



## 6360 SAYILI YASA VE KENTSEL YOKSULLUKLA MÜCADELEDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ: MALATYA ÖRNEĞİ

*Law Numbered 6360 and Metropolitan Municipalities in Fighting Against Urban Poverty:  
Case of Malatya*

**Hakan EVİN<sup>1</sup>**

### ÖZET

Artan eşitsizlikler kentlerde giderek artan bir işsizler ordusuna, sokak çocuklarına, marjinal mesleklerde çalışan bireyler ordusuna (işportacılar, sokak satıcıları vb.), dilencilere ve evsizler sorununa yol açmaktadır. Son dönemlerde çeşitli nedenlerden dolayı bu kesimlerin görünürlüklerinde bir artış olmuştur. Bunun en önemli nedenleri olarak kentleşme, küreselleşme, yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği anlayışlarının uygulamaya geçilmesi, yeni kurumsal iktisat anlayışının benimsenmesi olabilir. Bu gelişmeler ülkemizde merkezi yönetimin politikaları yanında yerel yönetimleri de yoksullukla mücadelede temel birimlerden birisi haline getirmiştir.

Bu çalışma ile yerel ölçekte karşılığı 6360 sayılı yasa üzerinden belediyelerin sorumluluk alanı içerisinde kentsel yoksullukla mücadelede sosyal uygulamaları değerlendirilirken sosyal faaliyetlerin neresinde durdukları Malatya Büyükşehir Belediyesi örneğinde anlatılacaktır. Çalışma nitel bir çalışma olup kaynak tarama yöntemi kullanılmış, veriler birincil kaynak olan Malatya Büyükşehir Belediyesinden elde edilerek 6360 sayılı Büyükşehir Belediye yasası çerçevesinde Kentsel yoksullukla mücadelede Malatya Büyükşehir Belediyesinin 2003-2015 yılları arasında yapmış olduğu faaliyetlerin nitel ve nicel açıdan değişimi yıllar itibariyle ortaya konularak farklı açılardan değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. Araştırmanın bulgularına göre; yoksullara verilen sağlık hizmetlerinde yıllar itibariyle önemli azalışlar yaşanırken diğer sosyal hizmet alanlarında ise artışlar görülmüştür. Sonuç bölümünde bu değişimin nedenleri ortaya konulurken sorunların çözümüne ilişkin birtakım önerilere yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** 6360 Sayılı Yasa, Büyükşehir Belediyesi, Kentsel Yoksulluk

### ABSTRACT

The increasing inequalities have been causing a growing army of individuals working in marginal jobs (street vendors, etc), beggars and homeless. There has recently been an increase in the visibility of these segments for various reasons. The most important reasons for these can be urbanization, globalization, new public administration, the implementation of the new public management, and the adoption of the new institutional economic approach. These developments have made local administrations as well as the policies of the central management one of the basic units in the fight against poverty.

In this study, it will be discussed what social activities municipalities carry out in the fight against urban poverty which is their responsibility as required by law 6360 on a local scale. This is a qualitative study in which the method of literature review has been used. The data have been obtained from Malatya Metropolitan Municipality which provides with the primary source and the data have been evaluated from different points of view by revealing the qualitative and quantitative change of the activities of Malatya Metropolitan Municipality between the years of 2005 and 2015 in the fight against urban poverty within the framework of Metropolitan Municipality law no 6360. According to the findings of the research, on one side there have been considerable decreases in the health services provided for the poor over the years, on the other side there have been increases in other social services. In the chapter of the results, the reasons for these changes have been discussed and a number of suggestions have been made for the solution of the problems.

**Key Words:** The Law of nr 6360, Metropolitan Municipalities, Urban Poverty

### GİRİŞ

Yoksulluk olgusu hem yerel hem küresel özellikler gösteren bir durumu işaret etmektedir. Özellikle kırsal alanlarda ortaya çıkan ancak sonrasında kentleri merkez alan bir kavram olarak

<sup>1</sup> Doç. Dr., Adıyaman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ADIYAMAN, e posta: [hevin@adiyaman.edu.tr](mailto:hevin@adiyaman.edu.tr)

karşımıza çıkmaktadır. Son dönemlerde özellikle artan eşitsizlikler kentlerde giderek artan bir işsizler ordusuna, sokakta yaşayan ve sokakta çalışan/dilenen çocukların artmasına, marjinal mesleklerde çalışan bireyler ordusuna (işportacılar, sokak satıcıları vb.), dilencilere ve evsizler sorununa yol açmaktadır. Aslında bu kesimler tarih boyunca hep olagelmıştır. Ancak son dönemlerde çeşitli nedenlerden dolayı bu kesimlerin görünürlüklerinde bir artış olmuştur. Bunun en önemli nedenleri olarak kentleşme, küreselleşme, yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği anlayışlarının uygulamaya geçilmesi, yeni kurumsal iktisat anlayışının benimsenmesi sayılabilir. Bu etmenler gelir dağılımı bozukluğuna, ücretlerin düşmesine, bölgeler arası dengesizliklere, marjinal mesleklerde istihdama ve göçe neden olmaktadır.

Alan yazında yoksulluk yaşam kalitesine ilişkin kimi temel ihtiyaçlardan yoksunluk anlamında kullanılmaktadır. Bu bakımdan iki tür yoksulluktan söz etmek mümkündür. İlk olarak mutlak yoksulluk; bireylerin varlıklarını sürdürebilmek ve en temel ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gerekli gelir düzeyine ulaşamamasıdır. Görelî ya da nispi yoksulluk ise, bireylerin belirli bir yaşam kalitesini sürdürebilmek için gerekli mal ve hizmetleri karşılayacak gelir düzeyine sahip olunamaması durumudur.

Yoksulluk bugün tüm dünyanın yaşadığı en temel sorunlardan biri olarak görülmektedir. Dünya üzerinde Asya, Güney Amerika ve Afrika yoğun yoksulluğun yaşandığı bölgeler olarak dikkat çekmektedir. Avrupa ve Orta Asya nüfusunun %5,1'i, Doğu Asya'da %15,3'ü, Latin Amerika'da %15,6'sı mutlak yoksulluk sınırının altında yaşarken; bu oran Güney Asya'da %40, Sahra Altı Afrika'sında ise %46,3'e kadar çıkmaktadır (Özey, 2003: 139).

Özelde yoksulluk bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olarak algılanmaktadır. Bunu açacak olursak bu noktada bireylerin istihdamdan barınmaya, sağlık hizmetlerinden eğitime ve sosyal hayatta ihtiyaç duyduklarından mahrum kalma anlamına gelmektedir (Fortujin ve Ostendorf, 2004: 243). Hemen şunu ifade etmek gerekir ki her dönem ve her toplum için geçerli olabilecek yoksulluk kriterlerinden söz etmek çok kolay değildir. Aynı dönem içerisinde farklı ülkelerde farklı ölçütler zengin ve yoksulu belirlemektedir. Yakın zamanlarda yapılan bir araştırmada dünya ülkelerinde 1 dolara ne alınabileceği araştırılmıştır. Kimi gelişmiş ülkelerde hiç bir şey satın almak mümkün değilken, kimi geri kalmış, Amerika, Afrika ve Asya ülkelerinde karnınızı doyurmanız mümkün olabilmektedir (CNN Türk, 2014).

Yoksulluk zaman ile de değişen kavramdır. Örneğin dört kişilik bir ailenin 1960'larda 3 bin dolar olan yoksulluk sınırı 1990'ların ortasından itibaren yaklaşık 16 bin dolar civarına ulaşmıştır (Coleman ve Cressey, 1999: 143).

## **YOKSULLUK KAVRAMI**

Sosyal bilimler literatüründe pek az kavram yoksulluk gibi kendisine dokunulabilir bir gerçekliğe sahip olup, yine pek az kavram yoksulluk kadar görmeyenler için bile görmek zorunda oldukları bir "kamusal görünürlük" taşır. Bu yalın haliyle yoksulluk kavramı bize uygarlık tarihinin olumsuz bir realitesini de vurgulamaktadır.

"Yoksulluğun ne olduğu" sorusu, bu alanın en temel ve yanıtlanması belki de en zor olan sorusudur. Yoksulluğun çok boyutluluğu ve politik yönü yoksulluk kavramının tanımlarını da farklılaştırmaktadır. Zira yoksulluk kavramı "mutlak, görelî, öznel (sübjektif), nesnel (objektif), kültürel, nöbetleşe, kırsal ve kentsel" gibi kavramlar temelinde irdelenip; sosyal, siyasal, ekonomik ve ideolojik boyutu farklı değerlendirilmektedir.

Genel anlamda yoksulluk, mutlak veya görelî olarak toplumsal refah düzeyi ya da toplumun minimum yaşam standardı düzeyinin altında kalan kişi statüsü olarak tanımlanmaktadır (TÜSİAD, 2000: 95). Yoksulluk, kişinin yaşam düzeyinin toplumda genel kabul görmüş standardın altında olmasıyla ortaya çıkar ve yoksul kişi, toplumun olağan yaşam biçimi ve alışkanlıklarını, gelirindeki yetersizlik nedeniyle yaşayamaz. Bu da "normal yaşamdan mahrum kalma", "istenilen düzeyde olamama" durumlarını ortaya çıkarmaktadır (Hız ve Hız, 2011: 146). Yoksul kişi, ekonomik

anlamda zorluk çekerken aynı zamanda hem kendisinin hem de ailesinin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına cevap verememekte ve sosyal açıdan da kendisini ve ailesini toplumda arzu ettiği yere konumlandıramamaktadır. Bir başka ifadeyle yoksulluk, temel ekonomik ve sosyo-kültürel ihtiyaçları karşılayabilme anlamında asgari hayat standardının altında sürdürülen bir yaşam biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

*Mutlak Yoksulluk;* “mutlak asgari refah düzeyinin altında kalma durumu” ve “hayatta kalabilmek için gerekli mal ve hizmetlere ilişkin gereksinimlerin karşılanamaması durumu” olarak tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle, insan hayatının devamını sağlayacak maddi gelir/servete sahip olamamaktır. Tanımın yaşamı sürdürülebilmek için gerekli olan asgari besin bileşenlerini veya kaloriyi esas alması ona mutlaklık niteliği kazandırmaktadır. Ülkeler arası karşılaştırmaların yapılması amacıyla kullanılan bir tanımdır. Mutlak yoksulluk oranı, asgari refah düzeyini yakalayamayanların sayısının toplam nüfusa oranıdır.

Dünya Bankasının 1990 yılında yapmış olduğu bir çalışmaya göre günlük geliri 2400 k/cal besini almaya yetmeyen insanlar mutlak yoksul insanlardır. Mutlak yoksulluk sınırı az gelişmiş ülkeler için kişi başı günlük harcaması, satın alma gücü paritesine göre 1 ile 2.15 dolar arası, Türkiye'nin dâhil olduğu Doğu Avrupa ülkeleri için 4.3 dolar, gelişmiş sanayi ülkeleri için ise 14.40 dolar olarak belirlenmiştir (DPT, 2001: 104).

Türkiye İstatistik Kurumu “2014 Yoksulluk Çalışması” sonuçlarına göre; kişi başı günlük harcaması, cari satın alma gücü paritesine (SGP) göre 2,15 doların altında kalan fert oranı 2014 yılında % 0,03 seviyesindedir. Yoksulluk sınırı, cari SGP'ye göre 4,3 dolar olarak alındığında ise 2013 yılında % 2,06 olan yoksulluk oranı, 2014 yılında % 1,62'dir (TÜİK, 2015- A).

*Görelî Yoksulluk;* görelî yoksulluk kavramı, açlık sınırının üzerinde bir yaşam sürmelerine rağmen toplumun ortalama yaşam standardını yakalamada yetersiz kalanların durumunu ortaya koymak üzere geliştirilmiş bir kavramdır (Altan, 2004: 146). Bu nedenle görelî yoksulluk kavramı farklı grupların sahip olduğu mutlak gelir düzeyinden daha ziyade gelir ve refahın dağılımındaki farklılıklara odaklanmaktadır. Başka bir deyişle, görelî yoksulluk kavramı, yoksul hane halkı veya birey ile o toplumda yaşayan ve mevcut koşullara göre ortalama bir gelire sahip olan hane halkı veya birey arasındaki gelir kaynaklarına sahip olma kabiliyeti arasındaki farkı ifade eder (Dumanlı, 1995: 213; Can Aktan ve Vural, 2002: 5). Sonuç itibarıyla bu kavramsallaştırma gelir dağılımındaki eşitsizliği yansıtır. Görelî yoksulluk sınırı, TÜİK tarafından, eşdeğer fert başına medyan gelirin/harcamanın belirli bir oranı kullanılarak oluşturulmaktadır. Eşdeğer fert başına tüketim harcaması, bu sınırının altında kalan nüfusun, toplam nüfus içindeki payı “görelî yoksulluk oranı” olarak hesaplanmaktadır.

Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (Eurostat) eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %50'sine göre belirlenen yoksulluk sınırını kullanarak ülkelerin yoksulluk oranları 2014 yılında Avrupa Birliği üyesi 28 ülke için görelî yoksulluk oranı bir önceki yıla göre 0,6 puan artarak % 10,8'e yükselmiştir. Avrupa genelinde görelî yoksulluk oranının en düşük olduğu ülkeler Çek Cumhuriyeti, Finlandiya ve Hollanda iken, en yüksek olduğu ülkeler sırasıyla Romanya, Bulgaristan ve İspanya olmuştur (Eurostat: 2014). Türkiye'de ise görelî yoksulluk oranı 2014 yılında bir önceki yıla göre aynı kalarak % 15 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2015-B).

Gelir yoksulluğunun sağlık, psikolojik rahatsızlıklar, ekonomik istikrarsızlık, işsizlik ve bunun gibi refah problemleri ile ilişkisi oldukça zayıfken, yoksulluklar yaklaşımına göre bazı mal ve hizmetlerin tüketiminden mahrum kalan bireyler diğer refah problemlerine de maruz kalmaktadır (Larsson ve Halleröd, 2008: 16). Çünkü kötü yaşam koşullarına sahip bireyler gelir yoksulluğu içinde olmasalar bile, çok çeşitli refah problemlerinden zarar görebilmektedirler. Bu refah problemleri sadece yoksullukla ilişkili değil, aynı zamanda birbirleriyle de ilişkilidirler. Bu nedenle, çok boyutlu bir dezavantajlılık durumunun varlığı söz konusu olur. Böyle bir durumda ise çok çeşitli refah problemlerinin bir arada ve aynı anda görülmesi olarak tanımlanan “sosyal dışlanma”nın ortaya çıktığı söylenebilir (Larsson ve Halleröd, 2008: 15).

“Sosyal Dışlanma”, kişilerin yoksulluk, temel eğitim veya becerilerden mahrumiyet ya da ayrımcılık dolayısıyla toplumun dışına itilmeleri ve toplumsal hayata dilediklerince katılımlarının engellenmesi sürecine karşılık gelmektedir. Bu bağlamda, iktisadi hayatta karşılaşılan dışlanma, temel eğitim/becerilerden mahrum olma ya da siyasi veya kültürel ayrımcılık dolayısıyla da ortaya çıkabilmektedir. Bu tip bir dışlanma, kaynak yetersizliğinin yoksulluğu yenmeyi güçleştirmesi sebebiyle kendi kendini besleyen bir hal almaktadır. Dışlanmışlar, kendilerini benzer durumda olanlarla aynı ikametgâh yakınlığı içinde bulduklarında mekânsal ayrımcılık da hayatlarını kısıtlayan bir diğer unsur halini almaktadır. Dolayısıyla, sosyal dışlanma çok boyutlu bir kavram olarak ele alınmakta ve yalnızca geliri değil yaşanan dünyanın koşullarını belirleyen diğer göstergeleri de kapsamaktadır. Sosyal dışlanmanın her biri bir diğerini tetikleyen ve besleyen iktisadi, siyasi, kültürel ve mekânsal boyutları olduğu kabulünden hareketle, farklı boyutlardaki dışlanmaların kalıcılaştırışı etkileşimi nedeniyle olumsuz koşulların süreklilik kazandığı ve kendi kendini besleyen bir kısır döngü haline geldiği söylenebilir (Adaman ve Keyder, 2007: 83).

### YOKSULLUĞUN TÜRKİYE’DEKİ GÖRÜNÜMÜ

Yirminci yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren Türkiye’de yoksulluk konusunda önemli değişimler yaşanmaya başlamıştır. Geçmiş dönemlerde destekleme politikaları, yüksek ücret sendikacılığı, kamuda geniş kapsamlı istihdama yönelik politikalar düşük gelirli kitlelerin kayıplarını telafi edici nitelikte sonuçlar üretebilmekteydi (Es ve Güloğlu, 2009: 233). Ancak kamu yönetiminde yaşanmaya başlanan paradigma değişimleri (örneğin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yaşanan özelleştirme faaliyetleri) ve küresel arenadaki ekonomik krizlerin yansımaları yoksullaşmanın artmasına neden olmuştur. Gelir adaletsizliğinin ölçütü olarak kabul edilen Gini katsayısı dikkate alındığında Türkiye, Latin Amerika ve kimi Afrika ülkelerini (Güney Afrika gibi) izlemektedir.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan ekonomik kriz dalgalanmaları refah devleti modellerinin sonunu getirirken, Türkiye’de yoksullara yönelik transfer harcamalarının önemli ölçüde düşüşüne neden olmuştur. Dış borç stoku açısından bakıldığında Türkiye dünyada 7. Sıraya yükselmiştir. Bu dönemde yine Türkiye gelir dağılımı açısından bakıldığında da 125 ülke arasında 70. sıradadır (BM, 2005)

Türkiye’de kişi başı 1 doların altı olarak kabul edilen mutlak yoksulluk sınırının altında kalanlar konusunda bir sorunun olmadığı rahatlıkla söylenebilir. TÜİK’in 2011 yılı itibariyle verdiği bilgilere bakıldığında bu oranın 2006 yılından beri sıfır olduğu görülmektedir. Harcama esaslı görece yoksullukta ise 2009 yılı itibariyle 15.11 civarındadır. Ancak bu rakamlar kentte %6.59’a gerilerken kırdaki %34,20’ye tırmanmaktadır. 2009 yılında gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk oranı kentlerde %8,86 düzeyinde iken, bu oran kırsal kesimde 4,3 kat daha fazla, yani %38,69 düzeyindedir. Yine 2009 yılında kentlerde kişi başı günlük 4,3 doların altında gelir elde eden fertlerin oranı %0,96 iken, bu oran kırsalda %11,92 seviyelerine yükselmektedir. Kırdaki gıda yoksulluğu ya da açlık oranları, kentlerdeki durumla karşılaştırıldığında, söz konusu oranın kırdaki 2,4 kat daha yüksek olduğu görülmektedir. Mevcut veriler ışığında, kırdaki yaşanan yoksulluğun kentlere göre çok daha ciddi boyutlarda olduğu söylenebilir (TÜİK, 2011: 1).

Türkiye’de yoksulluğa ilişkin olarak çok sayıda çalışma yapılmakla birlikte bunların büyük bir kısmının birbiriyle örtüşen sonuçlar üretmedikleri görülmektedir. TÜİK verilerine göre 2010 yılında 4 kişilik bir ailenin açlık sınırı 318 TL olarak belirlenmiştir. Yine 2010 yılı verilerine göre, tek kişilik hanenin açlık sınırı 141 TL iken, 10 kişiden oluşan bir hane için açlık sınırı 548 TL olarak belirlenmiştir. Yine TÜİK’in yapmış olduğu araştırmanın sonuçlarına göre Türkiye’de 4 kişilik bir aile için 2010 yılı yoksulluk sınırı 896 TL olarak hesaplanmıştır. Yine 2010 verilerine göre tek kişilik bir hanenin yoksulluk sınırı 396 TL olurken, 10 kişiden oluşan bir hane için yoksulluk sınırı 1.545 TL olarak belirlenmiştir (TÜİK, 2011: 1).

TÜİK’in 2011 yılında yayımlanan hane halkı büyüklüğüne göre yoksulluk oranları incelendiğinde 2009 yılında Türkiye’de hane halklarının %14,54’ünün yoksul olduğu

görülmektedir. Bu oran 3-4 kişiden oluşan haneler için %9,41 olurken, 7 ya da daha fazla kişinin yaşadığı hanelerde %38,5 seviyelerine yükselmektedir. Bu verilere göre, Türkiye’de yoksulluk oranı en düşük olan hane halkı büyüklüğü 3- 4 kişiden oluşan hane halkıdır. Hane halkı büyüklüğü arttıkça yoksulluk oranı da artmakta ve 7’den fazla kişinin yaşadığı hanelerde yoksulluk oranı en yüksek düzeyine ulaşmaktadır (TÜİK, 2011:1).

Gelir dağılımı açısından bakıldığında da yine TÜİK tarafından yapılan 2011 tarihli araştırma üzerinden karşılaştırmalı bir inceleme yapacak olursak çarpıcı sonuçlara ulaşırız. En düşük %20’lik gelir diliminde bulunan kesimlerin tüm gelirden aldıkları pay 2011 itibariyle %5,6’lık bir orana karşılık gelmektedir. Bu grubun toplam gelirden aldığı pay en yüksek %6,1 ile 2005 yılında yaşanmıştır. Son dönemlerdeki en düşük seviye ise 1994 yılında %4,9 ile yaşanmıştır. En yüksek %20’lik dilimde ise en düşük oran %44,4 ile yine 2005’te ve en yüksek pay alma ise %54,9 ile 1994’te yaşanmıştır (TÜİK, 2001-a)

### **KENTSEL YOKSULLUK: KENTLERİN YOKSULLAŞMASI MI YOKSULLUĞUN KENTLEŞMESİ Mİ?**

Yoksullukla mekânın ilişkilendirilmesi de eski dönemlere kadar uzanan bir durumdur. Tarih boyunca kentler zenginliğin ve gelişmenin kır ise yoksulluğun ve durağanlığın sembolü olagelmıştır. Çünkü kentler ölçek ve yığılma ekonomileri açısından bakıldığında yeniliği teşvik eden ve mal ve hizmet maliyetlerini düşüren mekânlardır. Farklı ekonomik kesimler arasındaki sinerjiyi güçlendiren yakınlık, atıkların bertarafını kolaylaştırarak, kaynakların kullanımında optimizasyonu sağlamaktadır. Sağlık hizmetlerine, eğitim, temel altyapı hizmetleri, eğitim hizmetleri ve bilgiye erişimde kent merkezleri kıra göre daha avantajlı durumdadır (BM-Habitat, 1996).

Ancak aynı zamanda hızlı kentleşme oranlarına sahip ülkelerde (Asya ve Afrika ülkeleri) politika yapıcılar arasında aşırı kentsel büyümeye neden olan kırdan kente göçün engellenmesine dair yaygın bir kanaat görünmektedir. Bu bakış açısının özünde konuyla ilgilenen uluslararası camiada yoksulluğun büyük oranda kırsal bir sorun olduğu ve kırsal kalkınmayla bu sorunun çözülmesi gerektiği yönündeki inanç yatmaktadır.

Kentlerde yaşayan insanların kırdan gelen düşük gelirli göçmenlere oranla daha iyi durumda olmaları şaşırtıcı bir durum değildir. Birçok ülkede kentsel büyümeye yoksul mahallelerin yanı başında plansız ve uygunsuz yeni kentsel alanlar eşlik etmiştir. Bu kentsel alanların son derece olumsuz toplumsal ve çevresel sonuçlara neden olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Merkezi yönetimler ve yerel yönetimlerin birçoğu bu kalabalıkların ihtiyaç duydukları geleneksel altyapı hizmetlerini bile karşılayamamaktadırlar. Bu özelliklerdeki ülkelerde yaygın görüş ihtiyaç duydukları şeylerin karşılanmadığı kitlelerin kentlere gelmesine engel olunması gerekliliğidir. Bu bakış açısı kentlerde yaşayan bazı bireylerin sorunlarını çözebilir ancak kentsel büyüme ve gelişmenin sağladıkları konusunda yanlış nitelendirmelere de yol açabilir.

Çin gibi kırsal yoksulluğu son dönemlerde önemli ölçülerde azalan kentleşme düzeyi yüksek ülkelerde bile kentsel yoksulluk en önemli ve giderek artan sorunlardan biri haline gelmektedir. Kırdan kente yoğun göç tek başına yoksulluğun bir nedeni değildir. Üstelik göçü engellemek için girişilen çabalar hem kentsel hem de kırsal yoksulluğu daha da derinleştirebilmektedir. Ancak burada şunu da hemen belirtmek de fayda vardır ki, kentlere doğru aşırı göç gerekli önlemler alınmadığında önemli yoksulluk sorunlarının tetikleyicisi olabilmektedir.

Sanayileşmenin ilk dönemlerinde kentleşmeyle birlikte yoksulluğun kırdan kente doğru kaydığını görmek mümkündür. Çünkü kırdan yaşayan niteliksiz işgücü sanayi devrimiyle birlikte hızla kentlere yığılmaya başlamışlardır. Öyle ki bu insanlar kentlere geldiğinde kalacak bir yer bile bulamamışlardır. Şanslıların ahırlarda hayvanlarla birlikte kaldıkları bu yoksul kitleler karın tokluğuna günde 18-22 saat güvenliksiz bir biçimde çalışmak zorunda kalmışlardır (Engels, 2013). Bu durum günümüzde de özellikle hızlı kentleşme durumlarında paralel özellikler arz etmektedir.

Gerekli düzenlemelerin yapılmadığı ya da mevcut olanaklarla bunun mümkün olmadığı kentlerde kırsal yoksulluğun kentsel mekânlara taşınması da kaçınılmaz olmaktadır.

Ancak bu yaklaşım göçü doğrudan yoksullukla özdeşleştirmektedir. Bu durum çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmiştir:

1. Kırdan köye göç edenlerin karşılaştıkları temel alt yapı hizmetlerinin eksikliği büyük ölçüde teknik ya da mali eksikliklerden kaynaklanan yöneti(şi)m sorunudur. Düşük ve orta gelirli ülkelerde yapılan bir dizi araştırmalar göstermiştir ki; kentsel yoksullukla ilgilenen örgütler, merkezi yönetimler ya da yerel yönetimler tarafından desteklendiklerinde başlıca konut ve altyapı konularında önemli bir rol işlevi üstlenebilmektedirler. Buna karşılık kentlerde yaşayan bu yoksullar altyapı ya da hizmet alımına ilişkin her denemelerinde bir şekilde engellenmektedirler. Yasalar ve düzenlemeler bu tür düşük gelirli mekânlarda yaşayanlar yönelik hizmetlerin geliştirmesine yönelik olarak nadiren çıkartılırlar. Üstelik sorumlu yönetimler çoğu zaman bu mekânları ve burada yaşayanları informal hatta illegal olarak ilan etmektedirler. Bu insanların kırdan kalıp kente gelmemeleri ve ihtiyaç duydukları yardımın da orada yapılması hep arzu edilendir.

2. Gecekondular da ve yoksul mahallelerinde yaşayan düşük gelirli vatandaşların marjinal mesleklerde çalıştıkları doğrudur ancak bunların kent ekonomisine hiçbir katkıları yok anlamına gelmez. 1980'lere kadar konuya ilişkin tartışmalar çoğunlukla kentsel yoksulların bu marjinal meslekler etrafında yaşamlarını nasıl kazandıklarına ilişkindir. Başlangıçta bu tür meslekler düşük ve orta gelir grupları için gelir kapısı olarak görülürken; sonrasında son derece dinamik ve kent ekonomisine hatta kimi durumlarda küresel ekonomiye son derece iyi biçimde entegre oldukları anlaşılmıştır (Kanji, 1995; Gonzales de la Rocha ve Ginspun, 1995).

3. Kırdan kente göç edenlerin yalnızca kentin düşük gelirlilerin yaşadıkları alanlara yerleştiklerine yönelik kabul doğru bir yaklaşım değildir. Kentleşmenin yapısı piyasaların coğrafi dağılımını ve ekonomik yapısını yansıtmaktadır. Daha öncede belirttiğimiz gibi kırdan kente göçün giderek artması oranın ekonomik gelişmişliğine ve kentleşme düzeyine bağlıdır. Pek çok ülkede, kentsel büyümede, büyümeyi doğal akışına bırakmak yerine kırdan kente göç özendirilmektedir. Ayrıca birey hareketliliğinde de son dönemlerde önemli bir çeşitlenme gözlemlenmektedir. Yalnızca kırdan kente değil; kentsel mekânlar arasında ya da kentler arasında da bir hareket yaşanmaktadır. Kırsal yoksullukla, kentsel yoksulluk birbirleriyle yakın ilişki içerisindedir ancak bu her türlü kentsel yoksulluğun kırsal yoksulluktan kaynaklandığı anlamına gelmemektedir.

4. Son 30 yıllık kalkınma politikalarının uygulanışına yönelik en önemli hatalardan biri kırsal ve kentsel yoksulluk mücadelelerinin ayrı ayrı yapılması olmuştur. Çünkü bu iki yoksulluğun birbirleriyle rekabet halinde olduğu varsayılmıştır. Genel olarak başarılı kırsal kalkınmaları teşvik ve destekleyen etmenlerin başında kentsel kalkınma ve benzeri durumlar gelmektedir. Belki bunun bazı istisnaları olabilir fakat bu durumun genel akışını değiştirmez. Çünkü toplumsal hareketlilik yoksullukla mücadele politikaları arasında bir numaralı yöntemdir.

Modern çağda kentleşmenin özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoğun biçimde görülmeye başlanması çeşitli biçimlerde olmuştur. Sömürge ülkelerinde bağımlı kentleşme diye tabir edilen bu yeni kentleşme biçimi yirminci yüzyıla damgasını vurmuştur. Gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşme, gelişmiş ülkelerdekine aksine çok kısa bir süre içerisinde gerçekleşmiştir. Gelişmiş ülkelerde yüzyılı aşkın süren bu süreç gelişmekte olan ülkelerde 20-30 yıllık bir süreye sıkışmıştır. Sürecin kısıtlılığı olgunun getirdiği sorunların çözümünü zorlaştırmıştır. Merkezi yönetimlerin ve/veya yerel yönetimlerin çözemedikleri sorunlar kente yeni gelen kitlelerin informal veya illegal yapılara sığınmalarına neden olmuştur. Bu nedenle kentsel yoksulluk batıda dışlanma ve bütünleşmeyle birlikte tanımlanmıştır.

Ekonomik büyümeye rağmen kentlerde yoksulluğun giderek yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir. ABD'de "sınıf altı" (underclass), Fransa'da "dışlananlar" (les exclus) ve Latin Amerika'da ise "marjinaler" (marginals) özellikle yirminci yüzyılın bir döneminde görülen refah devletlerinin dökülen sıkları olarak durmaktadırlar.

Küresel çapta yapılan değerlendirmelerde kentsel yoksulluğun boyutları genelde göz ardı edilmektedir. Bu konudaki çalışmalar ya kente ilişkin koşulları dikkate almamakta (ör. yoksulluk sınırı hesaplamalarında gıda dışı harcamaların yüksek maliyetleri dikkate alınmamaktadır) ya da hatalı ölçümler yapılmaktadır.

### **YENİ KENTSEL YOKSULLUK: ESKİ KÖYE YENİ ADET Mİ?**

Kentsel yoksulluk çok uzun süre kırdan kente göç eden niteliksiz işgücünün kentlerdeki durumunu anlatmak için kullanılan bir kavram olarak kalmıştır. Elbette ki az miktarda köken olarak kentte yaşarken bir takım olumsuzlukların etkisiyle yoksullaşmış kitleler bulunmaktaydı ancak bunların kent yaşamına etkisi gözle görülür özellikte değildi. Oysaki gelişmekte olan ülkelerdeki kent nüfusunun çok önemli bir bölümü yetersiz beslenmekte, yüksek çocuk ölümleriyle karşılaşmakta ve önemli ölçüde önlenebilecek olan hastalık ve yaralanmalarla uğraşmak zorunda kalmaktadır.

Küresel ölçekte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kırsal yoksulluk hala kentsel yoksulluktan daha fazladır. Ancak kentsel yoksulluk giderek kırsal yoksulluktan daha üste doğru tırmanmaktadır. Bunun en önemli nedeni dünya nüfusunun giderek daha artan oranda kentsel mekânlarda yaşamaya başlamasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde 1975-2005 yılları arasında kırsal nüfus %31 oranında büyürken kentsel nüfus %180 oranında büyümüştür. BM 2025'e kadar dünya kentli nüfusunun 103 milyon artarak 1,3 milyara yükseleceğini öngörmektedir.

Toplumsal ve ekonomik göstergeler ortalama kentlilerin kırdan yaşayanlara göre daha iyi olduğunu göstermektedir. Tüm dünyada yaşayan üst gelir gruplarının büyük kısmı kentsel mekânlarda yaşamaktadır. Bu durum kentlerde yaşayan yoksul kalabalıkların dikkatten kaçmasına neden olmaktadır. Örneğin Keyra, Kenya'nın başkenti Nairobi'de birkaç yüz bin nüfuslu yoksulların yaşadığı bir bölgesidir. Burada her 5 çocuktan biri beş yaşına gelmeden ölüyor; Nairobi'nin zenginlerin yaşadığı bölgelerde bu 20 çocuktan birine yükselmektedir (BM, 2005).

Yoksulluğun giderek artması ve çeşitlenmesiyle günümüz kentleri konuya ilişkin sorunun yoğunlaştığı, yaygınlaştığı ve uçlarda yaşandığı mekânlar haline gelmişlerdir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan yeni paradigmanın da etkisiyle ortaya çıkan eşitsizliklerin başında da kentsel yoksulluk gelmektedir. Kırdan kente gelen yoksul kitleler kentin kenarlarına yerleşirken buralarda mevcut cemaat duygusu, hemşerilik bağlılığı, insaniyet vb. faktörlerin etkisiyle kente tutunabilmekteydiler. Ancak son dönemlerde bu bağ, ilişkiler ve duygular giderek kaybolmaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak yoksul kitlelerin kente tutunabilmesi daha da zorlaşmaktadır.

Kentlerin geçmiş dönemlere göre daha atomik, farklılaşmış, yabancılaşmış, ayrık unsurlar taşımaları bu yeni kentliler için olumsuz unsurlar taşımaktadır. Bu dönemdeki kentliler yalnızca yerel değil küresel işgücü ile de rekabet halindedirler. Merkezi yönetimler üzerindeki küreselleşme, liberalleşme, küresel ekonomik kriz baskıları sosyal devlet uygulamalarından vazgeçmelerine neden olmuştur. Bunun üzerine bir de kentlerin üzerine kâbus gibi çöken aşırı tüketim eğilimleri, gösterişçilik kültürü, illegal örgütlerle giderek artan toplumsal ilişkiler bu yeni kentliler için yeni sıkıntılar olarak gündeme gelmektedir.

Yeni kentli yoksulluk kavramı “hakim kapitalist üretim ve tüketim ilişkilerinin ve sınıf ilişkilerinin dışında, süresiz, güvencesiz ve marjinal işlerle geçinmekte olan, kötü ve çökmüş kentsel alanlarda yaşayan ve dışlanan cinsel, ırksal, etnik ve dinsel kimliklerle örtüşen yoksulluk” olarak tanımlanmaktadır. Bu kesimler ABD'de hispanikler, Fransa'da kuzey Afrika kökenli Müslümanlarla temsil edilmektedirler (Aytaç ve Akdemir, 2003).

Dünya yeni kentli yoksullukla son dönemlerde ortaya çıkan post fordist uygulamalarla birlikte tanışmıştır. Bu dönemde göçmen gruplar sınıfsal ve mekânsal dışlanmalarla karşı karşıya bırakılmaktadırlar. Neo liberal politikalarla beraber ortaya çıkan rekabetçi ve ötekileştirici uygulamalar yoksullar aleyhine işleyen bir yapının oluşmasına neden olmaktadır. Her ne kadar bu

yoksulluk grubu öncelikli olarak ABD’de ortaya çıktıysa da sonrasında tüm Avrupa’ya oradan da tüm dünyaya yayılmıştır.

Bu kesimler pek çok açıdan kentli yoksullardan farklı oldukları için “sınıf altı” (underclass) ve “sınıf dışı” (outcast) gibi kavramlarla tanımlanmışlardır. Gans, (1995: 2) bu gibi kesimlere örnek olarak çalışmayanlar, evlilik dışı çocuğu olup devlet yardımı alan genç kadınlar, evsizler, dilenciler, alkolikler, uyuşturucu bağımlıları ve sokak suçlularını saymaktadır.

1980’lerden sonra Türkiye’nin gelirin nispeten eşit dağıldığı bir ülke olmaktan çıktığını görmekteyiz. Bir taraftan Neo liberal politikaları etkilemeye başlayan yeni paradigmalardan getirdiği yeni uygulama araçları zengin yoksul arasındaki farklar uçurum boyutlarına ulaşmaya başlamıştır. Ancak burada daha vahim olan durum toplumsal kesimlerin birbirinden kopmaya başlaması ile ortaya çıkmaya başlamıştır. Son dönemlerde özellikle çevre ülkelerden gelen göçlerle bu kitlelere yeni halkaların katılacağı da bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır. Özellikle bu durumun etkileri metropoliten kentlerde daha aşikâr biçimde görülmektedir. Bu kentlerin yönetimlerine bu durumda çok daha büyük işler düşmektedir.

### MALATYA’DA YOKSULLUK

Malatya’nın da içinde olduğu TRB1 bölge nüfusunda yeşil kartlıların oranı %23,8, bu oran %13 olan Türkiye ortalamasının oldukça üstündedir. Herhangi bir geliri ve sosyal güvencesi bulunmayan vatandaşlara verilen yeşil kart, bölge halkının düşük olan seviyedeki gelir durumunu yansıtan önemli göstergelerden biridir.

Yoksulluk oranı Malatya’da yeşil kartlı olma esasına göre merkez ve yakın köy ve beldelerde yaklaşık %13, kent genelinde ise yaklaşık %19 olduğu söylenebilir. Buna göre Malatya merkezdeki yoksulluk oranı aynı kritere göre Türkiye yoksulluk oranı olan %13 ile paralellik arz ederken Malatya genelindeki yoksulluk oranı Türkiye ortalamasının üzerindedir (TUİK, 2014).

**Tablo 1:** Malatya’da Yoksulluk Durumu

SIRA NO	MAHALLE ADI	YOKSULLUK ORANI (%)	YOKSULLUK DİLİMİ (1-10 ARASI)
1.	YAMAÇ	0.42	9
2.	TAŞTEPE	0.32	7
3.	Y.YEŞİLKAYNAK	0.31	7
4.	ŞEHİTFEVZİ	0.30	7
5.	BEYLERBAŞI	0.28	6
6.	MELEKBABA	0.27	6
7.	Y.GAZİ	0.25	6
8.	KİLTEPE	0.24	5
9.	Y.FATİH	0.24	5
10.	KAYNARCA	0.23	5
11.	Y.SEYRAN	0.22	5
12.	HİDAYET	0.21	5
13.	İLYAS	0.21	5
14.	BATTALGAZİ	0.21	5
15.	ÇARMUZU	0.20	5

**Kaynak:** Gezer, İ, Ş. Özcan, O. Tuğrulca, K. Özbudak, A. Korkmaz ve S. Kabadayı (2011); Malatya Vizyon 2023 (Malatya İl Gelişim Raporu), Bilsam Yayınları: Malatya

Tablo 1 incelendiğinde; Malatya’nın en yoksul mahallesi Yamaç Mahallesi. Yamaç Mahallesi hariç ildeki en yoksul mahallelerin tamamı çevre yolunun altındadır. Bu yönüyle mevcut çevre yolu, şehri sadece coğrafi olarak değil yoksulluk açısından da ikiye bölmektedir. Zira Malatya’da yoksulluğun en az yaşandığı 15 mahallenin tamamı çevre yolunun yukarısında bulunmaktadır. Bunun tek istisnası Cevatpaşa Mahallesi. En yoksul mahalle olan Yamaç Mahallesinin, gecekondulaşmanın en çok yaşandığı ve şimdilerde kentsel dönüşüme konu olan Venk-Karagöz hattında yer alması dikkat çekmektedir. Bu hat ikinci bir yoksulluk hattı olarak ortaya çıkmaktadır. En yoksul mahallelerin yoksulluk oranı ortalaması %27 olarak gerçekleşmektedir. Bu mahallelerin yoksulluk oranı gerek tek tek, gerekse ortalama olarak Türkiye



yoksulluk oranı olan %18,08'den daha yüksektir. Malatya'da köylerin yoksul olup olmamasının dağ ya da ova köyü ekseninde belirlendiği, dağ köylerinin daha yoksul olduğu görülmektedir. En yoksul köylerin ortalaması %28 olarak gerçekleşmekte ve Malatya merkezdeki mahallerle karşılaştırıldığında yoksulluk oranının daha fazla olduğu görülmektedir. Fakat Türkiye kırsal yoksulluk oranı olan %38,692'den (TÜİK, 2011) daha düşüktür, bunun nedeni olarak Malatya ilinde kayıısıcılığın ve meyveciliğın yüksek oranlarda olması muhtemeldir. Ancak Malatya'nın diğler ilçe ve köylerinin bu çalışmaya dâhil edilmediği dikkatten uzak tutulmamalıdır. Malatya'nın bütün ilçe ve köylerinin dikkate alınması durumunda yoksulluk oranları daha yüksek çıkacaktır. Zira merkez ilçe ile diğler ilçeler arasında ciddi düzeyde ekonomik gelişmişlik farkı mevcuttur.

## **KENTSEL YOKSULLUKLA MÜCADELEDE 6360 SAYILI YASA VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ**

Yerel yönetimler, sosyal politikaları, sosyal hizmetleri, yerel sorumluluğaya sahip olarak yerine getiren ve topluma en yakın olan kamu yönetim birimleridir. Ülkemizde yerel yönetim kuruluşu dendiğinde ise akla büyük ölçüde belediyeler gelmektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ülkemizde belediyeler, il özel idarelerine göre daha önemli kuruluşlar haline gelmiştir. Nüfus artışı ve göç hareketleri; hızlı ve plansız kentlerin ortaya çıkmasına ve kentsel hizmet talebinin artmasına yol açmıştır. Belediyelerin kullandıkları kaynaklar ve hizmet göturdükleri nüfus, diğler yönetim birimlerine göre daha fazladır. Merkezi yönetimin yasal ve idari düzenlemeleri altında fonksiyonlarını icra eden belediyeler, sosyal refah hizmetlerinin üretim ve dağıtımında önemli bir rol üstlenirken, toplumun da artan ihtiyaçlarına bağılı olarak belediyelerden sosyal refah hizmetleri yönünde beklentisi oldukça yüksek düzeylere ulaşmıştır (Aydın, 2008: 17-18).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Benzer şekilde 6360 sayılı büyükşehir belediyesi kanununa göre büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırları olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağılayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda, il mülki sınırları içinde yaşayanların ortak nitelikli gereksinimleri tanımlaması belde/il halkının sadece fiziki değil sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarını da kapsar nitelikte bir anlam taşımaktadır. Dolayısıyla belediyelerin görevi sadece kentin yolunu, suyunu parkını yapmak, imarını yönetmek gibi rutin-klasik belediyeçilik anlayışının da ötesine taşınmıştır. Özellikle 1990'ların ortalarından itibaren yaygınlaşan sosyal belediyeçilik olarak adlandırılan uygulamalarla geleneksel hizmetlere yenileri eklenmiş; sosyal hizmet ve yardımlara ağırlık verilmiştir.

Bu bağlamda yerel yönetimlerin özellikle de büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında gerek 5216 sayılı ve gerekse de 2012 tarih ve 6360 sayılı yasa da sosyal politikalar ve yoksulluğaya çözüm üretilmesi konusunda büyükşehir belediyelerinin açıkça görevli olduğuna ilişkin pek çok hüküm bulunmaktadır. 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı yasa ortadan kaldırılmamış ancak önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bununla birlikte 5216 sayılı yasada yer alan sosyal belediyeçilik anlayışını içeren büyükşehir belediyelerinin eski görevlerine ek olarak yapacakları yeni görevler 6360 sayılı yeni yasanın çeşitli hükümler başlığı altında düzenlenmiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri gerek 5216 sayılı ve gerekse de 6360 sayılı yasayla; sağılık hizmetleri, gezici sağılık üniteleri ile yetişkinlere, yaşlılara, engellilere, kadınlara, gençlere ve çocuklara yönelik her türden sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmek, bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları düzenlemek, işletmek ya da işlettirmek, bu hizmetlere ilişkin üniversiteler, kamu kurumları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmakla (5216/7/v; 6360/7/17.md) görevlidirler. Belediye başkanı ise, bütçede yoksul ve yaşlılar için ayrılan ödeneğiyi kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetler için özürllü merkezleri oluşturmak (5216/18/m; 6360) görevleri ile yükümlü kılınmıştır.

Yerel yönetimlerin yapmış olduğu karşılıksız yardımlar, temelde sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşmakta, daha çok yoksul ve yardıma muhtaç kesimlerin korunmasına yönelik yardımlardır.

İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri konusunda ise; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik kültürel ve sosyal hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları düzenlemek (5216/7/d; 6360), büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapabilir. Hizmet sunumunda özürllü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır ifadelerine yer vermek suretiyle kentsel yoksulluğun giderilmesinde sosyal amaçlı hizmetler belirtilmiştir.

Daha önceleri kamu tarafından yapılan sosyal hizmetleri de ifade eden *sosyal yardım* kavramı, günümüzde bu kapsamını kaybetmiştir. Sosyal yardımlar, mümkün olan durumlarda ihtiyaç sahibi olanların muhtaçlıklarının objektif olarak belirlenmesi ve ihtiyacını karşılayacak yardımların yapılmasını gerektirir. Bu sebeple sosyal yardımların kimlere, nasıl, ne miktarda ve ne süre ile yapılacağı kanunlarla belirlenir ve bugünkü anlamda bir tanımını yapmak gerekirse “yaşadığı yer ve çevrede kendini ve ailesini geçindirme olanaklarından yoksun kalmış kişilere, muhtaçlık durumlarının tespitine bağlı olarak aynı veya nakdi, sürekli veya geçici, sistemli ve düzenli olarak yapılan karşılıksız gelir transferleri” (Seyyar, 2005: 314) olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda günümüzde yoksul ve muhtaçlara sosyal güvenlik sağlamada kullanılan temel bir sosyal yardım tekniği olarak kullanılmaktadır.

Bir tür sosyal güvenlik tekniği olan *sosyal hizmetler*, sosyal yardım ile aynı koşullarda yapılır. Muhtaçlık şartı ve muhtaçlık kontrolüne bağlı karşılıksız olarak muhtaçlık durumu sürdüğü sürece yapılan kamu yardımlarıdır. Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal yardımların bir türevi olarak yapılır. Sosyal hizmetler toplumda uyumlu olarak yaşama engelleri bulunan kimselere hayatını kolaylaştırmak, gereksinimlerini karşılamak ve toplumda insana yaraşır bir biçimde yaşamasını temin etmek için sağlanan hizmetleri ifade eden bir kavramdır (Demirbilek, 2005: 40-45).

**Tablo 2:** Malatya Belediyesinin Yıllara Göre Sağlık ve Sosyal Hizmet Harcamaları Dağılımı

YIL	HARCAMA (TL)
2005	5.080.333,00
2006	3.973.434,00
2007	4.156.054,00
2008	5.065.345,00
2009	5.678.629,80
2010	5.578.995,00
2011	4.504.844,00
2012	6.105.460,00
2013	4.444.541,00
2014	5.515.245,52
2015	6.409.211,00

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı (2016)

Malatya belediyesinin yıllara göre sağlık harcamalarına baktığımızda düzenli bir artış görünmemekte, aksine yıllara göre farklılık göstermektedir. En yüksek harcamanın büyükşehir olmadan önce olması da son derece dikkat çekici olmaktadır.

**Tablo 3:** Malatya Belediyesinin 2003-2015 Yılı Sosyal Hizmet Harcama Türleri Dağılımı

2003-2015 YILI SOSYAL HİZMET HARCAMA TÜRLERİ DAĞILIMI (TL BAZINDA)									
YIL	GIDA	EKMEK	NAKDİ	GİYİM	KÖMÜR	ÖĞRENİM YARDIMI	ASKER AİLE YARDIMI	DİĞER	TOPLAM
2003	0,000	0,000	24.563	0,000	0,000	26.600	154.323	4.500,00	209.987
2004	700.805	0,000	26.565	500.000	175.500	76.200	163.981	35.000	1.678.051
2005	888.985	233.244	94.245	200.000	375.000	75.000	219.000	8.892	2.094.366
2006	1.030.345	502.786	101.330	3,000	231.000	91.680	345.391	5.988	2.308.523
2007	1.181.665	575.487	86.215	0,000	0,000	82.505	313.324	7.209	2.246.406
2008	1.663.380	1.101.953	27.110	0,000	0,000	109.850	512.043	18.646	3.432.982
2009	2.581.030	1.297.042	54.035	0,000	0,000	0,000	0,000	595,00	3.932.702
2010	2.366.291	1.310.720	55.050	0,000	0,000	0,000	725.441	945,00	4.458.447
2011	1.797.342	1.055.722	62.940	0,000	0,000	0,000	601.920	630,00	3.518.554
2012	2.531.390	1.199.820	154.842	0,000	0,000	0,000	654.656	24.572	4.565.280
2013	1.639.610	784.700	79.343	0,000	0,000	0,000	445.646	8.082	2.957.381
2014	2.265.465	1.324.543	468.064	0,000	0,000	0,000	177.509	27.918	4.263.499
2015	2.316.132	1.711.025	376.093	0,000	0,000	0,000	0,000	224.283	4.627.534
<b>TOPLAM</b>	<b>20.962.44</b>	<b>11.097.04</b>	<b>1.610.395</b>	<b>700.00</b>	<b>781.500</b>	<b>461.835</b>	<b>4.313.235</b>	<b>367.260</b>	<b>40.293.714</b>

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı (2016)

Malatya belediyesinin sosyal yardım hizmetleri incelendiğinde 2003 yılında en yüksek yardımın asker ailelerine yapılan yardım olduğu görülmektedir. Gıda yardımı yapılmaya başlaması ile gıda yardımı en yüksek yardım miktarını oluşturmaktadır. Toplam yardımının neredeyse yarısı bu yardım grubundan oluşmaktadır. Sonra giyim, sonra da kömür yardımları gelmektedir. Nakdi yardımların payı hiç bir zaman %5'i geçmemektedir.

**Tablo 4:** Malatya Belediyesi Sağlık Harcamalarının Toplam Yardımlar İçindeki Payı

2003-2015 YILI SAĞLIK HARCAMALARININ TOPLAM YARDIMLAR İÇİNDEKİ PAYI			
YIL	HASTA KİŞİ SAYISI	HARCAMA (TL)	SHP (%)
2003	68.060	3.218.025,00	94,0
2004	56.006	2.746.807,00	62,0
2005	44.398	2.985.967,00	59,0
2006	22.208	1.664.911,00	42,0
2007	21.618	1.909.648,00	46,0
2008	16.407	1.632.158,00	32,0
2009	9.581	1.745.927,30	31,0
2010	11.383	1.120.548,00	20,0
2011	8.700	986.290,00	22,0
2012	10.002	1.540.180,00	25,0
2013	7.030	1.489.160,00	33,0
2014	7.782	1.251.746,00	23,0
2015	5.989	1.781.677,00	28,0
<b>TOPLAM</b>	<b>289.164</b>	<b>24.073.044,30</b>	<b>37,0</b>

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı (2016)

Malatya belediyesinin sağlık hizmetlerinden yararlananlarda 2005 yılından itibaren büyük azalmalar meydana gelmiştir. Bunun nedeni sosyal güvenlik yasasında yapılan değişiklikle 18 yaş altının ücretsiz yararlanmaya başlamasıdır.

**Tablo 5:** Sağlık Hizmetlerinden Yararlanan Muhtaç Sayısı

2003-2015 YILI SAĞLIK HİZMETİNDEN YARARLANAN MUHTAÇ SAYISI					
YIL	SABİT POLİKLİNİK/ KİŞİ	GEZİCİ POLİKLİNİK/ KİŞİ	MÜŞAHADE/ KİŞİ	DİŞ POLİKLİNİĞİ/ KİŞİ	TOPLAM
2003	41.350	4.210	7.184	15.316	68.060
2004	32.510	1.617	5.970	15.909	56.006
2005	21.171	435	7.089	15.703	44.398
2006	9.624	105	2.261	10.218	22.208
2007	7.621	0	2.829	11.168	21.618
2008	5.406	0	1.511	9.490	16.407
2009	3.535	0	900	5.146	9.581
2010	3.633	0	1.230	6.520	11.383
2011	3.295	0	788	4.617	8.700
2012	4.188	0	732	5.082	10.002
2013	2.365	0	725	3.940	7.030
2014	3.899	0	884	2.999	7.782
2015	2.946	0	530	2.513	5.989
<b>TOPLAM</b>	<b>141.543</b>	<b>6.367</b>	<b>32.633</b>	<b>108.621</b>	<b>289.164</b>

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı (2016)

Malatya belediyesinin sosyal hizmet harcamalarından yararlananların sayısı 2015 yılında önemli bir artış kaybetmiştir. Bunun büyükşehir belediyesi olmakla doğrudan bir etkisi vardır.

**Tablo 6:** Malatya Belediyesinin Sosyal Hizmet Harcamalarının Toplam Yardımlardaki Payı

2003-2015 YILI SOSYAL HİZMET HARCAMALARININ TOPLAM YARDIMLAR İÇİNDEKİ PAYI			
YIL	MUHTAÇ KİŞİ SAYISI	HARCAMA (TL)	TOPLAM YARDIM MİKTARI (%)
2003	11.629	209.987,00	6,0
2004	15.817	1.678.051,50	38,0
2005	23.145	2.094.366,00	41,0
2006	25.289	2.308.523,00	58,0
2007	20.768	2.246.406,33	54,0
2008	22.184	3.432.982,40	68,0
2009	16.359	3.932.702,50	69,0
2010	20.041	4.458.447,00	80,0
2011	15.899	3.518.554,00	78,0
2012	17.305	4.565.280,00	75,0
2013	13.189	2.957.381,00	67,0
2014	11.038	4.263.499,52	77,0
2015	109.987	4.627.534,31	72,0
<b>TOPLAM</b>	<b>322.650</b>	<b>40.293.714,56</b>	<b>63,0</b>

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı (2016)

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Merkezi yönetimler daha çok dikey iktidar ilişkilerini yürütürken, yerel yönetimlerin yatay ilişkilere de olanak tanınması belediyelerin yoksullukla mücadelede daha avantajlı konumda olduğunu ortaya koymaktadır. Sivil toplumun ve halkın katılımının kolay gerçekleştiği bir yapıya sahip olması nedeniyle belediyeler, yerelde yoksulluk politikalarını belirleme ve uygulamaya koyma anlamında daha uygun birimlerdir. Belediyeler, hem coğrafi hem de temsil etme yeteneği açısından yoksullara daha yakın kurumlardır.

2003 ile 2015 yılları arasında Malatya belediyesinin kentsel yoksullukla mücadele kapsamında yapmış olduğu çalışmalar incelendiği zaman harcamaların yıllar itibari ile farklılıklar gösterdiği; özellikle sağlık hizmetleri harcamalarının azaldığı, bunda da sosyal güvenlik yasasında yapılan değişiklikle 18 yaş altının sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanmaya başlamasının etkili olduğu söylenebilir.

Malatya belediyesinin sosyal hizmet yardımlarından yararlanan kişi sayısı yıllar itibariyle artarken, bu yardımların niteliği de kısmen değişmiştir: 2009 yılından itibaren, giyim, kömür ve öğrenci yardımlarından kesilmiş, bazı yardımları ise kısmen bırakmış; gıda ve ekmek yardımları gibi, temel ihtiyaçlar ise hiçbir zaman kesintiye uğramaksızın devam etmiştir.

Yoksulluk olgusu kırdan kente göçle birlikte kentlere taşınmıştır. Ancak yine de çoğunlukla kırdan yaşanan bir sorun olarak algılanmaya devam etmiştir. Ancak 6360 sayılı yasa ile birlikte il sınırları büyükşehir sınırları olarak kabul edilince kır yoksulluğu da kentsel alan içerisine alınmıştır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gelirin zaten adil olmayan dağılımı bu gelişmelerle birlikte daha da sorunlu hale gelmiştir. Bu sorunun çözümünde en önemli rollerden biri yerel yönetimlere düşmektedir. Bu nedenle Malatya Büyükşehir Belediyesine konuya ilişkin önemli rol ve sorumluluklar düşmektedir.

Bu açıdan yerel yönetimlerin kentsel yoksullara doğrudan gelir transferi yerine onlara uzun soluklu iş sahibi olacak eğitimler vermesi çok daha doğru bir yol olacaktır. Malatya Büyükşehir belediyesinin kentsel yoksullar için önemli sağlık ve sosyal yardımları bulunmaktadır. Büyükşehir olduktan sonra bu alanda rakamlarında büyüdüğü görünmektedir. Ancak bu yardımların önemli oranda eğitim destek yardımları olmadığı görünmektedir. Oysa bu tür yardımlar geçici çözümlerdir. Bunun yerine niteliksiz işgücü ve ev hanımlarına iş ve beceri kurslarıyla kalıcı işler bulmak çok daha uygun olacaktır. Kısa vadeli ve önemli sonuçlar ortaya koyamayan palyatif tedbirler yerine uzun vadeli kalıcı çözümlere odaklanarak, özellikle yoksulluk sorunuyla kaynağında mücadele edilmelidir.

#### KAYNAKÇA

Adaman, F ve Keyder, Ç. (2007). "Türkiye'de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma", [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/study\\_turkey\\_tr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr.pdf) (Erişim:11.03.2016)

Altan, Ö. Z. (2004). "Sosyal Politika Dersleri", Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Aydın, M. (2008). "Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler", Yedirenk Yayınları, İstanbul.

Aytaç, Ö ve Akdemir İ.O. (2003). "Türkiye'de Yeni Kentli Yoksulluk Sorunu", Yoksulluk, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, İstanbul.

BM (2005). "Human Development Report", Human Development Programme 2005.

BM-Habitat (1996). "Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Raporu" BM İnsan Yerleşimleri Konferansı: İstanbul.

Can Aktan, C., Vural, İ. Y. (2002). "Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri", Yoksullukla Mücadele Stratejileri (Ed: C. Can Aktan), Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara.

CNN TÜRK (15.12.2014). "Hangi Ülkede 1 Dolara Ne Alınır", [www.cnnturk.com](http://www.cnnturk.com) (Erişim: 20.02.2016).

Coleman, J. W., Cressey, D. R. (1999). "Social Problems", New York: Longman.

Demirbilek, S. (2005). "Sosyal Güvenlik Sosyolojisi", İzmir: Legal Yayıncılık

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2001). "Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu", 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Yayın No: DPT: 2599- ÖİK: 610, Ankara 2001.

Dumanlı, R. (1995). "Yoksulluk Kavramı, Ölçülmesi ve Gelir Dağılımı İlişkileri", Yeni Türkiye, S. 6, Ankara.

Engels, F. (2013). "18. Yüzyılda Emekçi Sınıflarının Durumu". (Çev., Oktay Emre), Ayrıntı Yayınları, Ankara.

Es, M ve Güloğlu T. (2009). “Türkiye’de Kentsel Yoksulluk: Kocaeli Örneği”, Uluslararası Yoksulluk Sempozyumu: 1-3 Şubat 2008, Deniz Feneri Yoksulluk Araştırmaları Merkezi Yayınları, İstanbul.

Eurostat (2014). “Living standard statistics 2014”, [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Living\\_standard\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Living_standard_statistics), (Erişim: 15.02. 2015)

Fortuijn, J and Ostendorf, W. (2004). “Gender and Urban Poverty: Single Mothers in Amsterdam”, *Geo Journal*, Vol:61, 239-246.

Gans, H. (1995). “*The War Against the Poor*”, New York: Basic Books.

Gezer, İ, Ş. Ö. O. Tuğrulca, K. Özbudak, A. Korkmaz ve S. Kabadayı (2011). “*Malatya Vizyon 2023*” (*Malatya İl Gelişim Raporu*), Bilsam Yayınları, Malatya.

Gonzales de la R. and Ginspun. (1995). “Crisis Restructing and Urban Poverty in Mexico” *Environment and Urbanization*, Vol.7, No.1, pp: 57-75., <http://eau.sagepub.com/content/7/1/57.full.pdf+html> (Erişim: 16.02.2016)

Hız, G. ve Hız. K. (2011). “Yoksulluk ve Yoksunluk Penceresinden Tüketimi, Lüks Tüketimi ve Tüketim Toplumunu İzleme”, Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 1. Cilt, ss: 145-159, Ankara, <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/data/542919b3369dc32358ee29bb/Sempozyum%20Bildiriler%20Kitab%C4%B1%20Cilt%20I.pdf> (Erişim: 14.01.2016)

Kanji, N. (1995). “Gender, Poverty and Structural Adjustment in Harare Zimbabwe”, *Environment and Urbanization*, Vol.7, No. 1, pp: 37-56 <http://eau.sagepub.com/content/7/1/37.full.pdf+html> (Erişim: 14.01.2016)

Larsson, D. ve Halleröd, B. (2008). “Poverty, Welfare Problems and Social Exclusion”, *International Journal Of Social Welfare*, Vol.17, pp: 15-25

Malatya Büyükşehir Belediyesi (2016). “Malatya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı”, Yıllık Rapor.

Özey, R. (2013). “*Yoksulluk Coğrafyası*”, Yoksulluk, I. Cilt, Deniz Feneri Yayınları: İstanbul.

Seyyar, A. (2005). “*Sosyal Güvenlik Terimleri*”, Papatya Yayınları, İstanbul.

TÜİK (2011). “2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması ”, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10902>, (Erişim: 01.02.2016).

TÜİK (2011-a). “2011 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması”, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=24](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=24), (Erişim: 01.12.2015).

TÜİK (2015-A). “2015 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması”, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18690> (Erişim: 11.02.2016).

TÜİK (2015-B). “2015 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması”, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18633> (Erişim: 11.02.2016).

TÜİK(2014). “2013 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması”, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16083> (Erişim: 11.02.2016).

TÜSİAD (2000). “*Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: Avrupa Birliği ile Karşılaştırma*”, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul.

5216 ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası.

5393 Sayılı Belediye Kanunu