

## Türkiye’de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi

### *The Importance of the Social Municipality in Relation to Urban Poverty in Turkey*

Özge ZEYBEKOĞLU DÜNDAR\*

**Özet:** Bir yoksulluk türü olarak karşımıza çıkan kentsel yoksulluk, kentleşmeye ve kentlerdeki hızlı nüfus artışına paralel bir şekilde tüm dünyada önemli bir sorun haline gelmiştir. Özellikle dengesiz ve sağlıklı kentleşmenin olduğu bir ortamda, kentsel yoksulluk sorunu çarpıcı bir şekilde kendisini hissettirmektedir. Hızla artan kentsel hizmet talepleri ise kıt kamu kaynaklarının çok daha etkin kullanımını gerektirmekte, bu doğrultuda devlete ve yerel yönetimlere çözüm önerileri üretmek ve bu önerileri uygulamaya koymak açısından büyük görev düşmektedir. Kentsel yoksulluk sorunu açısından halka en yakın yönetim biçimi olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin, yönetim anlayışlarında bazı değişikliklere gidilmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Bu noktadan hareketle bu çalışmada, Türkiye’de kentsel yoksulluk sorunu açısından belediyelerin benimsemeleri önerilen ve gereken “*sosyal belediyecilik*” modeli irdelenecektir.

**Anahtar Sözcükler:** Kent, kentleşme, kentsel yoksulluk, yerel yönetim, sosyal belediyecilik

**Abstract:** Urban poverty has become a major problem all over the world in parallel to increasing urbanization and rapid population growth in cities. Especially in an environment which consists of unbalanced and unhealthy urbanization, the issue of urban poverty has dramatic consequences. The rapidly growing demand for urban services requires a much more efficient use of scarce public resources, and the most important duty of the state and local governments seems to be suggesting solutions and implementations. In the context of urban poverty, local governments which are known to be the closest form of government to the people make certain changes possible. Setting out from this point, in this study, the social municipality model as recommended for adoption by municipalities is examined through a concise yet robust review of the relevant literature.

**Keywords:** Urban, urbanization, urban poverty, local government, social municipality

### **Kavramsal Olarak Kentsel Yoksulluk**

Kent olgusu tanımlanırken farklı ölçütler kullanılmakta ancak günümüz kentleri, bu ölçütlerin bir arada kullanımını gerektirmektedir. Sanayi devrimi sonrasında kent kavramının tanımında, hızlı gelişen kentlerin yapılarındaki dönüşümlere bağlı olarak büyük bir değişim gözlenmiştir. En genel tanımıyla kent; sosyo-ekonomik ve kültürel özellikleri, yönetim durumu ve nüfus bakımından kırsal alanlardan ayırt edilen; genellikle tarımsal olmayan üretimin yapıldığı; hem tarımsal hem de tarım dışı üretim, dağıtım ve denetim işlevlerinin toplandığı; teknolojik gelişme derecelerine göre belirli bir büyüklük, heterojenlik ve bütünleşme düzeyine varmış; ikincil toplumsal ilişkilerin, toplumsal farklılaşma, uzmanlaşma ve hareketliliğin yaygın olduğu yerleşim alanıdır (Kızılcılık, 2000, 120). Kentleşme ise dar anlamıyla, kent sayısını ve kentlerde yaşayan

\* Arş. Gör., Akdeniz Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, Antalya, ozgezeybekoglu@akdeniz.edu.tr

nüfusun artışı anlatan bir kavramdır. Kentsel nüfus doğumlarla ölümler arasındaki farkın doğumların lehine olması sonucunda ve köyler ile kasabalardan gelenler yani göç edenlerle artar. Gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde doğurganlık eğilimleri azaldığından, kentleşme daha çok köylerden kentlere yönelen nüfus akışıyla beslenir. Kentleşmenin dar anlamdaki bu tanımı, demografik bir nitelik taşımaktadır. Ancak kentleşmeyi yalnızca bir nüfus hareketi olarak görmek doğru değildir. Kentleşme olgusu, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişimlerden kaynaklanır. Bu nedenle, kentleşmeyi tanımlarken nüfus hareketini yaratan ekonomik ve toplumsal değişimlere değinmek gerekir. Bu durumda geniş anlamıyla kentleşme; sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran; toplum yapısında artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan; insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim sürecidir (Keleş, 2000, 19). Görüldüğü gibi kentleşme, toplumsal değişimin en önemli göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sanayileşme süreciyle paralel bir şekilde ilerleyen kentleşme olgusunu ifade etmek için literatürde '*dengeli kentleşme*' kavramı yer almaktadır. Dengeli kentleşme, nüfusun istihdam olanaklarıyla eşgüdümlü bir şekilde yer değiştirmesi yani kırdan kente göçen nüfusun kentte hemen iş bulabilmesidir. Literatürde sahte ya da demografik kentleşme olarak da kavramsallaştırılan dengesiz kentleşme ise kentin, sanayileşme olmaksızın sadece demografik olarak kentleşmesini ifade etmektedir (Dinler, 1998, 150). Kentleşme olgusu, gelişmiş ve gelişmekte olan toplumlarda farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin kentlerinin büyük çoğunluğu dengesiz ve sağlıksız kentleşmenin örneklerini oluşturmaktadır.

Yoksulluk Türkiye'nin ve dünyanın en önemli sosyal problemlerinden biridir. Yoksulluk, genel olarak yeterli kaynak ve gelir sahibi olmama durumuyken; insan yaşantısının onurlu bir şekilde sürdürülebilmesi için gerekli olan gıda, su, giyecek, barınma, sağlık hizmetleri ve güvenlik gibi temel insani gereksinimlerden yoksun olmak şeklinde de ifade edilebilir. Yoksulluk kavramı içinde sayılacak temel ihtiyaçlar, insandan insana, bölgeden bölgeye ve kültürden kültüre farklılık göstermektedir. Bir yoksulluk türü olarak kentsel yoksulluk ise kentleşmeye ve kentlerdeki hızlı nüfus artışına paralel olarak bütün dünyada ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sorun haline gelmiştir. Kentsel yoksulluğun nedenleri arasında öncelikli olarak ekonomik yetersizlikler gelmekle birlikte, sağlık, eğitim, barınma, güvenlik gibi temel gereksinimlerin karşılanamaması durumları da kentsel yoksulluğu beslemektedir. Gecekondulaşma, işsizlik ve yoksulluk gibi kentsel sorunların artışıyla birlikte, sağlıklı kent sayısının giderek azaldığı görülmektedir.

Sanayileşme ve kentleşmeye bağlı göç hareketlerinin kentlerde yoğunlaştırdığı nüfusun iş edinme ve yaşam koşullarını iyileştirme olanaklarının daralması, kentsel yoksulluğun temel nedenleridir. Kentsel yoksulluk sadece işsizler için değil, çalışan kesimler için de geçerlidir. Ücret düzeylerinin düşmesi ve toplumsal hizmetlerin ticarileşerek paralı hale gelmesi, çalışan kesimleri yoksulluk sınırının altına çekerken; işsizler, diğer çalışmayan engelliler, yaşlılar, çocuklar ile kadınlar ve gençler gibi ev içi emeği ücretsiz olan kesimler yoksulluk düzeyinin en altında yer almaktadırlar. Çalışma hayatındaki dönüşümler ile kentsel yoksulluk arasındaki ilişki, iş türlerinin büyük bir kesiminin geçici ve güvencesiz hale gelmesiyle ilgilidir. Kentsel yoksulluğu arttıran bir diğer etken, refah devletinin dönüşümüdür. Sosyal devletin tam istihdam yaratmaya yönelik politika izlemesiyle toplumsal hizmetlerin yaygınlaştırılmaya bağlı uygulamaları, bir yandan kamu sektöründe güvenceli işlerde çalışan sayısını arttırıp, diğer yandan da sosyal politikalar ile kadınlar, çocuklar ve yaşlılar için koruyucu önlemler alabilirdi. Fakat neo-liberal politikalar ve özelleştirmelerle bu durumu tersine çevirecek bir süreç başlatılmıştır. Kamu kesimine yönelik ideolojik bir "*gözden düşürme*" söylemi de yerleştirilmiştir. Sosyal harcamaların azaltılması, IMF gibi uluslararası mali kuruluşlar tarafından da gelişmekte olan ülkelere dayatılmıştır. Kırsal kesimden kentlere olan nüfus akışının sürmesi, iş kayıpları, toplumsal hizmetlere (eğitim,

sağlık, ulaşım, sosyal bakım) ulaşımın özelleştirmeler sonucunda zorlaşması, yoksulluğu mekânsal olarak da görünür hale getirmiştir (Kentleşme Şurası, 2009, 35).

Geçmişte kentsel yoksulluk, gelişmiş ülke deneyimleri dikkate alındığında kapitalist kentlerin yapısal bir özelliği olarak görülmüştür. Lewis, yoksulluk kültürünün kentlerde kendisini sürekli olarak yeniden ürettiğini vurgularken bu noktaya parmak basmaktadır. Çöküntü alanları (slum) ise bu olgunun yoğunlaştığı mekânlar olarak belirginlik kazanmaktadır. Azgelişmiş ülkelerdeki kentsel yoksulluk ise düşük sanayileşme ve hızlı kentleşmenin bir sonucu olarak tartışılmaktaydı. Kırdan kente göçen nüfus marjinal sektörde çalışıp, örgütlü işlerde çalışanlara göre daha yoksul ve yoksun görülüyordu. Yeni kentsel yoksulluk ise eskiden nüfusun küçük bir kesimi açısından durağan bir olgu olarak tartışılan ya da düşük sanayileşme ve hızlı kentleşmeye bağlantılı bir olgu olarak açıklanan kentsel yoksulluğun neo-liberal politikalar sonucu enformel sektör, taşeronluk gibi istihdam biçimlerinin esnek üretim ekonomisindeki ağırlığının artmasıyla daha da yaygınlaşması ve kronikleşmesini temel alarak daha geniş bir çerçevede ifade edilmektedir. Bu anlamda yeni kentsel yoksulluk kavramı, azgelişmiş ülkelerin yanı sıra gelişmiş ülkeleri de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır (Kaygalak, 2001, 124-172’den akt. Güçlü, 2009, 203).

Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen araştırmaya göre, kentleşme sürecindeki hızlı artışın, mevcut yoksulluk boyutunu arttıracığı ve 2020 yılında kentsel yoksulluk oranının % 40’a ulaşacağı öngörülmektedir (Ravallion, 2002, 442). Bölgeler arasında adaletsizlik, toplumsal sınıf ayrımları, gelişme ve gelir farklılıkları olan, iktisadi sektörler arasında yeterince sermaye aktarımı yapılamayan ve bu tür sorunları uzun zamandır yaşayan hiçbir ülkede sağlıklı kentleşmeden söz edilemez. Çünkü sağlıklı kentleşme için öncelikle bu tür sorunların çözümlerini hedefleyen politikaların geliştirilmiş olması gerekmektedir (Susmaz, & Ekinci, 2009, 31). Bu doğrultuda öncelikle kentin özüne yönelik çalışmalara ağırlık verilerek, kent nüfusu kontrol altına alınmalı ve istihdam yaratma açısından yeni olanaklar sağlanması için çalışılmalıdır.

### **Türkiye’de Kentleşme ve Kentsel Yoksulluk**

1950’li yıllara kadar Türkiye’nin demografik yapısında dikkate değer bir değişiklik görülmezken, bu dönemden sonra köy, kasaba ve kentler sosyo-ekonomik birer birim olarak hızlı bir değişim ve farklılaşma sürecine girmiştir. Hızlı bir kentleşme sürecine giren Türkiye’de nüfus alanları hızla kentsel yerleşim birimlerine doğru kaymaya başlamıştır. Türkiye’de 1950’li yıllarda başladığı ve artarak devam ettiği genel kabul gören kentleşme olgusu, birçok sosyal problemi de beraberinde getirmiştir. Bu sosyal problemlerin başında işsizlik, konut sorunu, kontrolden çıkmış nüfus birikimi, kentte yaşayanlar için gerekli olan sosyal, ekonomik ve sağlık hizmetlerindeki yetersizlikler, altyapı sorunları ve kentte yaşamalarına rağmen kentlileşemeyen insanlar gelmektedir.

Türkiye’de kentleşme sürecinde ortaya çıkan en önemli sorun, kentlerin işsizlik baskısı altında kalmasıdır (Tatlıdil, 2003, 349). Nitekim 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı bu durumu onaylar niteliktedir. Plan, “*mevcut fiziki ve sosyal altyapı ile kentlerin sunduğu istihdam olanakları yoğun göç hareketlerinin yarattığı nüfus baskısını karşılamakta yetersiz kalmaktadır*” belirlemesinden sonra, “*kente göç eden vasıfsız ve yoksul insanların işsizlik riskini azaltmak için aktif istihdam politikaları geliştirilecektir*” şeklinde bir çözümü de sunmaktadır. Kırsal kesimden hızlı bir şekilde kente göç etmek zorunda kalan ve genellikle nitelikli olmayan kırsal kesim insanı için, yeni iş olanaklarının bulunmaması pek çok toplumsal, ekonomik ve kültürel sonucu da beraberinde getirmektedir. 70-80 metrekairelik küçük dairelerde üç ayrı ailenin bir arada yaşaması gibi elverişsiz koşullarda varlığını devam ettirmek zorunda kalan bireylerin kente uyum sağlaması, asgari yaşam standartlarına sahip bir yaşam sürdürmesi, çocuklarının eğitimlerini sağlaması, asgari beslenme ve gıda ihtiyaçlarını karşılaması, yeterli

sağlık hizmeti alması gibi gereksinimlere erişimleri mümkün olamamaktadır. Hatta bu hızlı kentleşme, kentlerde önceden var olan yerleşik nüfusun yaşam kalitesinde bile olumsuz değişmelere neden olmaktadır. Kente göçü kırsal kesimdeki yoksulluğundan kurtulmak için tek seçenek olarak gören bireyler, kentte yaşamalarına rağmen kentin sunduğu hak ve olanaklardan faydalanamamaktadırlar. Böylelikle bu kesim, kentlerde kent yoksulları içine girmekte ve kent nüfusunun büyük bir bölümünü oluşturmaktadır (Hattapoğlu, 2004, 614).

Kentsel yoksulluk, sanayi devriminden sonra kentleşme sürecinde ortaya çıkmış, çok boyutlu ve karmaşık bir olgudur. Türkiye’de 1950’lerde başlayan ve değişik dinamiklere göre devam eden göç hareketlerine bağlı olarak ortaya çıkan kentsel yoksulluk, zamanla artmıştır. Genellikle kentlerin kenar mahallelerinde görülen kentsel yoksulluk, bazı büyük kentlerin merkezlerinde, yeni kentsel yoksulluk olarak adlandırılan oluşumlara dönüşmektedir (Abay, 2004, 522). Kentsel yoksulluk, kentsel mekândaki yoksulluğun küreselleşme süreçlerinin etkisiyle belli bölgelerde yoğunlaşma eğilimini de vurgulayan bir kavramdır. Gelir, eğitim, sağlık, güvenlik ve yaşam kalitesindeki yetersizlikler sonucunda, kendine yetemeyen ve kentsel yapıya yabancılaşan bir sınıf ortaya çıkmaktadır. Temel gereksinimlerini bile karşılamaktan yoksun sınıflar her türlü sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel sorunun kaynağı haline gelmektedir. Ülkemizde de kentlerin büyük çoğunluğunda, kentsel yoksulluğun farklı görünümüne rastlanılmaktadır. Gelir düzeyindeki düşüklük, sağlık koşullarının yetersizliği, eğitim düzeyi düşüklüğü, işsizlik, barınma ve sosyal bütünleşme sorunları kentsel yoksulluğun en önemli nedenlerindedir. Aynı zamanda kentsel yoksulluk sosyal ve psikolojik açıdan kente uyum sağlayamama, gecekondulaşma, kayıt-dışı istihdam artışı, suç oranlarında artış, aile içi ve toplumsal şiddet olaylarının artışı, sokak çocukları sayısının artışı gibi pek çok sosyal probleme de kaynaklık etmektedir.

Türkiye’de kentsel yoksulluk, 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayrılarak incelenmektedir. 1980 öncesi ilk kuşak gecekondularının temel özelliği, kırdan kente göç edenlerin kentin çevresinde yer alan hazine arazileri üzerinde kendi emekleriyle yapım sürecini gerçekleştirmeleridir. İlk dönem gecekonduları, köyden kente göç eden kitleler için önemli bir işlev görmüş, kentte ilk deneyimlerini edindikleri, kente ilk adımlarını attıkları bir mekân haline dönüşmüştür. Gecekonduların kentle bu denli barışık yerleşimler olmasının nedeni, kırsal-kentsel toprak ve mülkiyetin yapısından kaynaklanmaktadır. Kırsal kesimde küçük mülkiyetin hâkim olması sonucu, kente yeni gelen göçmenler, kırdaki mülkiyetin en azından bir bölümünü elden çıkarmadan kente gelebilmişlerdir. Kırdaki küçük mülkiyetin diğer bir sonucu ise “aşamalı göçe” zemin hazırlamasıdır. Kırsal kesimlerde sürdürülen ilişkiler, sadece kentteki dengenin kolaylaştırılmasını ve kentle ilk tanışmanın yaratabileceği travmaların azaltılmasını sağlamakla kalmamış, aynı zamanda kentli yoksulların refah düzeyleri üzerinde önemli ölçüde belirleyici olmuştur. Kentleşmenin ilk dönemlerinde üzerine konut yapılacak bir toprak parçası elde etmenin en kolay yolu olarak arazi işgali, devlet ile kente göç eden kitleler arasındaki sessiz ortaklığın en önemli öğelerinden biri olmuştur. Kente ilk gelenler, kendilerinden önce kente gelmiş hemşehrilerinin deneyimlerinden önemli ölçüde yararlanmışlardır. 1980 öncesi dönemde, göçmenlerin oluşturduğu ilişki ağlarının belirleyici niteliği, dayanışmacı özelliklerin ön planda olmasıdır. Bu dayanışmacı ağlar kente gelenlere, kentte tutunabilmek açısından önem taşıyan konut ve iş gücü piyasalarının kapılarını açmakla beraber, ağın niteliğine göre yükselebilen fırsatları da sunmaktaydı. Kente önceden gelenler, kendilerinden sonra gelecek göçmenlerin sahip olacakları konumları büyük ölçüde hazırlamışlardır. Daha sonraki dönemlerde ortadan kalkmaya yüz tutan, sürecin bu niteliğidir. 1980 sonrasında eskiler ile yeniler arasındaki ilişkiler tamamen farklı bir şekilde gelişmiştir (Işık, & Pınarcıoğlu, 2001, 115-118). 1980 sonrasında kente göç dalgalarına katılan grupların kendi aralarında kurdukları bir ortaklık olan nöbetleşe yoksulluk kavramı karşımıza çıkmaktadır. Nöbetleşe yoksulluk, kente önceden gelmiş göçmen gruplarıyla kentte imtiyazlı konumda bulunan bazı grupların kente daha sonradan gelen kesimler ile diğer imtiyazsız

gruplar üzerinden zenginleşmeleri, bir anlamda yoksulluklarını bu gruplara devredebilmelidir. Bu anlamda ‘*eşitsiz güç ilişkileri*’ terimi nöbetleşe yoksulluğu ifade etmektedir. Nöbetleşe yoksullukta 1980 öncesinde olduğu gibi dayanışmacı ilişki ağı yoktur, yapımcı ve kullanıcı arasında ayrılmalar olmuştur. Nöbetleşe yoksulluk esas olarak kent yoksullarının kendi aralarında kurdukları ve yürüttükleri bir ortaklıktır. Bu ortaklığın temel varlık nedeni ise, ekmek kavgasıdır (Işık, & Pınarcıoğlu, 2001, 155-159).

Son yıllarda hükümetler yoksulluğu azaltmaya ve sosyal refahı arttırmaya yönelik stratejiler üzerine yoğunlaşmakta ve küreselleşmeyle birlikte gelişen fırsat eşitsizliğinin etkisiyle, yerel düzeyde yoksulluk sorununu çözmeye çalışmaktadırlar (Mahon, & Macdonald, 2010, 215). Yerel yönetimler özellikle de belediyeler, yoksulların geçim sıkıntısının giderilmesine ilişkin köklü önlemler almalarının yanı sıra, sundukları hizmetlerle yoksulların sıkıntılarını hafifletebilir ve sorunun çözümüne yönelik önemli katkılar sağlayabilirler. Kentsel yoksulluk başta olmak üzere tüm kentsel problemler ile mücadele etmek için çözüm önerileri sunmak şarttır. Kentsel yoksulluğun çok boyutlu ve karmaşık bir nitelikte olması, soruna ilişkin çözüm önerilerinin de geniş bir perspektiften bakmasını gerektirmektedir. Kent yoksulluğunun asgari düzeye indirilmesinde alınacak önlemler, kısa dönemde kentsel yoksulluğun etkilerinin giderilmesine, uzun dönemde ise nedenlerinin ortadan kaldırılmasına yönelik olmalıdır. Bu önlemlerin alınmasında merkezi yönetimin yanı sıra, asıl olarak yerel yönetimlere büyük görev düşmektedir.

### **Bir Çözüm Modeli Olarak Sosyal Belediyecilik**

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde yerel yönetim, “*merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme biçimi*” olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, & Ergun, 1998, 259). Yerel demokrasinin kökleşmesi ve toplum genelinde demokrasinin kurumsallaşması ya da davranış haline dönüşmesinde yerel yönetimlerin özel bir yeri vardır. Son yıllarda belediyeler yeni açılımlar ve girişimler içerisine girmektedir. Kent konseyleri, mahalle kurulları, kamuoyu yoklamaları, sivil girişimler, çevreci hareketler vb. örgütlenmeler demokrasinin benimsenmeye başlandığının işaretleridir (Bal, 1999, 169). Halka en yakın yönetim biçimi olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin etki alanları konusuna, niteliğine ve işleyişine göre değişmektedir. Yerel yönetimlerin var olma nedenleri ise, halkın güven ve desteğini sağlayarak, katılımcı, demokratik, halkın dilek, istek ve önerilerine dayalı hizmet sunmaktır.

Yerel yönetimlerin yoksulluğun azaltılmasına yönelik faaliyetlerde bulunması, yapıcı ve etkileyici kararlar alıp uygulaması, yerel yönetimlerin kuruluş mantıkları ve doğalarıyla yakından ilişkilidir. Demokratik yerel yönetimler ekonomik kalkınmayı, eşitsizlikleri azaltarak, siyasal kültüre ve sivil topluma yönelik yerel demokrasiyi güçlendirerek sağlayabilirler (Smith, 1996, 163). Yerel yönetimlerin sosyal hizmet sunma ve sosyal yardım sağlama konusundaki başarısı, yoksulluk sorununun hafiflemesinde etkili olacaktır. Birleşmiş Milletler, Bin Yıl Kalkınma Hedefleri’nde yoksulluğun önlenmesinde yerel yönetimlerin ve belediyelerin önemini şu maddelerle ifade etmiştir (Vanderschueren, Wegelin, & Wekwete, 2003, 1-72’den akt. Hazman, 2010, 145):

- Sosyal hizmet sunumunda belediyelerin önemi merkezi idarelerce algılanmalı ve yerel yönetimlere kentsel yoksulluk sorunu konusunda verilen sorumluluk artırılmalı,
- Yerel yönetimlerin yoksullukla mücadele sorumluluğunu arttıracak nitelikte karar verme ve uygulama konusunda özerklikleri sağlanmalı,
- Sosyal politika oluşturma ve uygulamada yerel yönetimlerden yararlanılmalıdır.

Türkiye’de yerel yönetim denilince köy, il özel idaresi ve belediye olmak üzere üç ayrı birim akla gelmektedir. Bu üç tür yerel yönetim kuruluşu arasında belediyeler, son yıllarda ön plana

çıkma ve kamuoyunun dikkatlerini üzerlerine çekmeye başlamışlardır. Bunun en önemli nedeni ise şüphesiz kentleşme süreci ve bu sürecin son yıllarda kazandığı hızdır. Türkiye’de artık nüfusun çoğunluğu kentlerde yaşamaktadır. Bununla birlikte kentler, toplumun en dinamik kesimlerinin yaşadığı yerleşim birimleridir. Tüm bu nedenler belediyelerin yerel yönetim birimleri arasında ön plana çıkmasını sağlamıştır (Göymen, 1997, 16). Belediyeler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı yönetsel kararların alınmasını ve eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak refaha ulaşmayı amaçlayan, kanunla kurulmuş birimlerdir. Göymen (2004, 54) belediye öncülüğünde yürütülecek bir yerel kalkınma programı için şu temel yaklaşımların var olması gerektiğini belirtmektedir: İlk olarak, kalkınmanın insan odaklı olması gerekmektedir. Salt büyümeyi amaçlayan; büyümenin bireylere ve topluma nasıl yansıdığını ihmal eden yaklaşımlar yeterli değildir. İkinci olarak, kalkınma mümkün olduğu kadar eşitlikçi ve kapsayıcı olmalı; belediyeler kalkınmanın öncülüğünü üstlenirken sonuçların toplumun değişik katmanlarını nasıl etkilediğini izlemeli ve gerektiğinde kalkınma sürecinden eşit pay alamayan kesimleri gözetici, pozitif ayrımcı politikalar uygulamalıdır. Son olarak, kalkınma, çok boyutlu (ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel) bir süreçtir ve bu boyutlar arasında bir “tamamlayıcılık etkisi” yaratılması gözetilmelidir.

Günümüzde belediye denildiğinde akla gelen kavramlardan biri ise, sosyal belediyeciliktir. Sosyal belediyecilik, en önemli yerel yönetim birimleri konumundaki belediyelerin, sosyal fonksiyonlarını arttırmaya ve sosyal hayatta aktif hale gelmelerini sağlamaya yönelik bir anlayıştır. Sosyal belediyecilik, yerel yönetimlere sadece alt yapı hizmetleri yüklemenin ötesinde, sosyal sorunların çözümünde de birebir sorumluluk yükleme çabasıdır. Bu sosyal fonksiyonlar gelişmiş ülkelerde gönüllü ve özel teşebbüslere, tarihi geleneğimizde ise vakıflara bırakılmıştır. Bunun mantığı, sorunların kaynaklandığı noktada çözülmesine ve halkın katılımı gerçekleştiği için birlik ve dayanışma ruhunun pekişmesine dayanmaktadır.

Sosyal belediyecilik, mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzeltme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretilmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir (Akdoğan, 2002’den akt. Es, 2007, 29).

Belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunlarıyla yakından ilgilenmek zorundadır. Bunlar, temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan, özellikle büyük kentlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk vb. sorunlar; belediyelerin kendi hizmet alanları içinde meydana gelen afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlar; insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlardır. Günümüz belediyelerinin “sosyal belediyecilik” olarak adlandırdıkları uygulamalar, yukarıda saydığımız bu üç kaynaktan gelen sorunların çözümüne ilişkin çabalarla ilişkili olup, temelde sosyal hizmetler ve yardımlardan oluşmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu başta olmak üzere, son yıllarda hayatımıza giren pek çok düzenleme, belediyelere sosyal belediyecilik uygulamaları açısından oldukça geniş yetki ve görevler yüklemektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeleri belde sakinlerinin yerel ve ortak tüm ihtiyaçlarının muhatabı olarak görmekte ve buna göre yetkilendirmektedir. Kanuna göre, belediyeler belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli her türlü ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunabileceklerdir. 5393 sayılı Kanun’un pek çok maddesinde, sosyal belediyeciliğe kanuni altyapı oluşturabilecek hükümler bulunmaktadır.

Sosyal belediyeciliğe alt yapı hazırlama bakımından, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu da Belediye Kanunu’ndan geri kalmamaktadır. Örneğin 7. maddenin (v) bendine göre “...yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kursları açmak, işletmek ve işlettirmek...” belediyelerin görevleri arasında sayılmaktadır. Bu maddeye göre Büyükşehir belediyeleri toplumdaki tüm dezavantajlı gruplar için her türlü sosyal ve kültürel hizmeti yerine getirebileceklerdir (Ateş, 2009, 92-95).

Belediyelerle ilgili bir diğer kanun olan 1580 sayılı kanun da belediyelere birçok sorumluluk yüklemektedir. Bu sorumluluklardan bazıları ise şunlardır (Kaya, tarih yok, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalbelediyecilik.htm>, 14.10.2011):

- Bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmek.
- Fakir ailelerin çocuklarına ve öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, yeme, içme, giyecek, barınma ve eğitim-öğretim gereksinimlerine yardım etmek. Fakir hastalara bakmak, ilaç vermek, fakir cenazelerini kaldırmak.
- Yetimhane yapmak.
- Yersiz, yurtsuzlara iş bulmak, kimsesiz kadın ve çocukları korumak.
- Ucuz belediye meskenleri yapmak.
- Fakirler için yatı evleri yapmak ve idare etmek.
- Muhtaçlar için iane sandıkları tesis ve idare etmek.
- Özürlülerin ulaşım ile sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerinden ücret almamak veya indirimli tarife uygulamak, belediyeye ait ve belediye tarafından işletilen veya kiraya verilen büfeler, otoparklar gibi işyerlerinin özürlüler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlamak.
- Halk için kütüphane ve okuma salonları açmak.
- Gençler için mahallin ihtiyacıyla mütenasip stadyumlar tesis etmek ve işletmek.
- Belediye tiyatrosu, sineması, halk müzeleri, hayvanat ve nebatat bahçeleri yapmak, idare etmek ve yaptırıp işletmek.
- Genç ve yetişkin özürlüler için meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitim merkezleri açmak.

Sosyal belediyecilik kapsamında belediyeler tarafından sunulması gereken sosyal hizmetlerin çeşitliliği, kalitesi, yoğunluğu belediyelerin sahip olduğu imkânlarla, hizmetin sunulacağı toplumun yapı ve özelliklerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Akdoğan’a (1999) göre sosyal belediyeciliğin işlevleri sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, yönlendirme ve rehberlik etme, yardım etme, gözetme ve yatırımdır. Sosyal belediyecilik anlayışını benimsemiş bir belediye, öncelikle kentinde yaşayanların sosyal yapısını ortaya koymalıdır. Ateş’e (2009, 93) göre sosyal hizmetler, ülkenin imkânları doğrultusunda yoksul ve engelli insanlar gibi toplumun dezavantajlı kesimlerinin üyelerine; insan onuruna yaraşır, çevreleriyle uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için sağlanan, aynı veya nakdi yardımlardır. Toplumun dezavantajlı kesimlerine insanlık onuruna yakışan bir sosyal ortam hazırlama amacıyla olan sosyal hizmetler, yararlanan gruplara göre şöyle özetlenebilir:

- Çocuklara yönelik olarak; eğitime katkıda bulunulması, yeterli beslenmeye yönelik katkı sağlanması, sokak çocuklarının rehabilitasyonu için çalışmalar yapılması, kreş hizmetleri verilmesi, koruyucu sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyo-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi.

- Gençlere yönelik olarak; kötü alışkanlıklar ve madde bağımlılığının önlenmesi, meslek edindirme yardımı, eğitim yardımı, iş edindirme çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması, eğlence ve spor alanları yapılması, çeşitli sosyo-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi.
- Yaşlılara yönelik olarak; kurum bakımı, sağlık yardımı, teknik malzeme sağlanması ve ihtiyaca yönelik mekânsal düzenlemeler, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik aynı ve nakdi yardımlar, çeşitli sosyo-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi.
- Özürlülere yönelik olarak; fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük yaşamı kolaylaştırmaya yönelik mekansal düzenlemeler, teknik malzeme yardımı, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik aynı ve nakdi yardımlar, meslek ve iş edindirme kursları, çeşitli sosyo-kültürel faaliyetler.
- Yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik olarak; aynı ve nakdi yardımlar, fakir ve çok çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar, aile eğitim merkezleri yapımı gibi hizmetler.

Türk belediyeçilik anlayışı tarihsel süreç içerisinde zaman ve çevre şartlarına bağlı olarak zorlu bir değişim yaşamakta, temel hizmet düzeyini aşmış belediyeler kente ve kentliye olan yükümlülüklerini yeniden tanımlamaktadırlar. Sosyal belediyeçilik yaklaşımının gelişmesiyle birlikte ve Avrupa Birliği sürecinde yerel yönetim düşüncesi de kabuk değiştirmekte, daha sorumlu, demokratik ve katılımcı bir yöne doğru ilerlemektedir. Demokratik katılım ve denetim mekanizmalarının doğru işletilmeye başlanmasıyla Türk belediyeleri kamusal hizmetlerin sunumunda yaşanan değişime daha kolay ayak uydurur hale gelecektir. Bölgesel ve yerel farklılıkların belediyeler üzerindeki etkileri baki kalmak koşuluyla belediyelerin yerel kalkınma sürecinde önemli birer aktör olarak ortaya çıkacağı şimdiden görülmektedir (Es, 2007, 10-11). Türkiye’de sosyal belediyeçilik anlayışını uygulamaya çalışan belediyeler bulunmakla birlikte bu anlayışın henüz yaygınlaşmadığı ve istenilen düzeye ulaşmadığı görülmektedir. Mevcut durum itibarıyla belediyelerin yoksulluğu önleme ve azaltma konusunda yeterli olduklarını söylemek oldukça zordur. Belediye mevzuatının yakın tarihte yenilenmiş olması, yerel yönetimlerde reform anlayışıyla açıklanabilmektedir. Reform alanlarından biri de sosyal belediyeçilik ve bu amaçlı çalışmaları arttırmaktır. Yerel yönetimler yerel toplumun gereksinimleri doğrultusunda sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapabilme yeteneğine merkezi yönetimlerden daha fazla sahiptirler. Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmalıdırlar.

Türkiye’de sosyal belediyeçilik konusunda karşılaşılan sorunlar genel olarak benzerdir. Öncelikli olarak belediyelerin kaynak yetersizliği, uzman personel eksikliği, belediye yöneticilerinin bilinçsizliği ve veri yetersizliği gibi sorunlar göze çarpmaktadır. Sosyal belediyeçilik kapsamında belediyeler, hizmet sunacakları halkı daha iyi analiz edebilmek için sosyal doku araştırmaları yaparak, kime ne türden hizmet ve yardım sunacaklarını belirlemelidirler. Ateş (2009, 93-94) Türkiye’de belediye yöneticilerinin sosyal belediyeçilik olgusuna olumsuz yaklaşımlarını vurgulayarak, birçok yerel kamu yöneticisinin bu hizmetleri çoğu zaman “*yetersiz mali imkânlara rağmen yürütülen gereksiz harcama*” olarak gördüklerini belirtmiştir. Diğer yandan, çeşitli belediyeler arasındaki koordinasyon eksikliği nedeniyle farklı belediyelerden aynı anda yardım alan kişiler sosyal belediyeçiliğin istismarı sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye’de sosyal belediyeçiliğe ilişkin sorunlara yönelik başlıca çözüm önerileri arasında belediye yöneticileri ve çalışanlarındaki sosyal sorumluluk bilincinin geliştirilmesi, gönüllülük esasının sağlanması, belediyelerin bu tür sosyal hizmet ve yardımlar için kaynak yaratabilmeleri, belediye çalışanları arasında uzman kadroların oluşturulması, üniversitelerle işbirliği içerisinde bilimsel verilerden yararlanarak hareket edilmesi, halkın duyarlılığının ve farkındalığının sağlanması ve sosyal hizmet uzmanlarının istihdam edilmesi yer almaktadır. Bütün bunların yanı sıra, yerel yönetimlerin mekânsal müdahalelerinde yoksul kesimlerin yaşadığı bölgelere



ağırlık verilmesi, kentsel yoksulluğun en temel nedeni olan göçün makul bir seviyeye indirilmesi, yaşam kalitesinin yükseltilmesi için yerel yönetimlerce gerekli önlemlerin alınması, mevcut sosyal hizmetlerin niteliğinin geliştirilmesi ve toplumsal gelişmenin sağlanması açısından yeni sosyal hizmet alanlarının oluşturulması gerekmektedir.

### **Sonuç**

Günümüzde gelişmiş ya da gelişmekte olan tüm ülkelerin ortak bir sorunu olan yoksulluk, istenmeyen bir durum olarak kabul edilmekte ve önlenmesi için çalışılmaktadır. 1980’li yıllardan itibaren dünya genelinde yaşanmakta olan küresel dönüşümler, yoksulluğun etki alanını genişletmiştir. Kentleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte özellikle azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk sorunu, kentsel ortamda çok daha farklı boyutlarda kendisini göstermektedir.

Yoksullukla mücadele konusunda devlete önemli görevler düşmektedir. Devlet, yoksulluğun nedenlerini doğru bir şekilde analiz etmek ve yoksul kesimi kalkındırmaya yönelik en etkili programları üretmekle yükümlüdür. Kentsel yoksulluk bağlamında düşündüğümüzde ise, devletin yanı sıra yerel yönetimlere de büyük görev düşmektedir. Yerel yönetimler, yoksul kesimin kentle bütünleşmesini sağlayacak önlemleri alarak, sosyal belediyecilik anlayışı kapsamında yoksul bireylere ihtiyaç duydukları sosyal hizmetleri sunmalıdır. Günümüz belediyecilik anlayışının önemli bir kolu olan sosyal belediyecilik eğilimiyle birlikte belediyeler yol, su, ulaşım gibi geleneksel hizmetlerine yenilerini eklemeli; başarılı bir sosyal belediyecilik anlayışının gerekleri olarak sosyal hizmet ve yardımlara ağırlık vermelidir. Bu doğrultuda, sosyal politika ve hizmet alanlarında istihdam edilecek uzman personele ve maddi kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Sosyal belediyecilik anlayışının gelişmesi yönündeki engelleri ortadan kaldırmak ve ihtiyaç duyulan maddi kaynakları temin etmek ise yine devletin görevidir.

Kentlerde karşımıza çıkan sorunları, özellikle de kentsel yoksulluk sorununu en etkili ve hızlı bir şekilde çözüme kavuşturabilecek olan kurumun, yerel yönetimler olduğu kabul gören bir anlayıştır. Yerel yönetimlerin sorunlara çözüm üretebilmesi için devletin yanı sıra, sivil toplum kuruluşlarıyla da işbirliği içinde olması gereklidir. Bu doğrultuda sadece devlet ve yerel yönetimler değil; halk da üzerine düşen görevleri yerine getirmeli ve birbirleriyle dayanışma içerisinde çözüm yolları üretmeye odaklanmalıdırlar.

## KAYNAKÇA

- Abay, A. R. (2004). Kent Yoksulluğu ve Sivil Dayanışma. Ed. R. Beder Şen. *IV. Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri*. Ankara: Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları.
- Akdoğan, Y. (1999). Sosyal Belediyecilik. *İstanbul Dergisi*, Mart, İstanbul.
- Ateş, H. (2009). Sosyal Belediyecilik. *Dosya Sosyal Politikalar*, 88-95. [http://www.musiad.org.tr/img/yayinlarraporlar/cerceve\\_dergisi\\_49\\_13.pdf](http://www.musiad.org.tr/img/yayinlarraporlar/cerceve_dergisi_49_13.pdf), Erişim Tarihi: 02.07.2009)
- Bal, H. (1999). *Kent Sosyolojisi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bozkurt, Ö. ve Tuncay E. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Dinler, Z. (1998). *Bölgesel İktisat*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). Resmî gazete. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, Erişim Tarihi: 12 Nisan 2010.
- Es, M. (2007). Kent Üzerine Düşünceler. *Yerel Siyaset Dergisi* (ücretsiz eki). İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Göymen, K. (1997). *Türkiye’de Kent Yönetimi*. İstanbul: Boyut Kitapları.
- Göymen, K. (2004). Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler. *Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü Uluslararası Sempozyum Kitabı*, no: 21. İstanbul: Pendik Belediyesi Kültür Yayınları.
- Güçlü, S. (2009). Kentsel Sosyal Problemler. Ed. N. Adak. *Sosyal Problemler Sosyolojisi*, 183-213. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Hattapoğlu, N. (2004). Göç, Sağlıksız Kentleşme, Yoksulluk ve Aile. Ed. R. Beder Şen. *IV. Aile Şurası Aile ve Yoksulluk Bildirileri*. Ankara: Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları.
- Hazman, G. G. (2010). Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü. *Türk İdare Dergisi*, 467, 135-152. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- Işık, O., & Pınarcıoğlu, M. M. (2001). *Nöbetleşe Yoksulluk-Sultanbeyli Örneği*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kaya, E. (t.y.). Sosyal Belediyecilik. <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalbelediyecilik.htm>, Erişim Tarihi: 14.10.2011.
- Keleş, R. (2000). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kentleşme Şurası (2009). *Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar*. Ankara: T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı.
- Kızılçelik, S. (2000). *Sosyoloji Yazıları 2*. Ankara: Anı Yayınları.
- Mahon, R., & Macdonald, L. (2010). Anti-Poverty Politics in Toronto and Mexico City. *Geoform*, 41, 209-217.
- Ravallion, M. (2002). On the Urbanization of Poverty. *Journal of Development Economics*, 68, 435-442. Amsterdam.
- Smith, B. C. (1996). Sustainable Local Democracy. *Public Administration and Development*, 16(2), 163-178. New York.
- Susmaz, H., & Ekinci, C. E. (2009). Sağlıklı Kentleşme Süreci Esasları. *e-Journal of New World Sciences Academy-Social Sciences*, 4(1), 21-34.
- Tatlıdil, E. (2003). Kentleşme ve Göç. Ed. İ. Sezal. *Sosyolojiye Giriş*, 326-361. Ankara: Martı Yayınevi.