



ASOS JOURNAL

The Journal of Academic Social Science

Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 10, Sayı: 126, Mart 2022, s. 1-19

ISSN: 2148-2489 Doi Number: <http://dx.doi.org/10.29228/ASOS.57563>

Yayın Geliř Tarihi / Article Arrival Date
2.01.2022

Yayımlanma Tarihi / The Publication Date
28.03.2022

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet YAMAN

Tarsus Üniversitesi, Yerel Yönetimler, Kent ve Çevre Politikaları Anabilim Dalı
ahmetyaman@tarsus.edu.tr
Orcid: 0000-0002-2359-8653

KENTSEL YOKSULLUĞUNUN YÖNETİMİNDE KENTSEL POLİTİKA ARAÇLARININ (REPERTUVAR) ANALİZİ: MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Öz

Yoksulluk, insanoğlunun varoluşu ile birlikte ortaya çıkan, zaman ve mekan mefhumunu aşan bir kavramdır. İlk çağlardaki basit toplum tiplerinde farklı düzeylerde görülen yoksulluk, günümüz (post)modern sonrası toplumların karmaşık yapılarında da deneyimlenmesi nedeniyle tarihsel bir özelliğe sahiptir. Kavramın bu tarihsel özelliği aynı zamanda yoksulluğun değişik zaman dilimlerinde ve coğrafi mekanlarda, farklı niteliksel ve niceliksel özellikleriyle görülmesine neden olmaktadır. Bu nedenle yoksulluk kavramı sosyal, ekonomik, politik ve kültürel pek çok konuyu yatay kesmektedir. Çok boyutlu ve birbiriyle ilişkili yapısı nedeniyle yoksulluğun tanımı, nedenleri ve etkileri üzerine alan yazınında tartışmalı yaklaşımlar mevcuttur. Bu çalışmada öncelikle yoksulluk kavramının ontolojik ve epistemolojik sorgulaması yapılarak kavramın sosyal gerçekliği hakkında bir değerlendirmede bulunulmuştur. İkinci olarak modern toplumun sanayileşme ve kentleşme değişkenleriyle şekillendiği varsayımında hareketle yoksulluğun sanayileşme ve kentleşme ile olan ilişkisine değinilmiştir. Üçüncü olarak, yoksulluğun kent ölçeğinde, kent mekânında ve kentte yaşayan insanlarla olan ilişkisi ele alınmıştır. Bu ilişki kentsel politika ve kent yoksulluğu kavramlarıyla birlikte değerlendirilmiş ve kentsel yoksulluğun yönetiminde kullanılan kentsel politika araçları (repertuvar) analiz edilmiştir. Kentsel yoksulluğun yönetilmesinde Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin uygulamaları analiz

edilmiştir. Çalışmanın amacı, kapması ve sınırlılıkları göz önüne alındığından bilgiye kolay erişim sağlanması, politika araçlarının gözlemlenebilmesine imkân sağlaması nedeniyle Mersin Büyükşehir Belediyesi örneği tercih edilmiştir. Araştırmada, Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin kentsel yoksulluğun azaltılmasına öncelik verdiği bu anlamda ulusal politika metinlerine referans vererek stratejik amaç ve hedeflerini belirlediği görülmüştür. Ayrıca, kentsel yoksulluk yönetiminin uygulama süreci, usul ve esasları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na dayanılarak hazırlanan "Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği" çerçevesinde yürütülmektedir. Politika uygulama araçlarının (repertuvar) tematik olarak eğitim desteği, sağlık desteği, aynı ve nakdi yardımlar ve hizmetlerden oluştuğu tespit edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kent politikası, Kent yoksulluğu, Kentsel yoksulluğun yönetimi, Kentsel politika araçları, Repertuvar.

ANALYSIS OF URBAN POICY IMPLEMENTS (REPertoire) IN THE MANAGEMENT OF URBAN POVERTY: THE CASE OF MERSİN METROPOLITAN MUNICIPALITY

Abstract

Poverty, is a concept that transcends the sense of time and space related to the subsistence of humankind. Poverty, which was seen at different levels in simple society types in the early ages, has a history feature because it is experienced in the complex structures of today's (post) modern societies. This historical feature of the concept also causes poverty to be considered with various qualitative and quantitative characteristics in different time periods and geographical locations. For this reason, the notion of poverty cuts, many social, economic, political and cultural issues horizontally. Due to its multidimensional and interrelated nature, there are controversial approaches in the literature on the definition, causes and effects of poverty. In this study, first of all, an ontological and epistemological questioning of the concept of deprivation was undertaken and an evaluation was made about the social reality of the concept. Secondly, based on the assumption that modern society is shaped by the variables of industrialization and urbanization, the relationship of poverty with industrialization and urbanization is stated. Thirdly, the relationship of poverty with urban scale, urban space and people living in the city is studied. This relationship was evaluated together with the concepts of urban policy and urban poverty, and the urban policy tools (repertoire) used in the management of urban poverty were analyzed. The practices of Mersin Metropolitan Municipality in the management of urban poverty were evaluated. Considering the purpose, scope and limitations of the study, Mersin Metropolitan Municipality example was preferred because it provides easy access to information and allows policy tools to be observed. In the research, it was considered that the Mersin Metropolitan Municipality prioritised to the reduction of urban poverty, and in this sense, it determined its strategic goals and targets by reference to national policy texts. In addition, the implementation process, procedures and principles of urban poverty management are carried out within the framework of the "Social Services and Social Assistance Regulations" arranged on the basis of the Municipal

Law No. 5393 and the Metropolitan Municipality Law No. 5216. It has been determined that policy implementation tools (repertoire) thematically consist of educational support, health support, in-kind and cash aids and services.

Keywords: Urban policy, Urban poverty, Urban poverty management, Urban policy Implementation tools, Repertoire .

GİRİŞ

Yoksulluk, insanoğlunun varoluşu ile birlikte ortaya çıkan, zaman ve mekan mefhumunu aşan bir kavramdır. İlk çağlardaki basit toplum tiplerinde farklı düzeylerde görülen yoksulluk, günümüz (post)modern sonrası toplumların karmaşık yapılarında da deneyimlenmesi nedeniyle tarihsel bir özelliğe sahiptir. Kavramın bu tarihsel özelliği aynı zamanda yoksulluğun değişik zaman dilimlerinde ve coğrafi mekanlarda, farklı niteliksel ve niceliksel özellikleriyle görülmesine neden olmaktadır. Bu nedenle yoksulluk kavramı sosyal, ekonomik, politik ve kültürel pek çok konuyu yatay kesmektedir. Çok boyutlu ve birbiriyle ilişkili yapısı nedeniyle yoksulluğun tanımı, nedenleri ve etkileri üzerine alan yazınında tartışmalı yaklaşımlar mevcuttur.

Yoksulluk, insanın temel ihtiyaçlarını karşılamaması durumu olarak özetlenebilmektedir. Bu anlamda kişinin barınma, beslenme, sağlık, eğitim vb. imkanlara ulaşamamasını da ifade etmektedir. Yoksulluk olgusunun çok boyutlu bir özellik göstermesi gibi, yoksulluğun nedenlerine ilişkin açıklamalar ve yoksulluğun ortadan kaldırılmasına ya da meşruluk temeline işaret edilebilmesine dair açıklamalar da literatürde oldukça geniş bir yelpazede ele alınmaktadır. Yoksulluğun toplumda varlığına ilişkin nedensel açıklamalar, mikro düzeyde bireysel özelliklerden, mezzo ve makro düzeylerde ulusal ekonomik ve toplumsal koşullar ile uluslararası düzeyde, uluslararası ekonomik işbölümünün getirdiği sonuçlar üzerinde olmak üzere üç ana başlık altında ele alınabilir (Açıkalın, 2013, s. 313). Bireysel açıklamalar yoksulluğun kişisel tercihe, kişilerin yoksulluk yardımlarıyla olan ilişkisine, kişilerin sosyo-demografik özelliklerine odaklanmaktadır. Bu değerlendirmeler literatürde sosyal yardımları hak eden – etmeyenler oraya ayırmakta, yoksulluk kültürü, sınıf altı gibi kavramlarla geniş bir tartışma alanı bulmaktadır. Yoksulluğun nedenlerini yapısal özellikler bağlamında inceleyen yaklaşımlar ise gelir dağılımı, bölgeler arası eşitsizlik, eğitim, istihdam, sağlık gibi olanaklara erişim, toplumsal eşitlik, adalet, dışlanma ve ayrımcılık gibi kavramlara odaklanmaktadır. 1980 sonrası dönem itibariyle yoksulluk küreselleşme olgusuyla birlikte ele alınmaktadır. Neo-liberal ekonomi politikalarının kurumsallaşması ve yapısal uyum politikalarının sonucu olarak esnek çalışma, düzensizleşme, taşeronlaşma vb. uygulamalar yoksulluğun şiddetlenmesine neden olmuştur (Açıkalın, 2013, s. 314).

Kent olgusunun sosyo-ekonomik, politik ve kültürel tahlili kentin tarihsel gelişim süreci, bu gelişim sürecinde rol oynayan faktörlerin neler olduğu üzerine tartışılmıştır (Eisinger, 1997, s. 3; Tekeli, 2008). Bu tartışma kentin tarihsel olarak gelişim süreci, kentin zaman ve mekânsal olarak işlevleri, kentin yönetimi, kentteki yaşamın özellikleri, kentin mekânsal planlaması gibi pek çok konuyu içerisine alan toplumsal değişim ve dönüşümün bir yansımasıdır (Gottdiener & Hutchison, 2011, s. 49; Mumford, 2013, s. 20-50; Savage & Warde, 1993, s. 1-7).

Günümüz dünyası, kent ile özdeşleşmiş durumdadır. Çünkü dünya nüfusunun yaklaşık yüzde yetmiş kentlerde yaşamaktadır. Birleşmiş Milletler'in 2018-2050 projeksiyonunda dünya

nüfusunun yaklaşık yüzde 80'inin kentlerde yaşayacağı varsayılmaktadır (United Nations, 2020a). Dünya hızlı bir kentleşme sürecinin içerisinde geçmektedir (United Nations, 2019, s. 1).

Şehirlerin fiziksel ve mekânsal özellikleri dünyanın çok küçük bir parçasını oluştursa da kentlerin fiziksel ve ekolojik ayak izlerinin etkisi oldukça fazladır. Yaşadığımız çağın hızlı kentleşmesinin sosyal, ekonomik ve çevresel sonuçları söz konusudur (UNDP, 2016, s. 1-2). Bu sonuçlar eğitimden sağlığa, kültürden insani gelişmeye pozitif bir etkiye sahip olsa da yoksulluk, işsizlik, çevre kirliliği, şiddet ve suç gibi pek çok sorunun da kentleşmenin gelişimi ile birlikte eş anlı yaşandığı bilinmektedir (Giddens, 2009, s. 233; Storper & Scott, 2016, s. 1115).

Bu çalışmanın temel problemi, kentsel yoksulluğun yönetiminde kentsel politika araçlarının (repertuvar) incelenmesidir. Bu problemin incelenmesinde yoksulluk kavramı, kent yoksulluğu ve kentsel politika araçları incelenmiştir. Kentsel yoksulluğun yönetiminde kentsel politika araçlarının (repertuvar) yoksulluğu azaltma stratejileri olarak görülüp görülmediği sorgulanmıştır.

YÖNTEM

Sosyal gerçekliğin araştırılmasında ve incelenmesinde sosyal bilimlerde farklı yaklaşımlara başvurulmaktadır. Toplumsal gerçekliğin varlığına ilişkin ontolojik sorular ile sosyal gerçekliğin bilgisine yönelik epistemolojik sorular çerçevesinde sosyal bilimin metodolojisi gelişmektedir. Bu anlamda sosyal gerçekliği nesnel gerçeklik olarak açıklayan pozitivism, sosyal gerçekliği hem nesnel hem de öznel bağlantılarla açıklamaya çalışan yorumsamacı yaklaşımlar başlıca tercih edilenlerdir (Erdoğan & Semerci, 2021, s. 27). Eleştirel gerçekçilik hem pozitivist hem de relativist anlayışlara yöntemsel bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır (Ozan, 2001, s. 11).

Eleştirel gerçekçilik bu alternatifliğini Bhaskar'ın bilgimizin dışında bağımsız bir dünya olduğu görüşüyle ileri sürer. Bu dünya algımız ve gözlemlerimiz dışında gerçekliğe sahiptir (Bhaskar, 2008, s. 15). Gerçeklik ise nesnel ilişkisel yapısından kaynaklanmaktadır. Sosyal gerçeklik, sosyal olayın ve sosyal aktörlerin meydana getirdiği fiili, görgül, gerçek düzenlemeler ve ilişkiler bağlamında var olmaktadır (Ozan, 2001). Eleştirel gerçekçiliğe göre eylem, söylem ve kurumlar kavrama bağlı ve ilişkisel olarak açıklanabilmektedir. Sosyal bilim bu sosyal pratiğin içerisinden bilgisini üretir. Bu üretim sürecinde, sosyal gerçekliği açıklamak ve anlayabilmek için eleştirel bir bakış açısı getirmektedir (Sayer, 1992, s. 5-7).

Çalışmada sosyal gerçekliğin anlaşılmasında fiili, görgül ve gerçek düzenlemeleri, ilişkileri aktör, yapı ve nedensellik bağlamında incelemeye imkan veren eleştirel gerçekçilik hem yorumsamacı hem de pozitivist bir değerlendirmeye imkân vermesi nedeniyle tercih edilmiştir (Sayer, 1992, s. 90-95). Bu yöntemde hem tündengelim hem de tümevarım stratejileri birlikte kullanılmış, çalışmada kullanılan nicel ve nitel veriler, doküman incelemesi tekniği kullanılarak içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Doküman incelemesi, araştırma konusuna ait bilgileri içeren yazılı materyallerin zaman içerisindeki değişim ve dönüşümlerini göstermesi ve ayrıca politika metinlerinin kamu ve kent politikası analizine temel referans kaynağı olması nedeniyle de tercih edilmiştir (Arslan, 2012, s. 30-50; Duygu, 2012, s. 195-200; Knoepfel et al., 2007, s. 24-26; Yaman, 2021, s. 5).

Kent yoksulluğunun yönetimi ve kentsel politika araçları arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla çalışma kapsamında iki araştırma soru seti formüle edilmiştir.

Çalışmanızın yöntem bölümünü buraya yazın. Araştırma deseni, örneklem/katılımcılar, veri toplama araçları ve veri analizi gibi yönteme ait alt-başlıklar kullanabilirsiniz. Alt başlıkların kullanılması durumunda 1cm girinti, sadece ilk harfler büyük bolt, 11 punto. Bir satır boşluktan sonra BULGULAR ve YORUM başlığı yazılır.

Birinci araştırma soru setinde yoksulluk kavramının teorik incelenmesine değinilmiştir. Yoksulluğun nasıl tanımlandığı, yoksulluk farklı türlerinin ne anlama geldiği, yoksulluk kavramının zaman ve mekana göre değişim gösterip göstermediği incelenmiştir.

İkinci soru seti, yoksulluk kavramını kent ve kentleşme olgusu ile birlikte tahlil etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla kentsel yoksulluğun alan yazınında nasıl ele alındığı, kentleşme ile yoksulluk arasındaki nedensellik, kent politikası bağlamında yoksulluğun değerlendirilmesi, kent politikası uygulama ve araçlarının yoksulluğun yönetimindeki etkileri analiz edilmiştir.

YOKSULLUK KAVRAMI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Yoksulluk kavramı parayla bağlantılı, ilgili bir durum olarak değerlendirilmektedir. Bu yoksul olarak yaşayan insanların satın alma gücü ya da kişi başına düşüne milli gelirden elde ettikleri pay olarak değerlendirilebilmektedir (Nunan, 2015, s. 10). Yeterli kaynak ve gelire sahip olamama durumu olduğumu gibi gıda, su, yiyecek, barınma, sağlık ve güvenlik hizmetleri gibi temel gereksinimlerden de yoksun olma durumu olarak da yoksulluk olgusu tanımlanabilmektedir (Oktik, 2008, s. 25). Bradshaw, gereksinimlerin eksikliği olarak tanımlanan yoksulluk kavramını sorgulayarak bu eksiklik meselesinin kişiden kişiye değişim gösterebileceğine vurgu yapmaktadır. Gereksinimler, eksiklikler bu anlamda görecelidir. Dolayısıyla yoksulluk kavramını eksiklikler ya da ihtiyaçlardan ziyade yoksunluk kavramı ile ele alınmasını önermektedir (Bradshaw, 2006, s. 4).

İhtiyaçların eksikliği ya da yoksunluk olarak ifade edilen yoksulluk olgusu, bazı insanların kendi özelliklerinden, doğal ya da çevresel koşullardan ya da savaş vb. insan eliyle ortaya çıkarılan sorunlar sebebiyle geçimlerini sağlamakta güçlük çekmek ile ilgili bir durumdur. Bu anlamıyla tarihin her döneminde ve her toplumda rastlanılmış, deneyimlenmiş bir olgudur (Buğra, 2008, s. 24).

Yoksulluğun tarihsel olarak bütün toplumlarda görülebilmesi zaman ve mekan mefhumundan bağımsız bir sosyal gerçeklik olarak algılanmasını sağlasa da “modern yoksulluk” kavramı sosyal bilimlerin inceleme nesnesini oluşturmaktadır (Buğra, 2008). Tarımın ticarileşmesi, tarımsal üretimin yerini sanayi üretimi ile birlikte gelişen fabrikalaşma, sanayi olgusunun mekânsal ölçeğinin kentlerde merkezileşmesi modern yoksulluk kavramının tarihsel ve sosyo-ekonomik zeminini oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle modern yoksulluk kavramı sanayileşme ve kentleşme değişkenleri sosyal yapıların, politik kurumların ve insan ilişkilerinin değişim ve dönüşümünde önemli bir rol oynamıştır (Tilly, 1997, s. 2). Modern yoksulluk kavramı bu açıdan endüstri devrimi, kapitalizmin yükselişi, siyasal devrimler ve ulus devletlerin oluşumu, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle tanımı, anlamı, ölçülebilirliği değişim göstermiştir (Ritzer, 2008, s. 13). Bu açıdan sosyal teori ya da sosyal bilimler her zaman yoksulluğun kavramını sorunsal olarak ele almıştır. Bu sorunsal ise yoksulluğa neden olan ya da yoksulluğun giderilmesinin nasıl olacağı konuları üzerine muazzam bir külliyyatın oluşmasında zemin hazırlamıştır (Geremek, 1994, s. 1-2).

Modern yoksulluğun işgücü ile olan ilişkisi, yoksulluğun hak ile hayırseverlik arasındaki mücadelesi, refah devleti ile sosyal dayanışma olarak dönüşümü uzun ve kapsamlı bir sosyal,

ekonomik ve politik bir incelemeyi işaret etmektedir (Buğra, 2008, s. 23-66). Çalışmanın kapsamı ve sınırlılığı düşünüldüğünden yoksulluk kavramının tarihsel ve sosyolojik ayrıntılı incelemesine değinilmemiştir. Yine de yoksulluğun kuramsal açıdan farklı değerlendirmelerine Bradshaw'dan (2016) yararlanılarak Tablo 1'de yer verilmiştir. DiNitto ve Johnson'da yoksulluğa neden olan değişkenleri altı bir sınıflandırma içerisinde açıklamaktadır. Birinci sınıflandırmada yoksunluk; iyi bir yaşam için gerekli olan gıda, konut, eğitim vb. eksiklik olarak ele alınmaktadır. İkincisi gelir dağılımındaki eşitsizlik olarak ifade edilmektedir. Üçüncüsü, bireylerin bilgi, beceri ve yeteneklerini piyasaya aktaramamalarına bağlı yoksulluk bir başka ifadeyle beşeri sermayenin yetersizliği olarak değerlendirilmektedir. Dördüncüsü, ilgisizlik, yabancılaşma, kayıtsızlık, inisiyatif alamama gibi kültürel temellere bağlı yoksulluğun açıklanmasıdır. Yoksulluk kültürünün olup olmadığı yönündeki tartışmaları gündeme getirmektedir. Beşincisi, kapitalist sistem içerisinde sınıf ilişkilerinin, sınıfsal sömürü ilişkisinin bir tezahürü olarak yoksulluktur. Altıncısı ise, kurumsal ve sosyal yapıların karşılıklı etkileşimi ile devam eden ve yeniden üretilen yoksulluktur (DiNitto & Johnson, 2016, s. 118-128).

Tablo 1. Yoksulluk Kavramının Beşli Kuramsal Değerlendirmesi

Kuram	Yoksulluğun Nedenleri	İşleyiş Mekanizması
1. Bireysel	Bireysel tembellik, hatalı seçim, yeteneksizlik, yetersizlik ve doğal eksiklik	Kötü seçimi yapanın ya da rekabet edemeyenlerin cezalandırıldığı, rekabet edenin kazandığı bir sistemin varlığı
2. Kültürel	Üretken olmayan ve başarı normlarına karşıt olan değerleri içeren alt kültürün varlığı	Akran grupların yanlış değerleri uygulaması ve yanlış davranışları norm olarak pekiştirmesi
3. Politik ve Ekonomik Yapı	Sistemik olarak eğitim, iş, konut, güvenlik, sağlık, politik temsil gibi kurumsal yapılara olan erişimin kısıtlılığı	Sosyal ve ekonomik yapının bazı grupları doğrudan ya da dolaylı olarak dışlaması (<i>anahtar kurumlara dahil olma kriterlerinden yoksunluk</i>)*
4. Coğrafi	Sosyal fayda ve maliyetlerin farklı mekanlarda yoğunlaşması (<i>kent-bölge-ulusal</i>)*	Kümelenme, ölçek ekonomisi ve kaynakların dağıtımındaki farklılıkların etkisi
5. Birikimli ve Döngüsel	Yoksulluğun döngüsel ve dönemselliği bireye ait olan (kazanç, konut, sağlık, eğitim vb.) ile toplumsal etersizlikler (altyapı, iş kaybı vb.) ile olan karşılıklı ilişkisi	Bireysel ya da toplumsal yetersizlikler birbirini karşılıklı olarak etkiler, Bireysel ve toplumsal krizler yoksulluğun birikimsel, dönemsel ve döngüsellğine neden olur.

Kaynak. Bradshaw (2006)'ın "Beş Yoksulluk Kuramı ve Yoksulluk Karşıtı Toplumsal Programları" adlı çalışmasından uyarlanmıştır. * İtalik olarak verilen ifadeler yazara aittir.

Yukarıda ifade edildiği üzere yoksulluk kavramının tanımlanması literatürde çeşitlilik göstermektedir. Ancak en genel tanımıyla yoksulluk kişinin yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan asgari kalori miktarını ifade etmektedir. Buna göre yoksulluk "mutlak yoksulluk" ve "insani gelişme veya görel yoksulluk" yaklaşımı olarak iki açıdan değerlendirilmektedir. Görel yoksulluk kavramı, kişinin ötekilerine göre kendisini nasıl tanımladığından, ulusal boyuttaki gelir dağılımı eşitsizliği, ülkelerin uluslararası gelişmişlik sıralamalarındaki yerlerine değin uzanan farklı anlam, tanım ve içeriğe sahiptir. Mutlak yoksulluk ise, uluslararası alanda yoksulluğu ölçülebilmesi, karşılaştırılabilir olması bakımında bir standart olarak ele alınabilmektedir. Bu anlamda mutlak yoksulluk standardizasyon, görel yoksulluk ise zaman ve mekana göre değişim anlamına gelmektedir (Açıkalin, 2013, s. 315).

Yoksulluk olgusunun nedenleri ve tanımı üzerine çok çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Bu tartışmalara ek olarak da yoksulluğun ölçülmesi sorunsalı da ayrıca ele alınmaktadır. Yoksulluğun ölçülmenin bir dizi amacı vardır. Bunlar, bir toplumdaki yoksul sayısını saptayabilmek, yoksulluğu azaltıcı politikaları geliştirebilmek, yoksulluk meselesini gündemde tutmak, projeler üretmek, insanlara yardım etmek gibi başlıklardan oluşmaktadır. Yoksulluğun ölçülmesinde nüfus sayımı, hanehalkı anketleri, milli gelir hesapları, yaşam standardı ölçüm anketleri, nüfus ve sağlık araştırması, istihdam anketleri, nitel ve katılımcı yoksulluk analizlerine başvurulmaktadır (Açıkalın, 2013, s. 317-320).

Yoksulluğun ölçülebilmesi, sosyal gerçeklik olan yoksulluk olgusunun zaman ve mekan özelinde analiz edilmesi sonucunda yoksulluğun düzeyini gözler önüne sermek için bir dizi göstergelere başvurulmaktadır. Tablo 2’de yer verilen bu göstergeler yoksulluğun farklı açılardan ele alınması, analiz edilmesi amacıyla geliştirilmiştir. Bu göstergeler genel olarak gelir temelli ya da gelir düzeyine göre yoksul sayısını, yoksulluk durumunu somutlaştırır da bazı göstergeler eğitim, sağlık gibi toplumsal hizmetlere erişim bakımından da değerlendirmektedir (Açıkalın, 2013, s. 31-32). Yoksulluğun durumunu gözler önüne sermek amacıyla farklı yaklaşımlar da geliştirilmektedir. Birleşmiş Milletler (UN) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından bütün ülkelerin yoksulluk karşısındaki genel durumunu göstermesi bakımından “İnsani Gelişmişlik Endeksi” geliştirilmiştir. İnsani gelişmişlik kavramı, iyi ve uzun yaşam, bilgiye erişim ve yüksek yaşam standartı esasına dayalı bir insani gelişme tanımından yola çıkarak gelir, eğitim ve sağlık göstergelerinden oluşmakta, sosyoekonomik göstergeleri ekonomik büyümeyle ilişkilendirmektedir. Bu değişkenleri gösteren endeks ile de uluslararası kıyaslamalara imkan vermektedir (Şenses, 2006, s. 130)

Tablo 2. Yoksulluk Göstergeleri ve Özellikleri

Göstergeler	Özellikleri
Yoksulluk açığı oranı	Yoksulluk sınırına göre ortalama gelir veya tüketim açığının hesaplanması üzerinden yoksul sayısı ortalamasıdır.
Kafa sayısı ölçümü	Nüfusun temel gıda maddelerine ulaşamamasıdır.
Kafa sayısı oranı	Yoksulluğu açıklayan araç olmakla birlikte yoksulluğun büyüklüğü, şiddeti ve derinliği konularını ihmal eder.
Yoksulluk Derinliği ve Yoksulluk Şiddeti	Yoksulluğa sınıfsal düzeyde inceler ve yoksulluğun farklı unsurlarını inceler.
Eşitsizlik Önlemleri	Gelir, tüketim ya da başka bir refah göstergesi bakımından kaynakların dağılımını ifade eder.
Gelir – Dışı Yoksulluk Göstergeleri	Yoksulluğun gelir dışında istihdam, sağlık, eğitim vb. toplumsal hizmetlere erişebilme durumunu inceler.

Kaynak. Açıkalın (2013) Çalışmasından tasarlanmıştır.

Türkiye’deki yoksulluk göstergelerini incelediğimizde görece yoksulluk çerçevesinde TÜİK (2020) verilerine göre “eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %50’si dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre, yoksulluk oranı 2020 yılında 0,6 puan artarak %15,0 oldu. Medyan gelirin %60’ı dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre yoksulluk oranı ise son yılda 0,6 puan artarak %21,9 olarak” gerçekleşmiştir. Ayrıca maddi yoksulluk olarak ifade edilen göstergede ise çamaşır makinesi, renkli televizyon, telefon ve otomobil sahipliği ile ekonomik olarak beklenmedik harcamaları yapabilme, evden uzakta bir haftalık tatil masrafını

karşılatabilme, kira, konut kredisi ve faizli borçları ödeyebilme, iki günde bir et, tavuk, balık içeren yemek yiyebilme ve evin ısınma ihtiyacını karşılayabilme durumu gibi kıstasları değerlendirildiğinde maddi yoksunluk oranı 2020 yılında %27,4 olarak belirlenmiştir (TUİK, 2020).raştırmanın bulguları ve yorumları 11 punto, sadece paragraf başlığında 1 cm girinti vererek ilgili metin yazılmalıdır. Alt başlıkların kullanılması durumunda 1cm girinti, sadece ilk harfler büyük bolt, 11 punto. Bir satır boşluktan sonra TARTIŞMA, SONUÇ ve ÖNERİLER başlığı yazılır. Tablo gösteriminde aşağıdaki örnek dikkate alınmalıdır. Gereklilik durumunda tablo başlığı hariç içindekiler 10 ya da 9 punto yazılabilir.

TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE KENT İLİŞKİSİ

Türkiye’de kentleşmenin tarihsel başlangıcını 19. Yüzyıla kadar götürülebilse de kent ve kentleşme sorunlarının gündeme gelmesi 1940’ların ikinci yarısı itibariyle belirgin hale gelmiştir. Bu duruma ilk olarak İkinci Dünya Savaşı’nın sonrasında Marshall Yardımları ile birlikte tarımda makineleşmenin artması kırsal alandaki nüfusun kente yönelmesi, kırdan kente göçün yarattığı kentsel nüfustaki artış, ikincisi ise göçe bağlı olarak kentlerin yapısal dönüşümlerinin başlamasıdır (Tekeli, 1982, s. 231).

Kentin demografik yapısı, mekânsal değişimi ve dönüşümü kentin sermaye oluşumuna ya da sermayenin kentlerde yeniden üretilmesine, bununla birlikte emeğin kent ölçeğinde yeniden üretilmesine de zemin hazırlamıştır (Keleş, 2016, s. 73-77; Tekeli, 1982, s. 235-237, 2011, s. 34). Kurtuluş, kent çalışmalarında 1950 ve 1970 arasındaki dönemin kentleşmenin yarattığı sorunlara ve toplumsal değişme çalışmalarına odaklanıldığını vurgulamaktadır (Kurtuluş, 2017, s. 198-206). Şengül ise 1950 – 1980 arasındaki dönemi Türkiye’nin emek gücünün kentleştiği bir dönem olarak tasvir etmektedir. Kentin göçmenlerinin yaşadığı konut sorununun gecekondu olgusu ile çözülmeye çalışıldığı, ekonomik ve istihdama ilişkin sorunların da enformel ilişki ağları içerisinde belirlendiğine vurgu yapmaktadır (Şengül, 2009: 124-129).

Türkiye’de kent olgusunun çok boyutlu ve katmanlı yapısı kent ile kentsel yoksulluk ilişkisini de belirlemiştir. Bu ilişki kentsel yoksulluğun yaşandığı, görünür olduğu gecekondu kavramıyla şekillenmiştir. Kentsel yoksulluğun mekanla ilişkisi, mekânsal tezahürü gecekondu ve gecekondu mahalleleri, semtleri ile belirginleşmiştir. 1950’lilerin İstanbul’unda ortaya çıkan gecekondu olgusu, 1970’ler itibariyle bütün şehirlerde görünür olmuştur. Gecekondu yerleşim yerleri büyük çoğunlukla vakıf, tarım ya da devlet arazilerinin üzerinde kuruluyordu. Yerleşim kanunen yasak olmasına karşın Türkiye’nin çok partili yaşama geçmesi, popülist politikaları belirleyen sosyal, ekonomik ve politik alandaki ilişkiler gecekondu olgusunun yasak olmasına rağmen uygulanmasına göz yummuştur. Gecekondulaşma, sanayileşmenin ucuz emeğin barınma sorunu için bir çözüm aracıydı. Bu yerleşim yapısı zaman içerisinde enformel ilişkileri ve kırdan kente göçün rotasını da belirlemiştir. Belediyelere verilen imar yetkisi ile birlikte 1980’lere kadar tek katlı yapılar olarak gözlemlenen gecekondu, 1980 sonrasında apartman tipi gecekondulaşma olarak da mekânsal değişime uğradı. Türkiye’nin sanayileşme ve kentleşme deneyimi, kırdan kente göçü arttırmış, kentlerdeki nüfusun iş edinme, yaşam koşullarını olumsuz etkilemiş ve kentsel yoksulluğun nedenlerini oluşturmuştur (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 33-35; Işık & Pınarcıoğlu, 2021: 95-119; Tekeli, 1982).

Şengül, 1980 sonrası yeni dönemde ortaya çıkan siyasal ve ekonomik koşulları sermayenin kentleştiği yeni bir evreye geçildiğini ifade etmektedir (Şengül, 2009: 138). 1950’lilerde başlayan gecekondulaşma ve çarpık kentleşme, kentin çöküntü alanlarını oluşturmakta, metropoliten alanların ihtiyaç duyduğu yeni büyük çaplı dönüşüm projelerini

oluşturmaktadır. 1980 sonrası, eskinin gecekondulu mahallelerinin yeni dönüşüm projeleri ile soylulaştırılmasını içeren yeni kentleşme modeline dönüşmektedir. Sermayenin öncülüğünde, devletin kontrolünde kentsel mekanların dönüşümüne müdahil olması ve kentsel mekanların yeni birikim sürecinin odağı haline gelmesine zemin hazırlamıştır (Alada, 2008: 269; Kurtuluş, 2017: 214; Türkün & Kurtuluş, 2005: 10).

Türkiye'nin kentleşme sürecindeki bu yeni evresi kentsel yoksulluğu da etkilemiştir. 1980 öncesi gecekondulaşma ve enformel ilişkiler ağı kentsel yoksulluğu dayanışma ağları içerisinde yeniden üretirken, 1980 sonrası gecekondunun iskan özelliğinin yerini piyasada alınıp satılmaya, kiralanmaya bırakması kentte tutunma işlevinin zamanla aşınmasına zemin hazırlamıştır. Aynı zamanda gecekondulaşmaya etkileyen ve ondan etkilenen enformel ilişkiler ağı, hemşericilik gecekondulaşmanın ticarileşmesi ile yerini mafya örgütlerine bırakmıştır. Dayanışmacı ilişkilerin yerini eşitsiz güç ilişkilerine, politik, etnik, ve dinsel çağrışımları barındıran cemaatlere yer vermiştir. Bütün bu süreç Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisi ile başlayan, neo liberal politikaların getirdiği yapısal sorunları içerse de, kent yoksullarının gecekondulaşma ve enformel ağlarındaki dönüşüme bağlı olarak birbirleriyle olan mücadelesine de neden olmuştur. Bütün bu süreç kentteki işlerin güvencesiz ve geçici olmasına, kentte ücretlerin düşmesine, toplumsal hizmetlerin ticarileşmesi ve paralı hale gelmesine, kentte yaşayan büyük bir çoğunluğun yoksulluk sınırının altında yaşamasına neden olmaktadır (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009; Işık & Pınarcıoğlu, 2021: 155-171).

Açıklan, kent yoksulluğu kavramı üzerinde görüş birliği olmadığını vurgulayarak, kavramın iki yaklaşım ile açıklanabildiğini ifade etmektedir. Birinci geleneksel ekonomik temelli yaklaşımda sosyal göstergeleri içeren gelir ya da tüketime konu olan, beslenme, gıdaya harcanan bütçe, içme suyuna erişim, okuryazarlık vb. örüntülere göre kentsel yoksulluk incelenmektedir. İkincisi antropolojik yaklaşım yerel düzeyde yaklaşımları, toplumsal farklılaşma dinamiklerini incelemektedir. Bu açıdan kentsel işgücünden, eğitim ve sağlık hizmetlerinden, kentsel hizmetlerden yararlanamayan "kent yoksulu" bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentin olanaklarından yararlanamayan kent yoksulu bu eşitsizliği gelecek kuşaklara aktararak yoksulluğun yeniden üretilmesine de neden olmaktadır (Açıklan, 2013: 328-329)

Açıklan, kent yoksulluğunun günlük yaşamı etkileyen sorunlarını aşağıdaki başlıklarda özetlemektedir. Bunlar;

- Gelir ve istihdama sınırlı erişim olanakları
- İnsanca ve güvenli olmayan yaşam koşulları
- Altyapı ve hizmetlerin yetersiz olması, erişilememesi
- Doğal afetler, çevre felaketleri gibi risklere karşı savunmasız olma, sağlık risklerine maruz kalma,
- Kentsel mekanlara sınırlı ulaşım olanakları,
- Eşitsizlik ve dışlanma,
- Eğitim olanaklarına erişim sorunu,
- Güçlendirme

olarak tanımlanabilmektedir (Açıklan, 2013: 329-335).

Sanayileşme ve kentleşmenin getirdiği zenginlik ve refah artışı ile sonuçlanırken bir diğer taraftan kentsel eşitsizlikleri, kentsel yoksulluğu, yoksunluğu da beraberinde getirmiştir. Yoksulluk çalışmaları kimin yoksul olarak tanımlanabileceği, yoksulluğun göstergelerinin neler olduğu, yoksulluğun nasıl ölçülebileceği konuları üzerine odaklanmaktadır. Bunlara ek olarak eğitim, sağlık, altyapı vb. kentsel hizmetlerden yoksullar çok daha az yararlanmakta, çevresel sorunlardan, kötü yaşam koşullarından etkilenmekte, şiddet ve suçun yoğunlaştığı mekanlarda yaşamakta, doğal afet ve kazalardan en fazla zarar görmektedir (Baker & Schuler, 2004: 1-6).

Kent yoksulluğunun analiz edilmesinde, kentsel yoksulluğun boyutları bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda kentte yaşayanların gelir ve istihdam durumları, sağlık hizmetlerine erişim olanakları, eğitim olanaklarına ulaşım durumları, konut ya da kişisel güvenlik durumları, yoksulların bireysel olarak yapabilirliklerini arttırmaları, güçlendirilmeleri kentsel yoksulluğun giderilmesinde belirli amaçlar olarak yer değerlendirilmektedir (Açıkalin, 2013: 334-335). Çalışmanın amacı ve kapsamı göz önüne alındığından yukarıda ifade edilen konu başlıkları ayrıntılı olarak ele alınmamaktadır. Bunun yerine bir sonraki başlıkta kentsel yoksulluğun yönetiminde kentsel politika araçları olarak kabul edilmeleri nedeniyle Mersin Büyükşehir Belediyesipratiği olarak incelenmektedir.

Yerel yönetimler, şehirde yaşayanların müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan, şehrin karar organını o şehirdeki seçmenlerin belirlediği mali ve idari özerkliği bulunan tüzel kişilerdir. Mahalli müştereklik kavramı o kentte yaşayanların hemşeri hukuku geliştirmesine zemin hazırlamaktadır. Belediye tüzel kişiliğinin sosyal, ekonomik, kültürel ve politik fonksiyonları hemşeri hukukun gelişmesine katkı sunmaktadır (Bayraktar, 2009; Belediye Kanunu, 2005).

5393 ve 5216 sayılı Büyükşehir ve Belediye Kanunu'nda mahalli müşterek ihtiyaç niteliği olan "imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları, kadınlar ve çocuklar için konukevleri, gıda bankacılığı" gibi faaliyetleri yapabileceği, yaptırabileceği vurgulanmıştır (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; Belediye Kanunu, 2005). Belediye tüzel kişiliğinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının görevleri arasında "belediye bütçesindeki yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engellilere yönelik merkezler oluşturmak" yer almaktadır. Bu görevlerinin yerine getirilmesinde Belediye Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde belediye giderlerinin özellikleri belirtilmiştir. İlgili kanunun (i) fıkrasında "dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" özel olarak tanımlanmıştır. (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004; Belediye Kanunu, 2005). Kent yoksulluğunun yönetimine etki eden yasal dayanaklara istinaden "Mersin Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği" ilgili kanunlara dayanılarak hazırlanmıştır. Bu yönetmelik, Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin kentsel yoksulluğun yönetiminde sosyal hizmetler, sosyal yardımlara yönelik politika araçlarının usul ve esaslarını belirlemektedir. Yönetmelik,

"Dayanışma ve yardımlaşmayı sağlamak için sosyal yardım ve hizmet amaçlı Mersin İli sınırları içerisinde ikamet eden; yoksulluk içerisinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan, hayatlarını sürdürmekte güçlük çeken dar gelirlilere, sosyo-ekonomik yetersizlik içinde bulunan muhtaç çocuk, genç, kadın, yaşlı, kimsesiz, engelli, öğrenci, gazi ve şehit ailelerine, olağanüstü

bir felaket, yangın, hastalık ya da kaza nedeniyle belirli bir süre kendisinin ya da geçindirmekle yükümlü olduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olan bireylere yapılan sosyal hizmet ile sosyal yardımlar ve belediye sınırları dışında yangın, sel, deprem gibi doğal afetlerin meydana gelmesi durumunda yapılacak yardım ve desteğe” ilişkin geniş bir çerçeve çizmektedir (Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği, 2019).

İlgili yönetmelik beledinin yoksulluk yönetimine ilişkin politika araçlarını (repertuvar) ve bu araçların muhatabı olan kişileri ve kişilerin özelliklerini de tanımlamaktadır.

Tablo 3. Mersin Büyükşehir Belediyesi’nin Yoksul ve Politika Araçları (repertuvar) Tanımı

Tanım	Özellikler
Aynı Yardım	Yiyecek, giyecek, yakacak, ev eşyası, kırtasiye gibi müracaatçının ihtiyacına göre verilecek mal ve malzeme yardımı
Nakdi Yardım	Kişinin belirlenen ihtiyacına ve muhtaçlığına göre verilecek parasal yardım
Muhtaçlık	Her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı , asgari ücretin aylık net tutarının 1/3’ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimselerin muhtaç kabul edilemeyeceğini
Yoksul	Hiçbir geliri olmayan veya asgari seviyede geliri, malı, kazancı bulunmayan, beslenme, giyinme, barınma, sağlık ve eğitim gibi en zaruri ihtiyaçlarını, günün şartlarına, yaşadığı coğrafyaya ve sahip olduğu sosyal konuma göre belirlenecek olan standartlara uyacak şekilde kendi imkânlarıyla karşılayamayanları
İhtiyaç sahibi	Hane içindeki kişi başına düşen geliri aylık brüt asgari ücretin 1/3 ünden az olan kişi ve ailelerden; günlük yaşamın gerektirdiği temel ekonomik giderleri karşılamakta zorluk yaşayanları
Dar Gelirli	Aylık toplam geliri asgari ücretin , büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde iki katını geçmeyen aileyi , diğer belediyelerde bir buçuk katını geçmeyen aileyi
Engelli	Fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyuşsal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile birlikte eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan ve çevre koşullarından etkilenen bireyi

Kaynak. Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği uyarınca hazırlanmıştır (Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği, 2019).

Kent yoksulluğunun yönetiminde ilgili yasal düzenlemeler belediyelere yetki ve sorumluluklar yüklemektedir. Yoksulluğun yönetilmesi ya da giderilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenmektedir. Belediyeler hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlileri olarak tanımlanan yoksul vatandaşların durumuna uygun yöntemleri uygulamaktadır (Belediye Kanunu, 2005).

KENT YOKSULLUĞUNUN YÖNETİMİNDE KENTSEL POLİTİKA ARAÇLARININ (REPERTUVAR)¹ ANALİZİ: MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

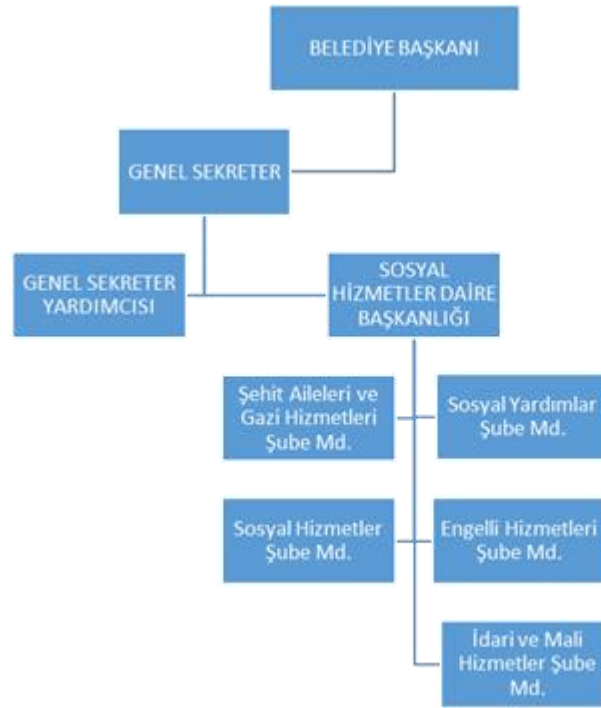
Kentsel politika kavramı, kentin sosyal, ekonomik ve politik sorunlarının çözülmesi, kentin mekânsal nitelikli sorunlarının ve planlamasının incelenmesi gibi çok farklı konu başlıklarını içerisine almaktadır. Bu nedenle kentsel politika alanı disiplinlerarası bir şekilde ilerlemektedir. Kentsel sorunların yerle özgü olması, teknik, idari, ekonomik ve siyasi yerel dinamikleri içerisinde barındırması nedeniyle kentsel politika kavramını tek bir tanıma sığdırmayı zorlaştırmaktadır (Bayırbağ, 2017, s 427-435).

“Türkiye’deki kentsel politika literatüründe kentsel politika dar ve geniş anlamlarıyla ele alınmaktadır. Kent ölçeğinde karar alma mekanizmasını, yerel seçimleri, yerelin merkezi idare ile olan ilişkisi dar anlamıyla kentsel politika, yerelin demokratikleşmesi, yönetim mekanizması, yerel siyasetin sivil toplum ile olan ilişkisi, çevre sorunları, kent hakkı gibi pek çok konuyu içeren geniş anlamıyla kentsel politika olarak değerlendirilmektedir (Keleş, 2006, s 107).

Çalışmanın bu kısmında belediyelerin ilgili mevzuat çerçevesinde kentsel yoksulluğun yönetimine yönelik tercih ettikleri politika uygulama araçları (repertuvar) incelenmektedir. Kentsel yoksulluğu yönetimde kullanılan politika uygulama araçları ile kentsel yoksulluğun çözümüne yönelik araçlar kast edilmektedir (Knoepfel et al., 2007: 151). Bu amaçla Mersin Büyükşehir Belediyesi’nin kent yoksulluğun yönetimde kullandığı araçlar belediyenin kurumsal yapısındaki yeri, stratejik planlardaki önceliği, performans programlarındaki durumu ile belediye bütçesindeki ağırlığına bakılarak incelenmiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesi’nin 2020-2024 Stratejik Planı, Mersin’in ekonomik açıdan kalkınması, sosyal ve ekonomik açıdan modern ve gelişmiş bir yapıya kavuşması, yatırımlarla zenginleştirilmesi, istihdam oranının artırılması amacıyla başlık, proje ve faaliyetleri içermektedir. Belediye temsil eden Büyükşehir Belediye Başkanı Seçer, stratejik planın sunuşunda önceliklerinin dezavantajlı gruplar, yoksullukla mücadele, kadın, çocuk ve gençler olarak belirlendiğini vurgulamaktadır (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2022: 1). Belediyenin kurumsal organizasyon şeması içerisinde Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, belediye başkanı, genel sekreter ve ilgili genel sekreter yardımcısına bağlı olarak çalışmaktadır. Ayrıca başkanlığın Şehit Aileleri ve Gazi Hizmetleri, Sosyal Yardımlar, Sosyal Hizmetler, Engelli Hizmetleri ile İdari ve Mali İşler Şube müdürlüğü olarak alt birimleri mevcuttur.

¹ Çalışmada tercih edilen “repertuvar” kavramı Charles Tilly’den alınmıştır. Tilly, bir grubun, farklı birey ya da gruplar üzerindeki farklı iddiaları için kullandıkları araçların bütünü olarak ifade ettiği repertuvar kavramı toplumsal hareketlerin kullandığı araçları ifade etmektedir. Bu çalışmada ise kentsel yoksulluğun yönetimde belediyelerin tercih ettikleri uygulama/müdahale araçları/enstrümanları olarak ödünç alınmıştır (Tilly, 2008, s 150-165).



Şekil 1. Mersin Büyükşehir Belediyesi Kent Yoksulluğu Yönetimi Organizasyon Şeması

Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde yer alan organizasyon şeması içerisinde, sosyal yardımlar ve dayanışma merkezince sosyal yardım talepleri alınmakta, sosyal hizmet ve sosyoloji mezunu olan sosyal inceleme görevlileri aracılığıyla sosyal inceleme raporu hazırlanmakta (EK-1), sosyal hizmet ve sosyal yardımlar değerlendirme kurulu tarafından da yoksul, muhtaç ve ihtiyaç sahibi kişilere yönelik politika araçları uygulanmaktadır (Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği, 2019). Kentsel yoksulluğun yönetiminde kullanılan politika araçları (repertuvar) Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Hizmet ve Yardımlar Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde ve Tablo 4'te özetlenmiştir

Tablo 4. Mersin Büyükşehir Belediyesi Kentsel Yoksulluğun Yönetiminde Kullanılan Politika Araçları (Repertuvar) Listesi

Nakdi yardım	Eğitime teşvik hizmeti	Cenazesi olan taziye evlerine yemek verilmesi hizmeti.
Aynı yardım	Ekmek yardımı	Sosyal destek kartı
Şehit aileleri ve gazi ile yakınlarına yapılan sosyal hizmetler	Sıcak yemek yardımı	Kadın Konukevi, Kadın Danışma Merkezi, Aile Yaşam Merkezi, Huzurevi, Hasta ve Hasta Yakınları Konuk Evi kurumsal hizmetleri
Dini ve Milli günler ile aylarda yapılan etkinlik, sosyal hizmet ve yardımlar,	İkamet edilen fiziksel mekânı düzenleme yardımı	

Kaynak. Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliğinde yararlanılarak oluşturulmuştur (Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar

Yönetmeliği, 2019)

Mersin Büyükşehir Belediyesi kentsel yoksulluğun yönetiminde kullanılan politika araçlarının (repertuvar) içeriği, özelliği, kimlere, nasıl verileceği ilgili yönetmelik kapsamında belirlenmiştir. Ayrıca sosyal hizmet ve yardımların karşılıksız olduğu, aynı hane ya da kişilere birden fazla yardımın ve sosyal hizmetin de yapılabileceği belirtilmiştir. Uygulanan araçların devam edip etmemesi kararı Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Değerlendirme Kurulunun belirli dönemlerdeki izlemesi ve kontrolüne göre gerçekleştirilmektedir (Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği, 2019).

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin yukarıda ifade edilen kurumsal ve organizasyonel yapısı 11. Kalkınma Planında yer alan "Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar ve Yoksullukla Mücadele" başlıklı bölümde yer alan öncelikli hedefler doğrultusunda çalışmaların yürütüldüğü Belediye Stratejik Planında vurgulanmıştır. Stratejik planda yer alan 12 alandan bir tanesi "Sosyal Hizmetler Sunmak ve Yoksulluğu Azaltmak" olarak belirlenmiştir. Bu amaçla Mersin'de yaşayan herkesin, sosyal hizmet ve yardımlardan adil bir şekilde yararlanmalarını sağlamak amacıyla yer verilmiştir (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2022; Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019). Bu amaçla 5 hedef geliştirilmiştir. Bu hedefler;

1. Mersin'de yaşayan ihtiyaç sahibi ve dezavantajlı vatandaşlarımızın yoksunluklarını gidermek ve sosyal sorunların önlenmesi amacıyla yardımlar yapmak,
2. İl sınırların da yaşayan üniversiteyi kazanmış başarılı öğrencilere ayni ve nakdi yardım yapmak,
3. Mersin'de yaşayan yaşlı, kadın ve diğer hedef gruplarına yönelik sosyal hizmet faaliyetleri sunmak,
4. Çocukların karşılaşılabilecekleri sosyal sorunların önlenmesi ve çözümlenmesi amacıyla çocukların beden ve ruh sağlıklarını koruyan sosyal gelişimlerini destekleyen çalışmalar yapmak,
5. Mersin'de yaşayan vatandaşlarımızın sosyal, eğitsel ve mesleki yönden desteklenmesini sağlamak, kadınların sosyo-ekonomik yaşam içerisindeki etkinliklerini arttırmak ve gelir elde etmelerine katkıda bulunmak ayrıca dezavantajlı çocuklarımızın eğitimlerine destek olmak amacıyla eğitim sanat ve kültür merkezleri açmak, olarak tespit edilmiştir (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2022: 19).

2020 yılı Belediye Performans Raporları kentsel yoksulluğun yönetimi ve araçları bakımından incelendiğinde belediye kriz masasına 16 Mart – 27 Mayıs 2020 tarihleri arasında toplam 119.270 çağrı alınmış, bu çağrılarının 105.284'ü aşhane, gıda kolisi yardımı, el bebek gül bebek çağrısı gibi sosyal yardım ve hizmete ilişkin talepleri oluşturmuştur. Belediye'nin kriz masasına ulaşan çağrılarının %88'inin sosyal hizmet ve sosyal yardımlar ile ilgili olduğu tespit edilmiştir (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2020a). Çalışma kapsamında, belediyenin kriz masası üzerinden yoksulların erişimini sağlaması, ihtiyaç sahibi ile belediyenin politika uygulama araçlarını (aynı, nakdi vb. yardım ve destekler) buluşturması erişilebilirlik açısından iyi bir uygulama olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 5. Mersin Büyükşehir Belediyesi Kentsel Yoksulluğun Yönetiminde Bütçe Kalemleri

Mersin Büyükşehir Belediyesi Kentsel Yoksulluğun Yönetiminde Kullanılan Politika Araçlarını İcra Eden Belediye Birimleri	2020	Toplam Bütçedeki Payı %	2021	Toplam Bütçedeki Payı %	Artış ve Azalış Oranları Bir önceki yıl bazlı
Engelliler ve Sağlık Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	₺3.446.000	0,15	₺3.465.000	0,13	- 0,159025
Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	₺36.289.000	1,61	₺55.200.000	2,05	0,272211
Kadın ve Aile Hizmetleri Daire Başkanlığı	₺1.525.000	0,07	₺5.300.000	0,20	1,906706
Mersin Büyükşehir Belediyesi Toplam Bütçesi	₺2.254.000.000		₺2.695.000.000		0,195652

Kaynak. Mersin Büyükşehir Belediyesi 2020-2021 yılı Mali Yılları Gider Bütçesi Kalemlerinde Derlenmiştir (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2020b, 2021)

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin kentsel yoksulluğun yönetilmesindeki kurumsal yapısı ve politika uygulama araçlarının niceliği ve niteliği belediye bütçesine bağlı olarak şekillenmektedir. Tablo 5'te belediyenin kent yoksulluğunun yönetiminde kullandığı politika araçlarını icra eden daire başkanlıklarının bütçesine yer verilmiştir. 2020 yılının toplam bütçesinden %1,83'lük bir kısım kentsel yoksulluğun yönetimine kaynak olarak aktarılmıştır. 2021 yılının toplam bütçesinden %2,38'lik bir meblağ kentsel yoksulluğun yönetimine ayrılmıştır. Bir önceki yıla göre %30'luk bir artış olduğu görülmüştür. Bu artışa, bütün dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgınının ve ona bağlı olarak gelişen ekonomik krizin neden olduğu bilinmektedir. Bu durum kent içerisinde yaşayan insanların gelir ve refah düzeyini etkilemiş ve kamu otoritelerinin harcamalarında artışa neden olmuştur (Bayraktar, 2020; United Nations, 2020b).

Yaman'ın "Pandemi Döneminde Kentsel Politikaların ve Uygulama Araçlarının (Repertuvar) Analizi" adlı çalışmasında Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin Mayıs ve Kasım 2020 dönemine ait meclis kararları incelenmiş, belediyenin sosyal yardım yönetmeliği kapsamında belirlenen "yoksul, ihtiyaç sahibi, muhtaç, dar gelirli" toplum gruplarına ayni ve nakdi yardım ve destek kalemlerinde bulunduğu belirtilmiştir. Pandemi döneminde sosyal ve ekonomik ihtiyaçlara bağlı olarak belediyelerin gelirleri azalmış ve giderleri artmıştır. Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin 08.07.2020 tarihli meclis oturumunda belediye gelirlerinde %50 azalma olduğu belirtilmiştir. Bu anlamda kentsel hizmetlerin ve ihtiyaçların giderilmesinde Mersin Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından Büyükşehir Meclisinden borçlanma yetkisi talep edilmiştir. Kent yoksulluğun yönetiminde politika uygulama araçlarının niteliğini ve

niceliğini belirleyen kaynak sorunu, borçlanma taleplerinin yerine getirilememesi nedeniyle uzun bir süre çözülememiştir. Bu nedenle kent yoksulluğun yönetilebilirliği olumsuz etkilenmiştir (Meclis Kararı, 2020; Yaman, 2022, s. 56).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Çalışmada yoksulluk kavramının insanlık tarihi boyunca var olan, zaman ve mekan mefhumunu aşan bir kavram olduğu ileri sürülmüştür. Ancak yoksulluğun geleneksel toplum ve modern topluma göre sosyal, ekonomik ve politik açıdan farklılık gösterdiği vurgulanmıştır. Bu anlamda yoksulluk olgusunun evrensel bir özelliği olduğu ancak farklı mekan ve zamanlarda bireysel, toplumsal ve kurumsal açıdan farklı açıdan deneyimlendiği ileri sürülmüştür. Bu nedenle yoksulluk kavramı sosyal, ekonomik, politik ve kültürel pek çok konuyu yatay kestiğinin altı çizilmiştir. Çok boyutlu ve birden çok alanla ilişkili yapısı nedeniyle yoksulluğun tanımı, nedenleri ve etkileri üzerine alan yazınında tartışmalara yer verilmiştir. Çalışmada yoksulluk, insanın barınma, beslenme, sağlık, eğitim vb. imkanlara ulaşamaması, temel ihtiyaçlarını karşılayamaması olarak tanımlanmıştır.

Günümüz dünyası, kent yüzyılı olarak ifade edilen, dünya nüfusunun yaklaşık %80'inin kentlerde yaşadığı bir mekân olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyanın hızlı bir şekilde şehirleşmesi kentlerin sosyal, ekonomik ve çevresel anlamda olumlu ve olumsuz etkilerini beraberinde getirmiştir. Bu etkiler eğitimden sağlığa, kültürden insani gelişmeye pozitif bir etkiye sahip olsa da yoksulluk, işsizlik, çevre kirliliği, şiddet ve suç gibi pek çok sorunun da kentleşmenin gelişimi ile birlikte eş anlı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentlerin hem olumlu hem de olumsuz dışsallıklarının yönetilmesi süreci, kentsel politikanın da konusunu oluşturmaktadır. Çalışmada kentsel yoksulluk, önemli bir kentsel sorun olarak kabul edilmiş, gelir yoksulluğu, eğitim, sağlık hizmetlerine erişim eksikliği, temel gıda, barınma imkanlarından yoksunluk gibi boyutlarıyla kent mekânında deneyimlendiği vurgulanmıştır.

Çalışmada yoksulluğun yönetiminde uygulanan kentsel politika araçları (repertuvar) Mersin Büyükşehir Belediyesi özelinde değerlendirilmiştir. Belediye'nin kentsel yoksulluğun azaltılması konusuna öncelik verdiği bu anlamda ulusal politika metinlerine referans vererek stratejik amaç ve hedeflerini de belirlediği görülmüştür. Belediye'nin kentsel yoksulluğu yönetiminde başkan, genel sekretere bağlı olarak çalışan daire başkanlığı kurduğu, bu daire başkanlığı ve alt şube müdürlükleriyle politika araçlarını uyguladığı görülmektedir. Kentsel yoksulluğun yönetiminde uygulama süreci, usul ve esasları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na dayalı "Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği" çerçevesinde yürütülmektedir. Eğitim, sağlık desteği, ayni ve nakdi yardım ve hizmetler konu başlıklarında politika araçları tercih edilmiştir. Belediyenin politika araçları Mersin'de yaşayan kişilerin sosyal hizmet ve yardımlara adil bir şekilde erişebilmeleri amacıyla belediye bütçesiyle karşılanmaktadır.

Bu anlamda 2021 yılındaki sosyal hizmetler ve sosyal yardımlara yönelik araçların giderlerini karşılamak amacıyla belediye bütçesinde yaklaşık %30'luk bir artış görülmüştür. Sosyal yardım ve transfer harcamaları belediyenin en fazla artış gösteren kalemleri arasında yer almıştır. Çalışmada kentsel yoksulluğun yönetiminde politika uygulama araçları (repertuvar) mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması, kentsel eşitsizliği ve yoksulluğun azaltılmasında önemli bir araç olarak değerlendirilmiştir.

KAYNAKÇA

- Açıkalın, N. (2013). Kent Yoksulluğu. Fatime Güneş (ed.), *Kent Sosyolojisi* içinde s.312-346. Anadolu Üniversitesi.
- Alada, A. (2008). Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye'deki Yansımaları. Ramazan Günlü (Ed.), *Devlet ve Sermayenin Biçimleri* içinde s. 269–303. Dipnot Yayınları.
- Arslan, D. A. (2012). Sosyoloji ve Yöntem. Kalkan Matbaacılık.
- Baker, J., & Schuler, N. (2004). Analyzing Urban Poverty: A Summary of Methods and Approaches. Policy Research Working Paper;No.3399. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14244> License: CC BY 3.0 IGO
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. (2009). Kent Şurası 2009: Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.
- Bayırbağ, M. K. (2017). Kentsel Politika Planlaması. S. S. Özdemir, B. Ö. Ö. Sarı, ve N. Uzun (Ed.), *Kent Planlama* içinde s. 427–453. İmge Kitabevi.
- Bayraktar, U. (2009). İl Genel Meclisleri ve Kırsal Doğru Genişleyen yerel Siyaset: Mersin'den ilk izlenimler. *Planlama Dergisi*, 3-4, 83–91.
- Bayraktar, U. (2020). Pandemide ve Sonrasında Yerel Yönetimler İçin Politika Önerileri. <https://www.istanpol.org/post/pandemide-ve-sonrasında-yerel-yönetimler-için-politika-önerileri>
- Bhaskar, R. (2008). A Realist Theory of Science. Routledge.
- Bradshaw, T. K. (2006). Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development. https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/bradshaw-theories_of_poverty_2006.pdf
- Buğra, A. (2008). Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika. İletişim Yayınları.
- DiNitto, D. M., & Johnson, D. H. (2016). Social Welfare: Politics and Public Policy. Pearson Education Limited.
- Duygu, T. (2012). Eleştirel gerçekçilik üzerine. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 67(3), 189–217. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002259
- Eisinger, P. (1997). Theoretical Models in Urban Politics. R. K. Vogel (Ed.), *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States* içinde s. 3–17. Greenwood Press.
- Erdoğan, E., & Semerci, U. P. (2021). Toplumsal Araştırma Yöntemleri İçin Bir Rehber: Gereklikler, Sınırlılıklar ve İncelikler. Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Geremek, B. (1994). Poverty: A History. Blackwell Publishing.
- Giddens, A. (2009). Sociology. Polity Press.
- Gottdiener, M., & Hutchison, R. (2011). The New Urban Sociology (4th ed.). Westview Press.
- Işık, O., & Pınarcıoğlu, M. M. (2021). Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği. İletişimYayınları.

- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2016). *Kentleşme Politikası* (15th ed.). İmge Kitabevi.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Policy Press.
- Kurtuluş, H. (2017). Kent Sosyolojisinde Değişen Kavrayışlar ve Türkiye'nin Kentleşme Deneyimi. Ö. A. Uğurlu (Ed.), *Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları* içinde s. 177–227. Örgün Yayınevi.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği, (2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2020a). 2020 Faaliyet Raporu.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2020b). MBB 2020 Yılı Bütçe Gideri.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2021). MBB 2021 Yılı Bütçe Gideri.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2022). 2020-2024 Stratejik Plan. Mersin Büyükşehir Belediyesi. Meclis Kararı, (2020).
- Mumford, L. (2013). *Tarih Boyunca Kent*. Ayrıntı.
- Nunan, F. (2015). *Understanding Poverty and the Environment*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315886701>
- Oktik, N. (2008). Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Bakış. Nurgül Oktik (Ed.), *Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları* içinde s. 21–57, Yakın Kitabevi.
- Ozan, D. E. (2001). Sosyal Bilimlerde Gerçekçi-İlişkisel Bir Yaklaşımın Anahatları. *Praksis*, 3, 10–25. Büyükşehir Belediye Kanunu, (2004).
- Belediye Kanunu, (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>
- Ritzer, G. (2008). *Sociological Theory* (8th ed.). McGraw-Hill.
- Savage, M., & Warde, A. (1993). *Urban Sociology Capitalism and Modernity*. The Macmillan Press.
- Sayer, A. (1992). *Method in Social Science*. Routledge.
- Şengül, H. T. (2009). *Kentsel Çelişki ve Siyaset Kapitalist Kentleşme Süreçlerinin Eleştirisi* (2nd ed.). İmge Yayınevi.
- Şenses, F. (2006). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*. İletişim Yayınları.
- Storper, M., & Scott, A. J. (2016). Current debates in urban theory: A critical assessment. *Urban Studies*, 53(6), 1114–1136.
- Tekeli, İ. (1982). *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*. Turhan Kitabevi.
- Tekeli, İ. (2008). Kentleşme. *Eczacıbaşı Sanat Ansiklopedisi* içinde Cilt 2, s. 857–859. Eczacıbaşı.
- Tekeli, İ. (2011). *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm Yazıları*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tilly, C. (1997). *Roads from to future*. Rowman and Littlefield Publisher.

- Tilly, C. (2008). Toplumsal Hareketler Yirmi Birinci Yüzyıla Giriyor. D. Çetinkaya (Ed.), *Toplumsal Hareketler. Tarih, Teori ve Deneyim* içinde s. 143–187, İletişim Yayınları.
- TUİK. (2020). Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2020. TUİK. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Gelir-ve-Yasam-Kosullari-Arastirmasi-2020-37404>
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). XI. Kalkınma Planı (2019-2023).
- Türkün, A., & Kurtuluş, H. (2005). Giriş. H. Kurtuluş (Ed.), *İstanbul'da Kentsel Ayrışma* içinde s. 9–25. Bağlam.
- UNDP. (2016). Sustainable Urbanization Strategy UNDP's support to sustainable, inclusive and resilient cities in the developing world. UNDP.
- United Nations. (2019). World Urbanization Prospects.
- United Nations. (2020a). COVID-19 in an Urban World | United Nations. United Nations. <https://www.un.org/en/coronavirus/covid-19-urban-world>
- United Nations. (2020b). Policy Brief: Covid-19 in an Urban World. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVIDANDCITIES.pdf>
- Yaman, A. (2021). Kamu politikası analizi bağlamında Türkiye'nin gençlik politikası. *IBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, 10, 45–71.
- Yaman, A. (2022). Pandemi Döneminde Kentsel Politikaların ve Uygulama Araçlarının (Repertuvar) Analizi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 31(1), 35–66.