



Yönetim, Ekonomi ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi

2020, 4(1):1-13.

DOI: [10.29226/TR1001.2020.175](https://doi.org/10.29226/TR1001.2020.175)

ISSN: 2587-0785 Dergi web sayfası: <https://www.yepad.org>



ARAŞTIRMA MAKALESİ

Adem-İ Merkeziyetçilik ve Yoksulluğun Azaltılması (Türkiye Örneği)

Doç. Dr. Rıdvan KARACAN, Kocaeli Üniversitesi, Hereke Ömer İsmet Uzunyol Meslek Yüksekokulu, e-posta: rkaracan@koü.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4148-0069>

Öz

Türkiye'de son yıllarda özellikle yoksullukla mücadelede Adem-i Merkeziyetçi yönetim tercih edilmektedir. Bu yönetim biçimi, kısaca, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması anlayışı olarak ifade edilmektedir. Çalışma, yoksullukla mücadelede Adem-i Merkeziyetçilik uygulamasının ne derece etkili olup olmadığını ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Yöntem olarak, merkezi ve yerel yönetim sosyal harcamalarının yoksulluk oranları üzerindeki etkisi karşılaştırılmıştır. 2002-2018 dönemi için yapılan çalışmada analiz yöntemi olarak çoklu regresyon yöntemi kullanılmıştır. Araştırma sonucunda, incelenen dönem için Türkiye'de Adem-i Merkeziyetçilik yönetiminin yoksulluğu azalttığı yönünde bulgular elde edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Adem-i Merkeziyetçilik, Merkezi Yönetim, Yoksulluk, Türkiye, Çoklu Regresyon Modeli.

Makale Gönderme Tarihi: 17.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 17.01.2020

Önerilen Atıf: Karacan, R. (2020). Adem-İ Merkeziyetçilik ve Yoksulluğun Azaltılması (Türkiye Örneği), *Yönetim, Ekonomi ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi*, 4(1):1-13.

© 2020 Yönetim, Ekonomi ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi.



**Journal of Management, Economic and Marketing
Research**

2020, 4(1):1-13.

DOI: [10.29226/TR1001.2020.175](https://doi.org/10.29226/TR1001.2020.175)

ISSN: 2587-0785 Journal Homepage: <https://www.yepad.org>



RESEARCH PAPER

Decentralization and Poverty Reduction (The Turkey Sample)

Assoc. Dr. Rıdvan KARACAN, Kocaeli University, Hereke Ömer İsmet Uzunyol Vocational School, e-mail: rkaracan@koü.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4148-0069>

Abstract

In recent years in Turkey, decentralized management has been preferred particularly to combat poverty. This administrative method is shortly defined as increasing the powers of local governments. This study has been carried out to reveal the level of effect of Decentralization administration in the fight against poverty. As the method, a comparison was made on the effect of the social expenditures of central and local governments on the rates of poverty. This study covers the period between 2002 and 2018 and employs multiple regression analysis method. The result of the analyses suggest that Decentralization in Turkey decreased poverty for the period under consideration.

Keywords: Decentralization, Central government, Poverty, Turkey, Multiple Regression Model.

Received: 17.12.2019

Accepted: 17.01.2020

Suggested Citation: Karacan, R. (2020).Decentralization and Poverty Reduction (The Turkey Sample), *Journal of Management, Economic and Marketing Research*, 4(1):1-13.

© 2020 Yönetim, Ekonomi ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi.

1. GİRİŞ

Yoksulluk ve yoksullukla mücadele hemen her toplumun temel sorunlarından biri olmuştur. Yoksullukla mücadele kısaca; düşük gelirli kesimler için gerekli gelir desteği, barınma, beslenme, sağlık ve eğitim hizmetleri, işsizlik sigortası vb. hizmetlerin sağlanmasıyla yoksulluğun azaltılması yönünde faaliyetler olarak ifade edilmektedir (Türk ve Ünlü, 2016:93-100). Bu zamana kadar yoksullukla mücadelede farklı politikalara başvurulmuştur. Maalesef bu mücadelelerin birçoğu günü kurtarmaktan öteye gidememiştir. Sosyal devlet anlayışının benimsenmesiyle birlikte; yoksullukla mücadele, devletlerin temel sorumluluk alanlarına girmektedir. Hemen her devlet yoksul vatandaşlarının ihtiyacını görmek onlarla ilgilenmek zorundadır. Bu sosyal devlet olmanın gereğidir.

Dünyada ve Türkiye'de yoksullukla mücadele önceleri merkezi yönetimler vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. Farklı gerekçelere dayandırılrsa da bu yöntem fazla verimli olamamıştır. Bu gerekçelerden bazıları; merkezi yönetimin uzakta olması, işleyiş düzeyinde yaşanan hantallık, bürokrasi vb durumlardır. Yerel yönetimler yoksullukla mücadelede; belirlenen yasal mevzuata bağlı kalmak kaydıyla merkezin görüş ve onayına gerek duymadan uygun politikalar üretebilmesi bu politikaları başarılı kılabilir (Önen, 2010:69). Bu yüzden özellikle son dönemlerde Türkiye'de dahil dünyada birçok ülkede yoksullukla mücadelede; Adem-i Merkeziyetçi bir yöntem ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetkilerinin artırılması hedeflenmektedir.

Adem-i Merkeziyetçi yapıda, yerel yönetimleri güçlendirmek son amaç olarak değil, amaca gidişte bir basamak olarak benimsenmektedir. Küreselleşmenin başarısı, belki çelişki gibi görünse de, yerelleşme süreci ile birlikte yürütmesine bağlıdır. Klasik anlamda, yerelleşme, merkezi yönetime ait; yetki, görev ve kaynakların yerel yönetimlere doğru aktarımı şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bağlamda yerelleşme, ulus-devlet dahilinde yerel yönetimlerin merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. (Kök ve Sayım, 2009:281-282).

Yerel yönetimlerin en önemli görevlerinden bir tanesi de yoksullukla mücadeledir. Bu misyonun yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesinin avantajları; kamu hizmetlerinin daha kolay ve pratik sunulabilmesi için yoksulların demokratik katılım bilincinin geliştirilmesi, yoksullukla ilgili bilgi ve bilinç düzeyinin artırılması, merkezi yönetimden kaynaklanan eksikliklerin giderilmesi ve şeklinde tanımlanmaktadır (Önen, 2010: 64). Bu bağlamda, çalışma Adem-i Merkeziyetçilik yani yerinden veya yerel yönetimler vasıtasıyla yapılan yoksullukla mücadeleyi konu almaktadır. Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin yoksullukla mücadeleleri dönemsel olarak karşılaştırılmıştır. Böylece hangi yönetim tarzının yoksullukla mücadelede başarılı olduğu ortaya konmak istenmiştir. İddiamız, yerel yönetim veya yerinden yönetim anlayışının yoksullukla mücadelede başarılı olacağı yönündedir.

Çalışma genel hatlarıyla iki bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde Türkiye'de merkezi ve yerel yönetimleri ilişkin uygulamalar ve yoksullukla mücadelede politikaları anlatılmıştır. İkinci bölümde ampirik analiz yapılmıştır. Ampirik analiz için kullanılan değişkenler sırasıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim sosyal harcamaları ile yoksulluk oranlarıdır. Değişkenlere ait veriler Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ile T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web sayfalarından derlenmiştir. 2002-2018 Dönemi için yapılan çalışmada, analiz yöntemi olarak çoklu regresyon modeli kullanılmıştır.

Türkiye'de Sosyal Yardım ve Hizmetlerin Gelişimi

Türkiye'de sosyal yardıma ihtiyaç duyan kesimlerin ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanması anayasal bir hak olarak tanımlanmıştır. Anayasanın ikinci maddesi devletin sosyal

bir devlet olduğunu belirtir. Sosyal devlet sorumluluğu çerçevesinde, anayasanın çeşitli maddelerinde düzenlemeler yer almaktadır. Bunlardan bazılarını aşağıda yer vermiştir;

60. Madde "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar. "

61. Madde "Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur" (T.C. Anayasası, 11-12).

Batılı standartlarda sosyal hizmetler, Türkiye'de 1960'lardan sonra gelişmeye başlamıştır. 1980'li yıllarda Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla kamu kurumları yeterince kurumsallaştırılmış ve devletin görevleri kısmen de olsa kabul edilmiştir (Selcik ve Güzel, 2016:461-469). 1960'lı yılların Avrupa Birliği üyelik müzakerelerinin başlangıç yılları olması vesilesiyle, devletlerin ekonomik yapısına bağlı olarak sosyal hizmet olgusu aracılığıyla yeni bir kimlik arayışı oluşmuştur. 1960-1970 yıllarda, refah devletinin ön plana çıkmasıyla birlikte toplum itibarıyla, sosyal hizmet alanı daha da önemli bir hale gelmiştir (Reçber, 2019: 721).

Genel anlamda Avrupa'daki sosyal politika yaklaşımlarının temel özelliğini, "hak" kavramlı anlayış oluşturmaktadır. Avrupa'da yardım programları sosyal dışlanmayı engellemek amacıyla gerçekleştirilmektedir. Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde sosyal adaletin gerçekleşmesi amacıyla uygulanan sosyal yardımların en önemlisi, asgari gelir desteğidir (Karagöl ve Dama, 2015:13). Avrupa ülkelerinin bir çoğunda sosyal koruma sistemleri, bireyin yaşamı süresi boyunca devamlılık göstermektedir. Bu anlamda çocuk yoksullar için ebeveynlere çocuk yardımları, genç yoksullukla mücadelede istihdam yardımları, işsizlik yardımları ve emeklilik yardımları gibi hayatın tüm evrelerini kapsamaktadır (Uçar, 2011:69).

Bu bağlamda Türkiye'de Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde 1983 yılında 2828 sayılı yasa ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun kurulmuştur. Böylece sosyal hizmetlerin sunumunda devletin sorumluluğu ve kurumsallaşması başlamıştır. 1986 yılında ise Sosyal yardım alanında ilk kapsamlı uygulama, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. 81 il ve 850 ilçede mülki idare amirleri başkanlığındaki Sosyal yardım programları, bu kurum aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu faaliyetleri, Başbakanlık bünyesinde, Fon Sekreteryası aracılığı ile yürütülmekte iken, 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYGM) kurulmuştur (Taşgın ve Özel,2011:177-179). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu aracılığı ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) tarafından, 3294 sayılı Kanun dahilinde yer alan vatandaşlarımıza; aile, sağlık, eğitim, özür, ihtiyaç ve özel amaçlı yardımlar gibi farklı sosyal yardım programlarında yararlanma imkanı sunulmuştur. SYGM sosyal yardım programları sayesinde, toplumda ihtiyaç sahibi ve yoksul kesimleri korumayı sosyal ve ekonomik adaleti sağlamayı hedeflemektedir (Erol, 2014:166).

Türkiye'de Merkezi Yönetimi ile Yerel Yönetim Düzeyinde Yürütülen Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerin Gelişimi

Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin özelliklerine göre tasnif edilerek bakanlıklar tarafından yürütülür. Bakanlıklar devlet adına ve devletten aldığı yetkiye göre kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Ancak merkezden tüm hizmetleri yürütmek mümkün değildir. Bu yüzden merkez dışında tüm ülkeye yayılmış taşra teşkilatları oluşturulur. Bu taşra teşkilatında hizmet

verenler merkezden atanır ve bu görevliler karar verme konusunda bağımsız değildir. Görevliler merkezden aldıkları emir ve talimatlar dahilinde hareket etmek zorundadır (Erkan, 2014:4-5).

1961 Anayasası yer alan “sosyal devlet” ilkesi çalışma hakları anlamında bazı gelişmelere olanak sağlamıştır. Ancak, nüfusun sosyal güvenlik kapsamına alınması ile dezavantajlı gruplara yönelik sosyal koruma uygulamaları açısından başarılı sonuçlar elde edilememiştir. Bu süreç de planlı kalkınma anlayışı kapsamında merkezi planlama yetkileri merkezde toplanmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlere yetki devrine çok da olumlu bakılmamıştır (Özaydın ve Dama, 2019:12). Bu dönemde Yerel yönetimlere merkezden farklı olarak politika geliştirme ve uygulama şansı verilmemiştir. Ayrıca ağır bir vesayet denetimi oluşmuştur. 1980’li yıllarda Büyükşehir Belediye örgütlerinin kurulmasıyla yerel yönetimlere mali ve idari konularda bir takım esneklikler getirilse de merkezin vesayeti değişmemiştir (Akarçay ve Ak, 2018:15).

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin yerel görünümünde, 1980’den sonra yaşanan neo-liberal anlayış önemli değişiklikler getirmiştir. Bu yeni dönemde, yerel yönetimler yeni uygulamalara yönelmiştir ve bu bağlamda yönetim çok daha belirgin hale gelmiştir. Bu süreçte, merkezi hükümet görev ve sorumluluklarını yerel yönetimlerle paylaşmıştır. (Akpınar vd. 2012:22).

Türkiye’de merkeziyetçilikten uzaklaştırılmış yapılarının geliştirilmesi, 1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun ile Sosyal Yardım Sistemi SYDV’lerin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Bu kanunla birlikte sosyal yardımları, Başbakanlık bünyesinde Fon Genel Sekreterliği kontrolünde, yerel düzeyde SYDV’ler tarafından uygulanmıştır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017:11).

Türkiye’de artan hızlı şehir nüfusu ve bunun sonucunda ortaya çıkan işsizlik, yoksulluk vb. sosyal problemler belediyelerin sosyal politika alanındaki önemini arttırmıştır. Merkezi yönetimin sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanındaki yetersizliği, belediyeleri bu alanda aktif olmaya zorlamaktadır. Sosyal devlet anlayışının yerel alana yansımaları olan sosyal belediyenin nasıl geliştiğini ve sosyal belediye uygulamalarının niceliksel tespiti için sosyal harcama rakamlarının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir (Toprak ve Şataf, 2017:64).

Son yıllarda, yerel yönetimler tarafından yerel demokrasinin kurulmasında atılan adımlarda öne çıkan sosyal belediye uygulamaları hızla yayılmaktadır. Bu noktada sosyal devlet, daha verimli ve etkin hale getirme çabalarının bir sonucu olarak harcamaların daha kolay yapılmasında rol oynamaktadır. Sosyalleşme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, mobilizasyon, rehberlik, rehabilitasyon, yardım, gözetim, yatırım ve belediye - halkla iletişim fonksiyonları üzerine kurulu sosyal belediye kavramını, sosyal politikaların uygulanmasını amaçlar (Özer ve Aksakaloğlu, 2017:208).Türkiye’de 2005 tarihinde yerel yönetim yasaları değiştirilmiştir. Yeni yasalarla, yerel demokrasiyi geliştirmek amacıyla yerel katılımcılığa ilişkin bir takım düzenlemeler yapılmıştır (Akarçay ve Ak, 2018:15).

Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetlerindeki Dönüşümü

Sosyal Belediyecilik

Sosyal belediyecilik; belediyelerin klasik belediyecilik hizmetlerinin dışında; toplumun sosyal yapısını ilgilendiren eğitim, kültür, sağlık, refah gibi alanlarda da hizmet anlayışlarını geliştirmeleri ve uygulamaları anlamına gelmektedir. Nüfusun artması ve değişen hayat şartları nedeniyle, toplumsal beklentilerde çeşitlenmiştir. Bu beklentiler zamanla belediyeler tarafından karşılanmaya başlamıştır. Belediyelerin gelişimi ile birlikte, sosyal belediyecilik olgusu da doğal olarak gelişmektedir (Şahinoğlu, 2014:51).

Yerel Yönetimlerin Yaşlılara, Kimsesizlere ve Engellilere Yönelik Hizmetleri

Türkiye son yıllarda 65 yaş ve üzeri olarak nitelendirilen yaşlı nüfus sayısı giderek artmaktadır. Benzer şekilde nüfusun artmasıyla birlikte, kimsesiz bakım muhtaç sayısı ile gerek doğuştan gerekse sonradan olmak üzere engelli nüfusunda kayda değer bir artış göze çarpmaktadır. Bu bakımdan yaşlılara, kimsesizlere ve engellilere yapılacak yardımlar büyük önem arz etmektedir.

Türkiye'de 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu; yerel yönetimleri yaşlı hizmetlerinde iki konuda hizmet vermeye yöneltmiştir Bunlar (DPT, 2007:29);

"1- Korunmaya muhtaç yaşlıya sahip çıkma gerekliliği,

2- Bu gerekliliğin ve yaşlıya yönelik hizmetin ancak yataklı bakım üniteleri yoluyla karşılanabileceği yargısıdır."

Bu bağlamda, yerel yönetimler tarafından işletilen yaşlı kurumlarının adı; İhtiyarlar Yurdu, Güçsüzler Yurdu, Düşkünler Yurdu, Bakım Yurdu olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, bakım hizmeti dışında; Atmış yaş üzeri bireylere şehir içi ulaşımın ücretsiz olması, ekonomik yetersizlik içinde bulunanlara ayni ve nakdi yardım yapılması ve evde bakım hizmetleri gibi uygulamalara başlanmıştır (DPT, 2007:29-30).

Belediyeler, kamunun kullanımına açık, resmi ve özel tüm yapılara erişimde; sokak, cadde ve meydanlar, park vb. açık alanlarda, konutlarda, toplu taşımacılıkta, trafik düzenlemelerinde engelliler için ulaşılabilirlik imkânlarını temin etme konusunda yasal sorumlu ve yetkilidirler. Bu hukuki düzenlemelerle belediyeler engellilerin sosyal yaşama katılımında fırsat eşitliğini sağlamaktadır. Bu bağlamda belediyeler, yapacakları sosyal ve teknik alt yapı yatırımlarıyla kent mekânının şekillenmesinde yerinde çözüm üreten birimler olmaktadır. Mevzuat ve standartlarda belediyelerin bu konudaki yetki ve sorumlulukları yer almaktadır (Şat ve Göver, 2017: 534-535).

Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin "yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açma" gibi eğitim alanına yönelik faaliyetler 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yedinci maddesinde açıkça belirtilmiştir. Toplumda özellikle dezavantajlı konumda bulunan bireylere yönelik eğitim faaliyetlerinin yerine getirilmesinin gerekliliği Kanunun ilgili maddesinde belirtilmektedir. Kanunda bahsedildiği gibi, yerel yönetimlerin engellilere ve diğer gruplara yönelik eğitim faaliyetlerinin kapsamı ülkemizdeki eğitim sisteminin yapısına uygun olduğunu belirtmek mümkündür. (Gürek, 2016:137-138).

Yerel Yönetimlerin Sosyal Yardım ve Diğer Sosyal Hizmetleri

Sosyal ve refah devleti anlayışının gereği olarak özellikle bakıma muhtaç, kimsesiz, işsiz kesimlere yardım öncelikli bir görevdir. Burada asıl amaç ihtiyaç sahibi kesimin temel ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bu bakımdan özellikle yerinden sosyal yardım ve hizmetler büyük önem arz etmektedir.

Yerel yönetimler refah devleti sürecinde ulus devletin ağırlığı ve etkisi altında hizmet vermektedir. Küreselleşme, yerelleşme eğilimlerinin artması ve yeni kamu yönetimi, yönetim, özelleştirme gibi devletin sosyal politika alanındaki ilk ve tek aktör konumunu değiştiren olguların ortaya çıkışıyla beraber, özellikle sosyal politikalar alanında daha çok söz sahibi ve belirleyici olmaya başlamıştır (Söyüt ve Sürmeli, 2017:235).

Türkiye yerel yönetimlerinin tarihi incelendiğinde, üç tür belediye yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmaktadır. Birincisi klasik belediye kavramı, ikincisi ise 1970'lerde toplum belediyeciliği, son

olarak, sosyal belediye olarak da adlandırılan belediye yönetimi kavramıdır. Klasik belediyede yasal anlayış çerçevesinde doğrudan belediye tarafından sunulan hizmetler sunulurken, sosyal belediyede alternatif hizmet sunum modelleri kullanılarak hizmetler pazar ve özel bir yaklaşımla sunulmaktadır. 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nda yetki ve genel otorite ilkesi kabul edilmiş ve belediyelerin görev ve yetkileri konu olarak belirtilmiş, dolayısıyla sosyal belediyelerde sosyal görevler daha yaygınlaştırılmıştır (Öztürk ve Gül, 2012: 387-388). 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesi çerçevesinde belediyelere; sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapma; engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilere uygun hizmet modelleri geliştirme; bütçeden yoksul ve muhtaçlara ödenek ayırıp kullanma yetki ve yükümlülükleri ile kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma yetkisi vermiştir (Genç ve Barış, 2015:109).

AB Sürecinde Sosyal Hizmetlere Yönelik Olarak Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Düzenlemeler

Türkiye'de sosyal devlet ve sosyal hizmetler yapısını düzenleme çabaları Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında daha da hızlanmıştır. Bu bağlamda Avrupa Birliği müktesebat çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin arttığı göze çarpmaktadır.

Türkiye'de Avrupa Birliği üyelik müzakereleri çerçevesinde yerel yönetimleri önemli ölçüde artmıştır. İlk olarak 3030 sayılı yasa ile 1984 yılında Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş, 1988 yılında ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilmiştir. 1990'lı yıllarda AB reform çalışmaları boyut değiştirmiştir. Bu anlamda kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeye yönelik yapısal reform çalışmaları başlatılmıştır. 1991 yılında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" düzenlenmiştir (Emini, 2009:35).

Türkiye Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama çerçevesinde Yerel yönetimler özellikle Avrupa Birliği'nin ortak politika oluşturulması bağlamında önem verdiği alanlardan biridir. Tanzimat'tan buyana kamu yönetiminde birtakım yenilikler yapma gayretinde olan Türkiye içinde Avrupa Birliği hızlandırıcı güç olmuştur. 2002 Yılında tek parti hükümetinin kurulmasıyla, kamu yönetiminde yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bu reform dahilinde yerel yönetimlerin yetkileri artırılırken, merkezi yönetimin yetkileri azaltılmıştır (Kalko, 2010).

Türkiye'de 2005 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak hazırlanan ve yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile halkın belediye yönetimine katılımı sağlayan ilkeler getirilmiştir. (Çelik, 2013:20). "Yeni Yerel Yönetim Yasalarının Sosyal Politikaya Katkıları", Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yasalardaki yer alan özürülü ibaresi, engelli olarak değiştirilmiştir. 14. Maddenin (a) fıkrasında, belediyelere kadın ve çocuklar için koruma evleri açma yetkisi verilmiştir (Beyazıt ve Güneş, 2016: 86-87). Türkiye'de 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla İl Özel İdarelerinin etkin ve işlevselliğini artırabilmek adına görev ve yetki alanı düzenlenmiş, daha şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir yerel yönetim kuruluşu hayata geçirilerek önemli bir değişiklik yapılmıştır (Usta ve Bilgiç, 2017:101).

5302 Sayılı Kanunun altı ve yedinci maddelerinde, il özel idarelerinin yetki ve imtiyazları ile görev ve sorumluluklarının neler olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna göre, il çevre düzeni planları, valilerin kontrolünde, Büyükşehir belediyeleri; diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi eşgüdümlü yapılması hükmü getirilmiştir. (Çetin, 2009:252). Bu bağlamda, il özel idarelerine; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, gençlik ve spor, ilin çevre düzeni planı, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, bayındırlık ve iskân, sanat, kültür, turizm, yoksullara mikro kredi verilmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetleri il genelinde yapabileceği imtiyazı verilmiştir (Bayraktar, 2009:84).

2. YÖNTEM

Araştırmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin yapmış oldukları sosyal harcamalar ile yoksulluk oranları arasındaki ilişkinin analizi yapılacaktır. Böylece hangi yönetim tarzının yoksullukla mücadelede etkin olduğu matematiksel olarak ispatlanmaya çalışılmıştır. Araştırmamızda birden fazla bağımsız değişken olduğu için ampirik analizler "Çoklu Regresyon Modeli" kullanılarak yapılmıştır. Bunun için "Enter Metodu" tercih edilmiştir. Zira bu metot bağımlı ve bağımsız değişkenlerin hepsini bir arada ele almaktadır.

Birden fazla bağımsız değişkenin yer aldığı regresyon modellerine çoklu regresyon modelleri denmektedir. Çoklu regresyon modelinde; H₀ hipotezi ile tüm değişkenlerin katsayılarının sıfıra eşit olduğu, H_a hipotezi ise sıfırdan farklı olduğu ileri sürülür (Ürük, 2007:55). Hata teriminin sıfır ortalama ve sabit varyans ile normal dağılım göstermesi, hata terimi ile bağımsız değişkenler arasında bir ilişkinin olmaması, hata terimleri arasında otokorelasyon sorununun olmaması, bağımsız değişkenler arasında doğrusal bir ilişkinin bulunmaması, çoklu doğrusal regresyon modelinin temel varsayımlarındandır (Bahçecitapar ve Aktaş, 2017: 1350). Çoklu doğrusal modelde t testi parametrelerin modelin tek tek istatistiksel olarak anlamlılığına, F testi ile modelin bir bütün olarak anlamlılığı test edilir.

Değişken seçiminde en fazla kullanılan metot Enter metodudur. Değişkenlerin etkilerinin birlikte gözlenmek istenmesi durumlarında Enter yöntemi kullanışlıdır. Tahminler tüm bağımsız değişkenler birlikte modele dahil edilmesi ile yapılır. Modelin bağımlı değişkenleri tahmin etme başarısı değerlendirilir (Baydemir, 2014:37-38). Her bir bağımsız değişken modelden çıkarılarak, bunların modele katkısı belirlenebilir. Belirlemede, modelin tahmin etme gücünü, önemli derecede arttırmayan değişken modelden çıkarılır (Karagöz, 2017:372). Böylece her değişkenin modele etkisi tespit edilir. Çoklu doğrusal regresyon modeline ait denklem aşağıdaki gibidir;

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{i1} + \dots + \beta_k X_{ik} + e_{ij} \quad (1)$$

Y_i = Bağımlı değişken

X_i = Bağımsız değişkenler

β_i = Tahmin edilecek parametreler

e = Hata terimi

k= bağımsız değişken sayısını ifade etmektedir (Gunst ve Mason, 1980).

Formülde hata terimi "e" normal dağılımı ifade etmektedir. Hata teriminin ortalama değeri sıfırdır ve sabit bir yayılıma sahiptir. Hata teriminin modele dâhil edilmesinin nedeni; iki değişken arasında fonksiyonel lineer ilişki olasılığıdır. Zira veri setleri belirli miktarda örneğin gözlemine dayanmaktadır ve ölçüm hatalarından etkilenmektedir (Anghelance ve Anghel, 2014: 55).

Yukarıda ifade edilen denklem (1) ana kütle çoklu doğrusal regresyon modelidir. Ana kütlede n birimden oluşan bir örnek alınarak modelin tahmini gerekecektir. n > k olması durumunda k sayıda parametre tahmin edileceğinden normal denklemler k bilinmeyenli k sayıda denklemden oluşacak ve β'ları tahmin etmek için bunların ortak çözümünün yapılması gerekecektir. Bu varsayım sistemin çözümü için gerekli bir varsayımdır. n = k ise sistem çözümlenemez ve serbestlik derecesi sağlanamayacağından testler yapılamaz (Güriş vd. 2013: 164-165).

3. BULGULAR

Değişkenler arasındaki ilişki aşağıdaki haliyle formülize edilmiştir;

$$Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + e_{ij} \quad (2)$$

Y: Bağımlı değişken yoksulluk oranı; β_0 :Sabit değer; X_1 : Birinci bağımsız değişken Merkezi Yönetim Sosyal harcamaları; X_2 : İkinci bağımsız değişken Yerel Yönetim Sosyal harcamalarından oluşmaktadır.

Tablo 1. ANOVA Model

Model	Karelerin Toplamı	df	Ortalama Kare	F	Sig.
Regresion	9,274	2	4,637	12,589	,002 ^b
Kalıntı	3,315	9	,368		
Toplam	12,589	11			

Tablo1'e göre Tabloya göre Sig. değerinin ,002^b olarak çıkması modelimizdeki bağımsız değişkenlerden sadece bir tanesinin bağımlı değişken üzerinde etkili olduğunu göstermektedir. Bağımsız değişkenlerden hangisinin bağımlı değişken, yani yoksulluk üzerinde etkili olduğu aşağıdaki tablo 2'de görmek mümkündür.

Tablo 2. Katsayıların Yorumlanması

Model	Standartlaşmamış Katsayılar		Standartlaştırılmış Katsayılar	T	Sig.
	B	Std. Hata	Beta		
(Sabit)	33,425	,796		42,013	,000
Mrkz	-,008	,044	-,034	-,175	,865
Yerl	1,891	,443	-,821	-4,270	,002

Tablo 2'ye göre sosyal yardımlar kapsamında yoksullukla mücadelede Yerel yönetim katsayısı Sig. değeri 0,002 çıkmıştır. Bu değer 0,05 olasılık katsayısından küçük olduğu için anlamlıdır. Bunun anlamı yerel yönetim harcamalarının yoksullukla mücadelede merkezi yönetim harcamalarına göre daha etkili olmaktadır. Ayrıca yerel yönetim harcamalarına ait standartlaşmamış katsayılar değerinin pozitif çıkması da bu durumu desteklemektedir.

4. TARTIŞMA, SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de yoksullukla mücadele konulu farklı çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan bazıları; (Kızıler, 2017: 77-100) Türkiye'de yoksullukla mücadele ve sosyal transfer harcamalarının önemine değinmiştir. (Kayataş, 2014: 1-96) Türkiye'de yoksullukla mücadelede istihdam politikalarının rolü üzerine bir çalışma yapmıştır. (Metin, 2014: 6315-6327) Yoksullukla

mücadeleyi insan hakları açısından değerlendiren bir araştırma yapmıştır. (Kabaş, 2013: 68-81) 2002 Yılından sonra Türkiye'nin yoksullukla mücadele performansını değerlendiren bir çalışma yağımıştır. (Coşkun, 2012: 181-196) Türkiye'de Yoksulluğu bölgesel farklılıklar açısından değerlendirmiştir.

Bu çalışmayla diğerlerinden farklı olarak, Türkiye'de merkezi ve yerel yönetimlerin yapmış oldukları sosyal harcamalar ile yoksulluk oranları arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Böylece hangi yönetim tarzının yoksullukla mücadelede etkin olduğu araştırılmak istenmiştir. "Çoklu Regresyon Modeli" kullanılarak yapılan araştırma sonucunda elde edilen bulgulara göre; yerel yönetim harcamalarının yoksullukla mücadelede merkezi yönetim harcamalarına göre daha etkili olduğu görülmüştür. Bunun sebebini şöyle açıklayabiliriz; Merkezi yönetimlerin yoksullukla mücadelesi belirlenen kriterler dahilinde geçerlidir. Ancak bu kriterleri sağlayan ve başvuruda bulunan yoksul bireyler sağlanan imkânlardan yararlanma fırsatı bulabilir. Buna rağmen, kriterleri sağladığı halde yaşlılık, hastalık ve gurur gibi sebeplerle başvuramayan ihtiyaç sahipleri bu imkânlardan mahrum kalabilmektedir. İşte tam bu noktada yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerden farkı ortaya çıkmaktadır. Zira yerel yönetimlerin, faaliyet alanlarında olup biten hemen her şeyden haberdar olması bu konuda merkezi yönetime karşı elde ettiği bariz avantajlardan biridir. Bu bağlamda yakınlarında bulunan bu tarz ihtiyaç sahiplerini tespit etmesi ve onlara yardımcı olması daha kolay ve hızlı olmaktadır. Böylece merkezi yönetimlere nazaran birim zamanda daha fazla yoksulun ihtiyacı görülmektedir.

Bu açıdan yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede yetkilerini artırması, iletişim ve teknolojik anlamda her türlü teknik altyapı bakımından güçlendirilmesi ve bu anlamda daha fazla yasal düzenleme yapması yerinde olacaktır. Böylece merkezi yönetimin iş yükü hafifleyecek, bürokrasi ve maliyetler azalacak, hem zamandan hem de harcamalardan tasarruf yapılacaktır.

KAYNAKÇA

Akarçay P. ve Ak, G. (2018). Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisine Karşılaştırmalı Bir Bakış: Türkiye-İsveç Örnekleri, 1. Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi Bildiriler Kitabı,12-20.

Akpınar M., Şahin, A. ve Zengin, E. (2012). Provision of Social Welfare at the Local Level: Problems and Suggested Solutions, *International Journal of Alanya Faculty of Business*, 4(3), 21-28.

Anghelance, C. ve Anghel, M. G. (2014).Using The Regression Model For The Portfolios Analysis And Management, *Theoretical and Applied Economics*, 21(4), 53-66.

Bahçecitapar, M. ve Aktaş, S. (2017). Çoklu Doğrusal Bağlantı Durumunda Doğrusal Karma Modelin Kullanımı ve Bir Uygulama, *Sakarya Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 21 (6), 1349-1359.

Baydemir, M. B. (2014). *Lojistik Regresyon Analizi Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ekonometri Ana Bilim Dalı, 1-83.

Bayraktar, U. (2009). İl Genel Meclisleri ve Kırsala Doğru Genişleyen Yerel Siyaset: Mersin'den İlk İzlenimler, *Planlama*, 3(4), 83-91.

Beyazıt, E. ve Güneş, M. (2016). The Contribution Of New Local Government Laws To Social Policies, *International Journal of Academic Value Studies*, 2 (4), 78-89.

Coşkun, M.N. (2012). Türkiye'de Yoksulluk: Bölgesel Farklılıklar ve Yoksulluğun Profili, *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni*, 59, 183-196.

- Çelik, A. (2013). An Evaluation of Municipal Law no. 5393 in Terms of Local Autonomy, *Suleyman Demirel University The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*,18(1), 17-28.
- Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 25, 249-258.
- DPT (2007). *Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı*, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2741
- Emini, F. T. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri, *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2),32-48.
- Erkan, E.G. (2014). *Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silifke Belediyesinde Bir Uygulama*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1-140.
- Erol, I. S. (2014). Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün Yoksullara Yönelik Sosyal Politikaları: Van Örneği, *Journal of Life Economics*, 2, 149-170.
- Genç, Y. ve Barış, İ. (2017).The Functionality of Decentralized Management in The Reconstruction of Social Services, *International Journal of Social Science*, 32, 95-117.
- Gunst, R.F. ve Mason, R.L. (1980). *Regression Analysis and Its Applications*, New York: Marcel Dekker.
- Güriş S., Çağlayan, E. ve Güriş, B. (2013). *EvIEWS ile Temel Ekonometri*,İstanbul: Der Yayıncılık.
- Gürek, M.(2016). Yerel Yönetimlerin Engellilere Yönelik Eğitim Faaliyetleri, *ABMYO Dergisi*, 42, 131-143.
- Kabaş, T. (2013). 2002 Yılından Sonra Türkiye’nin Yoksullukla Mücadele Performansının Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, 164, 68-81.
- Kalko, Ü. (2010). *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansımaları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi.
- Karagöl, E. T. ve Dama, N. (2015). Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar, *SETA, Analiz*, 139, 7-25.
- Karagöz, Y. (2017). *SPSS ve AMOS Uygulamalı Nicel-Nitel-Karma, Bilimsel Araştırma Yöntemleri ve Yayın Etiği*, Sivas:Nobel Akademik Yayıncılık.
- Kayataş, G.D. (2014). *Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü*, T.C. Çalışma ve sosyal güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi.
- Kızıler, N. (2017). Türkiye’de Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Transfer Harcamaları, *Journal of Life Economics*, 4 (1), 77-100.
- Kök, M. ve Sayım, F. (2009). *Sağlık Hizmetlerinde Yerel Yönetim Yatırımları, Uluslararası Sağlıkta Performans ve Kalite Kongresi Bildiriler Kitabı*, 3, 276-292.
- Metin, B. (2014). Yoksullukla Mücadeleye İnsan Hakları Açısından Bakmak: Amartya Sen’in Kapasite (Capability) Yaklaşımı Temelinde Bir Değerlendirme, *Journal of Yasar University*, 9(36) 6315- 6327.
- Önen, M. S. (2010). Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği, *Sayıştay Dergisi*,79, 63-96.

- Özaydın, M.M ve Dama, N. (2019). Sosyal Politikalarda Uygulayıcı Aktör Olarak Belediyeler, *Seta Analiz*, 281, 7-24.
- Özer, M. A. ve Aksakaloğlu, Y. (2017). Yerel Yönetimlerin Sosyal Belediyecilikte Etkinliği: Büyükçekmece Belediyesi Örneği, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, *Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları*, Yayın No:6, 207-220.
- Öztürk, H. ve Gül, H. (2012). *Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?*, IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, İstanbul.
- Reçber, B. (2019). Sosyal Hizmetin Gelişiminde Türkiye'nin Konumu: Teorik Bir Analiz, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 30(2), 715-738.
- Selcik, O. ve Güzel, B. (2016). Domain Of Social Work Profession And Assessment Of Social Work Practice In Turkey Level, *The Journal of International Social Research*, 9(46), 461-469.
- Söğüt, H. Ege ve Sürmeli, İ. (2017). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sosyal Hizmet Politikası ve Sosyal Belediyecilik: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Üzerinden Bir Değerlendirme, *Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları*, Yayın No:6, 233-249.
- Şahinoğlu, İ. (2017). *Yerel Sosyal Politika Uygulamalarında Türkiye Deneyimi: Sosyal Belediyecilik Anlayışı*, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11, 37-67.
- Şat, N. ve Göver, T. (2017). Engelliler İçin Belediyelerin Erişilebilirlik Sorumlulukları: Çorum Engel Haritası Projesi, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(1), 521-541.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2017). *Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*, Bütünleşik, Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi, Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurumu (2009). Araştırma ve İnceleme Raporu, Sayı:2009/4.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM) (2018). *Kadınlar ve Yerel Yönetimler*, Yalçın Matbaacılık, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf [Erişim Tarihi:07.12.2019]
- Taşgın, N.Ş. ve Özel, H. (2011). Transformation of Social Services in Turkey, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 22(2), 175-190.
- Toprak, D. ve Şataf, C. (2017). An Overall Evaluation Of Social Expenditures In The Framework Of Social Municipality In Turkey, *Sayıştay Dergisi*, 106, 63-86.
- Türk, T. ve Ünlü, H. (2016). Yoksullukla Mücadele Politikaları: 2000 Sonrası Türkiye Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 7(14), 92-104.
- Uçar, C. (2011). *Kadın Yoksulluğu İle Mücadelede Sosyal Politika Araçları Ve Etkinlikleri*, T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi.
- Usta, S. ve Bilgiç, E. (2017). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Şeffaflık: Karaman Belediyesi Örneği, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, *Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları*, Yayın No:6, 96-112.
- Ürük, E. (2007). *İstatistiksel Uygulamalarda Lojistik Regresyon Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Matematik Anabilim Dalı Uygulamalı Matematik Programı, 1-101.