

**BELEDİYELER İÇİN**  
**AFET DURUMLARINDA**  
**SOSYAL VE EKONOMİK DESTEK PROGRAMI**  
**GELİŞTİRME SEÇENEKLERİ REHBERİ**



# BELEDİYELER İÇİN

## AFET DURUMLARINDA

### SOSYAL VE EKONOMİK DESTEK PROGRAMI

### GELİŞTİRME SEÇENEKLERİ REHBERİ

#### Akademik Danışman

Doç. Dr. Volkan Yılmaz

#### Araştırmacı

Oğulcan Yediveren

#### Proje Ekibi (alfabetik sırayla)

Anıl Kocaoğulları

Elif Avcı

Günce Beyazer

Simten Birsöz İnanç

Zelal Yalçın Küçük

#### Kapak

Yeşim Paktin

#### Tasarım

Tuğba Eksen

#### Redaksiyon

Suat Hayri Küçük

#### Yayın Tarihi

Haziran 2021



info@yereлиз.org



yereлиз.biz



YERELİZderneğı

# İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	02
GİRİŞ	03
TEMEL İLKELER	05
SOSYAL VE EKONOMİK DESTEK PROGRAMLARININ PLANLANMASI	06
POLİTİKA VE PROGRAM SEÇENEKLERİ	08
1. Gıda Destekleri	12
2. Nakit Destekleri	16
3. Geçici Kamu İstihdamı Destekleri	22
SON SÖZ	25

# KISALTMALAR

**BM:**

Birleşmiş Milletler

**FAO:**

Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü

**IANWGE:**

Birleşmiş Milletler Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ajanslararası Ağı

**ILO:**

Uluslararası Çalışma Örgütü

**ODI:**

Overseas Development Institute (Birleşik Krallık)

**UNDP:**

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

**UNICEF:**

Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu



# GİRİŞ

Bu rehber hazırlanırken, COVID-19 pandemisinin, halk sağlığının yanı sıra toplumların geçim kaynakları üzerinde bir yılı aşkın süredir devam eden olumsuz etkileri mevcuttu. 2020 yılının başından itibaren COVID-19 pandemisinin can kayıplarına yol açmasını engellemeye odaklanan ülkeler, bu hedefe ulaşabilmek için insan hareketliliğini kısıtlayan birtakım önlemler almak durumunda kaldılar. Bu önlemlerle, özellikle etkinliği kanıtlanmış, güvenli aşıların geliştirilmesi ve tüm dünya için erişilebilir kılınması sağlanmadan önce pandemi kaynaklı can kayıplarının minimize edilmesi amaçlanmıştır. Bu rehberin yazıldığı 2021 yılının başında her ne kadar etkinliği kanıtlanmış ve güvenilir aşılarla dayalı aşılama kampanyaları, Türkiye dâhil birçok üst orta gelirli ve yüksek gelirli ülkede başlamış olsa da bu kampanyalar henüz toplumların büyük bir kısmına ulaşmamıştı. Dolayısıyla insan hareketliliğinin kısıtlanması, bu rehberin yazıldığı tarihlerde de virüsün yayılımını ve bu yayılımın neden olacağı can kayıplarını engellemenin yegâne yolu olmayı sürdürüyordu.

Böyle bir halk sağlığı tehdidi ile karşı karşıya kalındığında politikaların insan hayatını korumayı öncelemesi zorunlu olur. Bununla beraber, insan hareketliliğinin kısıtlanması, çalışarak geçimlerini sürdürebilenler açısından geçim kaynaklarının ortadan kalkmasıyla ya da gelirlerinin pandemi öncesi döneme oranla ciddi biçimde gerilemesiyle sonuçlanıyordu. Pandemi öncesi durumda dahi dünya toplumlarının hatırı sayılır bir bölümünün işsizlik, *sosyal dışlanma* ve *kurumsallaşmış ayrımcılık* gibi nedenlerle yoksullukla karşı karşıya oldukları hatırlandığında, pandemi sürecinde yoksulluğun hem derinleştiği hem de geçmişe oranla daha da yaygın bir gerçekliğe dönüştüğü tahmin edilebilir.

Pandemi ve benzeri afet durumlarında yoksulluğun ani bir biçimde artması sorunuyla nasıl mücadele edilebileceği sorusu sosyal politikanın önemli çalışma alanlarından birini oluşturur. Sosyal politika alan yazını pandemi veya benzeri başka tür insani krizlere eşlik eden ekonomik krizlerle etkin mücadelenin birçok belirleyeni olduğuna işaret eder. Bu belirleyenlerin başında ise devlet kapasitesi ve politika düzeyindeki gelişmeler yer alır. Bu tür istisnai durumlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının eşgüdüm içinde çalışarak güçlü bir sosyal koruma ağı oluşturabilmeleri, hem bu insani krizlerin toplumlar üzerindeki olumsuz ekonomik etkilerinin minimize edilmesinde hem de krizden çıkış dinamiklerinin güçlendirilmesinde yaşamsal öneme sahiptir.

Bu çerçevede elinizdeki rehber özellikle COVID-19 pandemisi sürecinde uluslararası kuruluşların pandemiye yönelik sosyal ve ekonomik destek programı geliştirilmesine rehberlik etmek amacıyla yayınladıkları ve büyük çoğunluğu Türkçeye çevrilmemiş çalışmalara dayanan bir derleme niteliği taşıyor. Bu rehber oluşturulurken, Birleşmiş Milletler kuruluşlarının hazırladığı ve pandemi döneminde özellikle yoksullukla mücadele bağlamında ortaya çıkan sorunlara çözüm üretmeye yönelik stratejileri desteklemeyi hedefleyen kılavuz, rehber ve benzeri çerçeve belgeler incelendi. İlgili belgeler incelenirken, bu belgelerin Türkiye bağlamında belediyelerin faaliyet alanına giren ya da girmesi mümkün olan konulara odaklandı. Elinizdeki rehberde ise bu konulara ilişkin ilgili kuruluşların önerileri mümkün olduğunca Türkiye gerçekliğine uyarlanarak sunuldu. Bu rehber insani kriz ve bu krize eşlik eden ekonomik kriz koşullarında sosyal ve ekonomik destek programlarının tasarlanması ve uygulanması konularında önemli uzmanlığa sahip uluslararası kuruluşların bakış açılarının Türkçeye kazandırılmasının, ülkemizde belediyelerin sosyal ve ekonomik destek programları geliştirme süreçlerine katkı sunabileceği inancıyla hazırlandı.

Bu rehberin hedef kitesini belediye yönetimleri ve çalışanları oluşturuyor. Esasında ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin merkezi devlet teşkilatının bir parçası olarak yapılandırılmış olması, belediyelerin bu alandaki rollerinin merkezi devlete oranla daha kısıtlı kalmasını beraberinde getiriyor. Ancak sosyal güvenlik sisteminin

yetersizlikleri nedeniyle başta sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanlarında belediyeler pandemi öncesi dönemde önemli sosyal politika aktörleri haline gelmeye başlamıştı. Bu bağlamda belediyelerin sosyal ve ekonomik destek programları sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcı unsurları olarak işlev görüyor. Ayrıca sosyal güvenlik sistemine ilişkin yapılacak değişiklikler ulusal düzeyde siyasi karar alınmasını gerektirirken, yerel düzeyde uygulanan sosyal ve ekonomik destek programlarına ilişkin kararlar ise belediyeler tarafından ve daha hızlı alınabilecek kararlardır. Bu durum bir yandan belediyeleri yeniliğe daha açık ve daha esnek kurumlar olarak öne çıkarabilecekken diğer yandan ise sosyal ve ekonomik destek programlarını daha düzensiz ve parçalı bir biçimde geliştirmeleri ve yürütmelerine neden olabilir. Bu ve benzeri rehberler belediyelerin sosyal ve ekonomik destek programlarını uzun vadeli planlar dâhilinde tasarlama ve uygulamalarını destekleyebilir.

Ülkemizde belediyeler pandemi döneminde çok çeşitli sosyal ve ekonomik destek programları oluşturdu ve uyguladılar. Bu dönemde ne yazık ki devlet kurumları ve belediyeler arasındaki işbirlikleri ve bu kurumların faaliyetleri arasında eşgüdüm istenilen düzeyde kurulamadı. Ancak uygulamada bu faaliyetlerin her birinin ne kadar mühim sorunlara karşılık geldiklerini ve gelecekte bu faaliyetler arasında kurulabilecek bütünleyicilik ilişkisinin sosyal korumanın etkinliğini ne denli artırabileceğini hayal etme fırsatımız oldu.

Dünya Bankası'nın *COVID-19: Yaşamları ve Geçim Kaynaklarını Korumak-Yerel Yönetimler İçin Kontrol Listesi Kılavuzu* başlıklı yayınında ifade edildiği üzere, belediyeler krize müdahale etme kapasiteleri birbirlerinden epeyce farklı kuruluşlar. Farklı ölçeklerde faaliyet gösteren, gelirleri ve insan kaynakları arasında ciddi farklar bulunan belediyelere standart bir çerçeve sunmak çok doğru değil.<sup>1</sup> Bu farkındalıktan hareketle bu rehber kriz dönemlerinde belediyelerin karar alma ve uygulama süreçlerini desteklemeyi hedefleyen ve farklı belediye bağlamlarına uyarlanabilecek esnek bir çerçeve sunmayı hedefliyor.

Bu rehber her ne kadar pandemi dönemine odaklansa da rehberin karar alıcılar tarafından benzer afet durumlarında yaşanan gelir kayıplarını asgariye indirmeyi hedefleyen sosyal ve ekonomik destek programları için de kullanılması mümkün. Her ne kadar afetler türleri ve etkilerinin boyutu açısından farklı özellikler gösterse de, bu rehberde sunulan ilkeler her türlü afet durumunda geçerli olmaya devam edecektir. Rehberdeki politika ve program seçenekleri ise farklı afet durumlarına uyarlanabilecek nitelikte.

Rehber dört bölümden oluşuyor. İlk bölüm, kriz dönemlerinde belediyelerin sosyal ve ekonomik destek programları geliştirir ve uygularken esas alması gereken temel ilkeleri açıklıyor. İkinci bölüm, sosyal ve ekonomik destek programlarının geliştirilmesi sürecinde izlenebilecek önemli adımları tanımlıyor. Üçüncü bölüm, kriz dönemlerinde uygulanabilecek farklı politika ve program seçeneklerini sunuyor ve bu seçeneklerin güçlü ve zayıf yanlarını tartışıyor. Dördüncü ve son bölüm ise rehberi ve afet döneminde sosyal ve ekonomik destek programı tasarlama ve uygulama deneyimlerini birlikte konuşmak amacıyla belediye, sivil toplum kuruluşu ve yurttaş girişimi temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirdiğimiz iki odak grup toplantısının çıktılarını özetliyor.

---

<sup>1</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 2.

# TEMEL İLKELER

Birleşmiş Milletler, pandemi sürecinde ülkelerin mevcut sosyal koruma ve temel hizmetlerini yeniden ölçeklendirmesi ve her ikisinin de ulaştığı nüfusun kapsamını genişletmesi gerektiğine vurgu yapıyor. BM, *COVID-19'a Acil Sosyoekonomik Müdahale İçin Bir Çerçeve* başlıklı yayınında kamu kurum ve kuruluşlarının bu müdahaleyi geliştirirken bir takım temel ilkelerden hareket etmesinin önemli olduğunun altını çiziyor. BM'nin acil sosyoekonomik müdahalenin üzerinde temellendirilmesi gerektiğini salık verdiği beş temel ilke şöyledir:<sup>2</sup>

## İLKELER

1. İnsan hakları temelli sosyal koruma
2. İnsani yardım ilkeleri
3. Kanıtla dayalı uygun destek
4. Sistem odaklılık
5. Ortaklık odaklılık

**1. İnsan hakları temelli sosyal koruma** başlıklı ilk ilke bu dönemde ortaya çıkan yoksulluk ve temel sosyal hizmetlerden faydalanamama gibi sorunları gidermede devletin başat sorumluluğunun altını çiziyor. Ayrıca pandemi sürecinde ortaya çıkan olumsuz sosyal ve ekonomik sorunlarla mücadelenin temel aracının sosyal koruma sistemleri olduğuna işaret ediyor. BM'nin devletin birincil sorumluluğuna ve bu sorunların sosyal koruma çerçevesinde ele alınması gereken sorunlar olduğuna ilişkin vurgusunu bu dönemde ortaya çıkan sorunlarla mücadelenin hayırseverlik veya yatay dayanışma ilişkilerine bırakılmayacağını hatırlatması açısından önemli.

**2. İnsani yardım ilkeleri** başlıklı ikinci ilke sosyal ve ekonomik destek programlarının hayata geçirilmesi aşamasında desteğe ihtiyacı olan kişi ve gruplara herhangi bir biçimde farklı muamele edilmemesi gerektiğine işaret ediyor. Bu ilke ne programların tasarımında hedef grup belirleme sürecinde ne de destek programlarının kişilere ulaştırılması aşamalarında ayrımcı uygulamalara gidilmemesinin kamu kurum ve kuruluşları ile bu alanda görev alan sivil toplum kuruluşlarının temel yükümlülüklerinden biri olduğunun altını çiziyor.

**3. Kanıtla dayalı uygun destek** ilkesi pandemi sürecinin sosyal ve ekonomik etkilerinin bilimsel yöntemle dayalı bir biçimde tespit edilmesi ve destek programlarının bu tespitlerden hareketle geliştirilmesinin önemini altını çiziyor. Bu ilke karar alıcıların program geliştirirken kişisel izlenimleri veya siyasi önceliklerinden değil, pandeminin olumsuz sosyal ve ekonomik etkilerine ilişkin güvenilir bilimsel tespitlerden yola çıkmaları gerektiğini belirtiyor.

**4. Sistem odaklılık** ilkesi pandemi döneminde uygulanacak sosyal koruma programlarının olabildiğince mevcut kurumsal altyapılar üzerine kurulması gerektiğini vurguluyor. Karar alıcıların bu ilkeye uymalarının pandemi döneminde sosyal ve ekonomik destek programlarının daha hızlı bir biçimde uygulanmasını kolaylaştıracağına, mevcut altyapıların işlerliğinin sürmesini sağlayacağına ve destek programlarının düzenli bir nitelik arz etmesini mümkün kılacağına dikkat çekiliyor.

**5. Ortaklık odaklılık** ilkesiylese pandemi döneminde sosyal ve ekonomik destek programlarının hem geliştirilmesi hem de uygulanması sürecinde kamu kurum ve kuruluşları arasında ve kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşları arasında uygun bir görev dağılımının oluşturulmasının, bu kuruluşların eşgüdüm halinde çalışmalarının ve bu şekilde toplumun ihtiyaçlarının kapsamlı bir biçimde karşılanmasının önemine vurgu yapılıyor.

<sup>2</sup> UN, *A UN Framework for the Immediate Socioeconomic Response to COVID-19*, 2020, s. 16.

# SOSYAL VE EKONOMİK DESTEK PROGRAMLARININ PLANLANMASI

Dünya Bankası, COVID-19: Yaşamları ve Geçim Kaynaklarını Korumak-Yerel Yönetimler İçin Kontrol Listesi Kılavuzu başlıklı yayınında, pandemi döneminde belediye düzeyinde sosyal ve ekonomik destek programlarının planlanması bağlamında iki hususa özellikle vurgu yapıyor: 1) acil durum idare mekanizmasının oluşturulması, 2) kullanıma açılacak bütçenin belirlenmesi.

Dünya Bankası pandemiye yönelik sosyal ve ekonomik müdahalenin çok sektörlü ve çok katmanlı niteliğine uygun biçimde karar alma, uygulama ve diğer aktörlerle eşgüdüm halinde çalışmaya olanak sağlayacak bir acil durum idare mekanizmasının oluşturulmasını öneriyor.<sup>3</sup> Bu öneri çerçevesinde bir Acil Durum Operasyon Merkezi (ADOM) kurulmasını ve bu merkezin belirlenecek bir acil müdahale planı çerçevesinde faaliyet göstermesini tavsiye ediyor. Bu önerinin uygulamadaki yansıması, belediye başkanı ve meclisi gibi seçilmiş kişilerin özellikle acil müdahale planı çerçevesinin hızla çizilmesinde rol alması ve ardından bu planın uygulamasının belediye çalışanlarınca yürütüleceği bir idari yapının kurulmasını içeriyor. Bu tür bir idari yapının oluşturulması, belediyelerde farklı birimler arasındaki olası iletişimsizliğin aşılması ve belediye içinde acil duruma ilişkin sorumluluk paylaşımının netleşmesi bakımından da faydalı sonuçlar doğurabilir. Dünya Bankası'nın bu konuya ilişkin kontrol listesinde şu öğeler yer alıyor:<sup>4</sup>

## Bir COVID-19 Acil Müdahale Planı Geliştirin ve Acil Durum Operasyon Merkezini (ADOM) Faaliyete Geçirin

- Varsa mevcut kentsel acil durum müdahale planlarına dayalı olarak, COVID-19'a özgü bir acil müdahale planı geliştirin.
- Temel işlevleri göz önünde bulundurarak tüm toplumu kapsayan bir vaka yönetimi yapısı oluşturun:1. Acil Durum Yönetimi, 2. Operasyonlar (Acil durum destek işlevlerine göre), 3. Planlama, 4. Lojistik, 5. Finans).
- Yerel yönetim kabiliyetlerini COVID-19'un başlıca operasyonel önceliklerine denk düşecek şekilde bir organizasyonel yapı içerisinde tanımlayın ve onları gruplandırın. Bu organizasyonel yapıya uygun olarak bir acil durum destek işlevleri mekanizması (yani Sağlık, Su, Sanitasyon, Hijyen, Gıda Güvenliği, Sosyal Koruma, İnsani Yardım, Kamu Güvenliği, Sektörler Arası İş, Ulaşım-İletişim Altyapısı, Geçici Barınma vb.) oluşturun.
- Tüm ilgili hükümet, sivil toplum ve özel sektör paydaşları ile irtibat kurun.
- Hızlı çözümler üretmek amacıyla sorunları karar vericilere sunma yetkisine sahip bir acil durum müdahale koordinatörü belirleyin ve COVID-19 müdahale süreci hakkında size rehberlik sağlaması için sağlık uzmanlarıyla bağlantı kurun.

<sup>3</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments, 2020*, s. 3.

<sup>4</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments, 2020*, s. 3.

Dünya Bankası ikinci olarak belediyelerin pandemiye yönelik yürütecekleri sosyal ve ekonomik müdahalelerin çerçevesini çizerken mutlaka mali kaynaklarını gözden geçirmeleri gerektiğini vurguluyor. Bu gözden geçirmenin, pandeminin belediyelerin gelirleri ve giderleri üzerindeki olası etkileri göz önünde bulundurularak yapılmasının önemine işaret ediyor.<sup>5</sup> Bu tür bir gelir-gider analizinin yapılması hem kısıtlı kaynakların etkin kullanımına ilişkin kararlara temel oluşturması bakımından hem de bu süreçte belediyelerin karşı karşıya kalabilecekleri finansal darboğazların öngörülmesi bakımından faydalı olabilir. Dünya Bankası, maliyet etkin bir sosyal ve ekonomik müdahale için belediyelerin “temel kamu hizmetlerine, özellikle su, sanitasyon ve hijyene erişime öncelik vermeleri, bu arada gerekli olmayan hizmetleri ve altyapı işlerini geçici olarak küçültmelerini”<sup>6</sup> tavsiye ediyor. Son olarak Dünya Bankası bu başlık altında belediyelerin acil duruma ilişkin mali kararlar alırken mevcut hizmet sunum sistemlerini etkin tutmaya, iyileştirmeye ve kriz sonrası toparlanma çabalarını destekleyecek nitelikte bir yaklaşım izlemeye özen göstermelerini öneriyor. Dünya Bankası, COVID-19’un belediye gelirleri ve harcamaları üzerindeki etkilerini değerlendirmeye yönelik kontrol listesinde şu öğelere yer veriyor:<sup>7</sup>



## COVID-19'un Belediye Gelirleri ve Harcamaları Üzerindeki Etkilerini Tahmin Edin

- Farklı COVID-19 bulaştırma olasılıkları üzerinden senaryo analizi yapın.
- Öz kaynak gelirlerinin tahmini kayıplarını telafi etmek için alternatif finansman kaynaklarını (yani dış kaynaklar, bağışlar vb.) keşfedin.
- Aşırı ek harcamalardan, uzun vadeli tedariklerden veya uzun vadeli hizmet sağlayıcı sözleşmelerine bağlı kalmaktan kaçının.
- Finans ve insan kaynaklarını COVID-19’la mücadeleye yönlendirin ve (gerekli olmayan hizmetleri sonlandırırken/ölçeklendirirken) temel kamu hizmetlerine öncelik verin.
- COVID-19’la mücadele ve krizden toparlanma aşamalarında hizmet sunumu etkinlikleri ve usullerinde ne tür değişiklikler yapacağınızı ve tüm bunları nasıl bir aşamalandırmayla gerçekleştireceğinizi belirleyin.

<sup>5</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 11.

<sup>6</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 11.

<sup>7</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 11.



# POLİTİKA VE PROGRAM SEÇENEKLERİ

Pandemi sürecinde belediyeler ne tür sosyal ve ekonomik destek programları uygulayacakları, mevcut destek programlarından hangilerinin kapsamını genişletecekleri ve yeni programlar geliştirmeleri gerekir gerekmediği gibi epeyce çetrefilli ve acil yanıt bekleyen sorularla karşı karşıya kaldılar. Uluslararası kuruluşlar ise geçmiş afetlerdeki sosyal ve ekonomik destek uygulamalarına ve bu uygulamaların bilimsel yöntemlerle gerçekleştirilen değerlendirmelerine dayanarak bir takım program seçenekleri ortaya koydular. Bunu yaparken bir yandan hangi hizmetlerin (su ve kanalizasyon, ulaşım gibi) mutlaka devam ettirilmesi gerektiğini vurgularken diğer yandan her bir seçeneğin hangi bağlamlarda daha iyi işlev görebileceğini, bir seçeneğin iyi işlev göreceği bağlamda hangi sorular çerçevesinde planlanabileceği ve farklı seçeneklerin birbirlerine göre güçlü ve zayıf yanlarının neler olduğu sorularına yanıtlar verdiler. Ancak bu seçeneklerin hangisi ya da hangilerinin belirli bir belediye tarafından uygulanması gerektiği ve bu belediyenin mevcut kapasitesi çerçevesinde uygulanabileceği sorusu ne bu uluslararası kuruluşların ne de bu rehberin yanıtlayabileceği bir soru değil. Bu bölümde sunulan politika veya program seçeneklerinin hangisi ya da hangilerinin uygulanacağı nihayetinde belirli yerel bağlamlardaki ihtiyaçların ve kaynakların tespitiyle ilgili belediyeledeki karar alıcıların takdirleriyle şekillenecek.

Belediyelerin mutlaka devam ettirmesi gereken temel hizmetlere ilişkin Dünya Bankası'nın COVID-19: Yaşamları ve Geçim Kaynaklarını Korumak-Yerel Yönetimler İçin Kontrol Listesi Kılavuzu başlıklı yayını şu hususlara dikkat çekiyor: nuçlar doğurabilir. Dünya Bankası'nın bu konuya ilişkin kontrol listesinde şu öğeler yer alıyor:<sup>8</sup>

Kısıtlamalar uygulanırken, yerel yönetimlerin insanların temel ihtiyaçlarını karşılamaları ve onların gıda kaynaklarına; su, sanitasyon ve hijyen olanaklarına ve diğer temel hizmetlere erişimini sağlamaları önemlidir.

Yerel yönetimler ayrıca; zorunlu sağlık, temizlik ve sosyal mesafe gereksinimlerini karşılarırken yerel ihtiyaçların kapsanmasını garanti altına alan yerel bağlama uygun müdahaleler geliştirmenin bir yolu olarak toplum öncülüğündeki yenilikçi girişimleri kolaylaştırmaya ve onları desteklemeye teşvik edilmektedir.



<sup>8</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 6.

Dünya Bankası, sayılan bu temel hizmetlere ek olarak ise belediyelerin özellikle üç tür sosyal ve ekonomik destek program yürütebileceğine işaret ediyor:<sup>9</sup>



## Gelir Kaybına Uğrayan Yoksul Hane Halkları İçin Aşağıdakiler Dâhil Sosyal Koruma Önlemleri Alın

- Belirli grupları hedef alan nakit destekleri veya hibeler
- İş karşılığı nakit programları (örneğin müdahaleler kapsamında ihtiyaç duyulan işler)
- Su hizmeti ve diğer kamu hizmetlerine karşılık alınan ücretlerin askıya alınması

Bu rehberde Dünya Bankası'nın yukarıdaki önerilerinden özellikle ilk ikisine odaklanılıyor. Politika ve program seçeneklerinin incelenmesine geçmeden önce uluslararası kuruluşların pandemi ve benzer afet durumlarında sosyal ve ekonomik destek programları geliştirilirken iki hususa özellikle dikkat edilmesi gerektiği konusunda bir uzlaşma içindeler. Bu uzlaşma noktalarından ilki, bu tür dönemlerde kamu kurum ve kuruluşlarının olabildiğince evrenselci (yani krizden olumsuz etkilenen herkese ulaşmayı hedefleyen) bir yaklaşımla hareket etmesinin önemidir. Bir başka deyişle, uluslararası kuruluşlar kamu kurum ve kuruluşlarının bu dönemlerde mevcut sosyal güvenlik sistemleri ve sosyal hizmet altyapılarını kullanarak olabildiğince geniş kesimlere destek sunmasının ve hizmet götürmesinin önemli olduğunu vurguluyorlar. İkincisi ise kapsayıcılığın önemidir. Yani uluslararası kuruluşlar programların tasarımı ve uygulamasında kırılgan durumda olan kişi ve grupların mutlaka hesaba katılması ve gerektiği durumlarda bu kişi ve grupların temel bir gelire ve insani ihtiyaçlarına erişebilmeleri için özel önlemler alınması gerektiğinin altını çiziyorlar.

Rehberin geri kalanı büyük oranda yukarıda ifade edilen ilk hususa odaklanacağı için, ikinci hususun neden önemli olduğu bu aşamada açıklığa kavuşturulacak. İkinci hususu örnekleyen en önemli konuların başında sosyal ve ekonomik destek programlarının tasarımı ve uygulamasında toplumsal cinsiyet eşitliğinin hesaba katılması geliyor. Bu alandaki önemli kuruluşlardan biri olan Birleşmiş Milletler Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ajanslararası Ağı, *COVID-19'a Sosyoekonomik Müdahale İçin BM Çerçevesinin Uygulanmasında Cinsiyet Eşitliğini Entegre Etmek İçin Minimum Gereksinimler Kontrol Listesi* başlıklı belgede COVID-19 pandemisi döneminde uygulanan sosyal ve ekonomik destek programlarında kadınların adet hijyeni için gereken ürünler ve doğum kontrol hapları gibi temel ürünlere erişimlerinin hesaba katılması gerektiğini belirtiyor.<sup>10</sup> Bu uyarı, örneğin, rehberin geri kalan kısmında tartışacağımız nakit desteği programlarının tasarımıyla haneye giren desteğin o hanedeki kadınların bu ürünlere erişimini garanti edip edemeyeceği sorusunu göz önünde bulundurmak gerektiğini düşündürüyor. Eğer hane içi ilişkilerin harcama kararlarında kadınların ihtiyaçlarının ikincil konuma itilmesiyle sonuçlanması veya sunulan nakit desteğinin miktarının kadınların bu ürünlere erişimini garanti altına almaya yetmemesi gibi olasılıklar mevcutsa, nakit desteği programına ek olarak kadınlara doğrudan bu ürünlerin temin edilmesi yoluna gidilmesi gerekebilir.

<sup>9</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods– A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 10.

<sup>10</sup> IANWGE, *Minimum Requirements Checklist for Integrating Gender Equality in the Implementation of the UN Framework for the Socioeconomic Response to COVID-19*, 2020, s. 3.

Pandemi döneminde geliştirilen ve uygulanan sosyal ve ekonomik desteklerde kapsayıcı bir yaklaşım izlenmesi gerektiğinin altını çizen bir diğer kuruluş ise Dünya Bankası. Banka yerel yönetimlere yönelik olarak hazırladığı kontrol listesinde kapsayıcılık konusunu şu şekilde ele alıyor:<sup>11</sup>

Yaşlılar, yoksullar, evsizler, yerlerinden edilmiş kişiler veya gayriresmî yerleşimlerde yaşayanlar dâhil olmak üzere özel ihtiyaçlı nüfus grupları, COVID-19 krizinden en ciddi şekilde etkilenenler arasındadır. Yerel yönetimler, COVID ile ilgili kısıtlamaların etkilerini hafifletmek ve geçim kaynaklarını korumak için bu özel ihtiyaçlı gruplara verilen desteğe öncelik vermelidir. Yerel yönetimlere, özel ihtiyaçlı nüfus gruplarını belirlemek ve bulmak ve onların çok katmanlı kırılganlıklarını anlamak için sivil toplum kuruluşlarıyla ortaklık yapmaları önerilir. Yerel yönetimler, işbirliğine dayalı bir yaklaşımla bu grupların temel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak ve hane halkı gelirindeki yetersizlikleri telafi etmek için özel politikalardan yararlanabilir.

## Özel İhtiyaçlı Nüfus Gruplarını Belirleyin, Onların Kırılganlıklarını ve Onlara Ulaşmaya Uygun Destek Yapılarını Anlayın

- Mevcut sosyal güvenlik sisteminde tanımlanmamış (bu sistemlerin kapsamadığı) kişilere odaklanarak ve bu kişilerin ait olduğu topluluklarla güçlü iletişim halindeki kuruluşlarla koordinasyon içerisinde özel ihtiyaç gruplarını (yaşlı, yoksul, hasta, evsiz) belirleyin.
- Destek yapılarını (sosyal ağlar ve kurumlar) belirleyin ve onların rollerini güçlendirmek için seçenekler geliştirin.
- Yereldeki güvenilir sivil toplum kuruluşlarının ve kamu kurum ve kuruluşlarının çalışanlarını en kırılgan kişilere ulaşmaları için güçlendirin.

Dünya Bankası'nın yukarıda özetlenen yaklaşımı afet dönemlerinde sosyal ve ekonomik destek programları tasarım ve uygulama aşamalarında belediyelere birçok açıdan önemli bir yol haritası sunabilir. Dünya Bankası'nın yaklaşımında dikkat çeken ilk unsur, sosyal ve ekonomik destek programlarının içinden geçilmekte olan krizden daha derinden etkilenen kesimlere ulaşması için azami çaba gösterilmesi gerektiğine yaptığı vurgudur. Esasında krizden en kötü şekilde etkilenen kesimlerin hangi kesimler olduğu sorusu masa başında yanıtlanması kolay bir soru değildir. Belediyelerin özellikle de krizin erken safhalarında krizden en fazla hangi kesimlerin etkilendiği sorusunu bilimsel bir araştırma yoluyla tespit etmeye vakitleri ve kaynakları bulunmayabilir. Bu nedenle Dünya Bankası yaşlılar, evsizler, yerlerinden edilmiş kişiler ve adrese dayalı nüfus kayıt sisteminde görünmeyen yerlerde yaşayanlar gibi kesimleri bu programlarda öncelikli olarak ulaşılması gereken kesimler olarak sayıyor. Krizden en çok etkilenen kesimlerin kimler olduğu sorusunu olabildiğince hızlı yanıtlamanın bir diğer yolu olarak ise sivil toplum kuruluşlarına işaret ediyor. Belediyelerin program tasarımlar ve uygularken çalışma temelinde veya mahalle düzeyinde örgütlenmiş dernekler, meslek odaları ile ayrımcılık riski altında yaşayan kesimlerle güçlü iletişim kanalları bulunan dernekler gibi kuruluşlardan bilgi ve görüş almaları bu programların kapsayıcı bir nitelik kazanması bakımından önemli görünüyor. Banka'nın yaklaşımında dikkat çeken son husus ise, kırılgan durumda olma olasılığı yüksek kesimlerin belirlenmesinde mevcut sosyal güvenlik sisteminin kapsamadığı kesimlere işaret etmesi. Bu husus belediyelerin sosyal ve

<sup>11</sup> Dünya Bankası, *COVID-19: Yaşamları ve Geçim Kaynaklarını Korumak- Yerel Yönetimler için Kontrol Listesi Kılavuzu*, 2020, s. 9.



ekonomik destek programlarının ülkenin mevcut sosyal güvenlik sisteminin zayıf yanlarını destekleyici ve bütünüleyici bir işlev üstlenmelerinin önemini hatırlatıyor.

Pandemi döneminde geliştirilen ve uygulanan sosyal ve ekonomik destek programlarında kapsayıcılığın önemi hususuna dikkat çeken bir diğer uluslararası kuruluş ise UNDP'di. Dünya Bankası'nın yukarıda değinilen yaklaşımıyla epeyce paralellığe sahip olan UNDP'nin *Ülkelerin COVID-19'a Yönelik Sosyoekonomik Müdahalelerinde İnsan Hakları Temelli Yaklaşım İçin Kontrol Listesi* başlıklı yayınının ekonomik mücadele ve iyileşme başlığı altında program tasarımı ve uygulamasında hesaba katılması gereken bazı gruplara işaret ediliyor. Kılavuz listesinde özellikle değinilen gruplar ve bu gruplara ilişkin sorulan soruların bazıları şöyle:<sup>12</sup>

<b>EKONOMİK MÜCADELE VE İYİLEŞME</b>			
<b>EYLEMLER VE HUSUSLAR</b>		<b>EVET</b>	<b>HAYIR</b>
<b>1</b>	Özellikle sağlık, tarım, gıda üretimi ve ulaşım sektörlerinde ve temizlik hizmetlerinde çalışmaya devam edenlerin iş sağlığı ve güvenliğini sağlamak için gerekli koruyucu ekipmanların sağlanması da dâhil olmak üzere önlemler alınıyor mu?		
<b>2</b>	Gıda üretimini güvence altına almak için -mali destek ve krediye, toprağa, tohumlara, doğal kaynaklara, teknolojiye ve pazarlara erişim gibi yollar da dâhil olmak üzere küçük ölçekli çiftçileri, özellikle kadınları desteklemek için hedeflenen önlemler uygulanıyor mu?		
<b>3</b>	Pandemi sırasında işçilerin işlerini, emekli maaşlarını ve diğer sağlık ve sosyal haklarını korumak için, serbest meslek sahibi işçiler, geleneksel olmayan istihdam biçimindeki işçiler (kendi hesabı, geçici, geçici işçiler), kayıt dışı ekonomide çalışanlar ve göçmen işçiler olmak üzere önlemler alınıyor mu?		
<b>4</b>	COVID-19'un istihdam ve işçilerin ücretleri üzerindeki olumsuz etkileri (çocuk işçiliği, haksız işten çıkarmalar ve kovmalar, çalışma saatlerinin azalması ve istihdam türlerinde değişiklikler gibi) ele alınıyor ve hafifletiliyor mu?		
<b>5</b>	İşyeri düzenlemeleri dâhil olmak üzere engelli çalışanları işten çıkarılmaya karşı korumak ve virüsün yayılımını önlemek için alınan mesleki, sağlık ve güvenlik önlemlerini engelli kişiler bakımından erişilebilir kılmak için önlemler alınıyor mu?		
<b>6</b>	Ücretleri sübvans etmek, ek sosyal güvenlik ve gelir koruma programları oluşturmak için önlemler alınıyor mu ve bu önlemlerin göz ardı edilme riski bulunan grupları kapsamaları sağlanıyor mu?		
<b>7</b>	Sağlıkla ilgili sektörlerde eğitilmiş göçmen işçilerin, mesleki faaliyetleri için gerekli prosedürleri kolaylaştırmak ve göçmenlerin mesleki derecelerinin tasdik etme ve onaylanması dâhil olmak üzere, COVID-19 ile mücadeleye yardımcı olmak için işgücü entegrasyonu için önlemler var mı?		
<b>8</b>	İşsizliğin gençler üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak için önlemler var mı?		
<b>9</b>	Çalışanların COVID-19 ile ilgili önlemlerden kaynaklanan sorunları aktarmalarını sağlayan ve etkili çözüm üreten adli ve adli olmayan şikâyet mekanizmaları mevcut mu?		

UNDP'nin kontrol listesinde işaret ettiği gruplar arasında pandemi döneminde çalışmaya devam eden meslek grupları, pandemi nedeniyle gelir kaybına maruz kalan hanelerde özel risk altında bulunan çocuklar ve gençler gibi kesimler, pandeminin ekonomik etkileri nedeniyle işten çıkarılma riskine daha yüksek oranda maruz kalan engelliler ve göçmenler gibi gruplar yer alıyor.

<sup>12</sup> UNDP, *Checklist for a Human Rights-Based Approach to Socio-Economic Country Responses to COVID-19*, 2020, s. 16.

Bu bölümün devamı belediyelerin evrenselci bir yaklaşım izleyerek sıfırdan geliştirebilecekleri veya mevcut sosyal ve ekonomik destek programlarının kapsamını artırebilecekleri üç sosyal ve ekonomik destek program alanına odaklanıyor. Bu alanlar sırasıyla şöyle: gıda destekleri, nakit destekleri ve geçici kamu istihdamı destekleri.

## 1. Gıda Destekleri

Pandeminin ve pandemiye eşlik eden ekonomik krizin geçim kaynakları üzerinde olumsuz etkisi Türkiye gibi üst orta gelirli bir ülke bağlamında dahi toplumun ciddi bir kesiminin gıdaya erişim sorunu yaşamasına neden olmuş görünüyor. Bu bağlamda temel ihtiyacın gıdaya erişim sorunu olarak tanımlanmaya başlanması ve bu çerçevede gıda destek programlarının uygulanması olağan görünüyor. BM de *COVID-19'a Acil Sosyoekonomik Müdahale İçin Bir BM Çerçevesi* başlıklı çerçeve belgesinde “temel gıda ve beslenme hizmetlerinin sürdürülmesi”<sup>13</sup> gerektiğine vurgu yapıyor.



Gıda destek programları tasarlama ve uygulama konusunda küresel bir uzmanlığa sahip Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Organizasyonu, *Gıda Güvenliği Acil Durumları İçin Müdahale Analizi Çerçevesi Geliştirmek: Devam Eden Müdahale Analizi Süreçlerinin Haritalanması* başlıklı çalışmasında gıda destek programları tasarlanırken şu hususların göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtiyor:<sup>14</sup>

1. Programın stratejik hedefleri
2. Programın uygulama süresi
3. Coğrafi hedefleme (uygulama bölgesinin seçimi)
4. Hedeflenen hane/birey sayısı
5. Uygulama stratejisi (Koşullu/koşulsuz destekler)
6. Hedefleme mekanizması
7. Uygulama alanı, dönemi ve hedef gruba göre desteklerin miktarlarının ve destek usullerinin belirlenmesi
8. Teslimat mekanizmaları
9. Kurumsal kapasite
10. Teslimat maliyetleri
11. Alıcıların koşulları
12. Mevcut (en iyi) uygulamalar
13. Ortaklık fırsatları (sosyal seferberlik, teknik destek, tamamlayıcı kaynaklar)
14. Finansman

Gıda destek programları tasarlama ve uygulama konusunda küresel bir uzmanlığa sahip Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Organizasyonu, *Gıda Güvenliği Acil Durumları İçin Müdahale Analizi Çerçevesi Geliştirmek: Devam Eden Müdahale Analizi Süreçlerinin Haritalanması* başlıklı çalışmasında gıda destek programları tasarlanırken şu hususların göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtiyor:<sup>15</sup>

<sup>13</sup> UN, *A UN Framework for the Immediate Socioeconomic Response to COVID-19*, 2020, s. 14.

<sup>14</sup> Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Organizasyonu, *Gıda Güvenliği Acil Durumları İçin Müdahale Analizi Çerçevesi Geliştirmek: Devam Eden Müdahale Analizi Süreçlerinin Haritalanması*, 2011, s. 13.

<sup>15</sup> Sphere Association, *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, fourth edition, Geneva, Switzerland, 2018, s. 197; [www.spherestandards.org/handbook](http://www.spherestandards.org/handbook)

## Bazı Gruplar Özellikle Yetersiz Beslenmeye Karşı Savunmasızdır

Uygun bir gıda destek programı geliştirmek, hamile ve emziren kadınların, bebeklerin ve çocukların, yaşlıların ve engelli kişilerin özgün beslenme ihtiyaçlarının tam olarak anlaşılmasını gerektirir. Ev düzeyinde gıda güvenliğinin iyileştirilmesi, evdeki farklı rollerin anlaşılmasını da gerektirir. Örneğin kadınlar, haneleri için yiyeceklerin planlanmasında ve hazırlanmasında genellikle daha büyük bir rol oynarlar.

Belirli besin ihtiyaçları olan kişiler, genel miktara ek olarak fazladan gıdaya ihtiyaç duyabilir. Buna 6-59 aylık çocuklar, yaşlılar, engelliler, HIV ile yaşayanlar ve hamile veya emziren kadınlar dâhildir. Pek çok durumda, ek beslenme hayat kurtarır.

Gıda destek programları farklı biçimlerde tasarlanabilir. Örneğin, kişilere temel gıda ürünlerinin tedarik edilmesi düşünülebileceği gibi pişmiş gıda dağıtımı yapmak da mümkündür. Pişmiş gıda dağıtımı genellikle kişilerin yemek pişirme olanağının olmadığı deprem sonrası gibi durumlar veya evde yemek yapması mümkün olmayacak durumda olan kişiler için tercih edilebilecek bir gıda destek programı türüdür. Ancak bu koşullarda bulunmayan ya da özelliklere sahip olmayan kişiler için genellikle krizden çıkışı kolaylaştırmak ve kişilerin kendi yaşamları üzerindeki kontrollerini azami düzeyde tutmak için gıda ürünleri tedariki tercih edilmektedir. Dünya Bankası gıda destek programlarının kurgulanması ve uygulanmasına ilişkin aşağıda görülen bir dizi seçeneği sıralıyor:<sup>16</sup>



## Gıda Güvensizliğini Önleyin ve İhtiyacı Olanlara Yiyecek ve Su Desteği Sağlayın

- Merkezi sisteme bağlı olmayan evler için su depolarından ücretsiz içme suyu sağlayın.
- Acil ihtiyacı olan kişilere yiyecek, malzeme sağlayın veya yemek dağıtımı yapın.
- İzolasyondaki insanlara yemek sağlamak için aş evleri açın.
- Düşük gelirli hanelerdeki çocukları hedefleyecek şekilde gıda desteği sağlayın (okul yemekleri yerine).
- Öncelikli ürünlerden (yüksek enerjili, besleyiciliği yüksek gıdalar) oluşan aynı gıda desteği sağlayın.
- Özellikle, yemek mevcut olmadığı için değil, önlemler sebebiyle erişimde kısıtlamalar olduğu için gıda güvensizliği yaşanan bölgelere nakit destekleri sağlayın.
- Düşük gelirli sakinlerin güvendiği açık gıda pazarlarına izin verin veya bunları satıcıların tezgâhları arasında daha fazla boşluk olacak şekilde yeni ulaşılabilir yerlere taşıyın.
- Temel ürünleri sağlamak için kırılğan bölgelere seyahat eden mobil pazarlar kurun.
- Düzenlenmiş erişim noktaları olan fakat merkezi olmayan su ve yemek dağıtım noktaları kurun.
- Yerel esnaf ile veya blok zinciri destekli topluluk para birimleri (kredi kuponları) ile risk altındaki hanelerin bir kupon karşılığında yiyecek almalarına olanak veren yemek kuponu programları geliştirin.
- Temel malları sağlamak için alternatif tedarik zincirleri geliştirin (örneğin, fazla gıda tedarikini pazarlardan ihtiyacı olan kişilere yönlendirmek).

<sup>16</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 9.

Dünya Bankası'nın saydığı gıda destek programı seçenekleri geniş bir yelpaze sunuyor. Bu yelpaze içinde yer verilen alternatif programlar her ne kadar tamamlayıcı bir biçimde kullanılabilecekse de aralarından bir tanesi programın uygulanacağı yerelin koşullarına uygun bulunarak bu programa merkezi bir nitelik de kazandırılabilir.

Yukarıda sayılan program seçenekleri arasında alan yazında en fazla tartışmaya ve karşılaştırmalı çalışmaya konu olan seçenekler ise doğrudan gıda teminine dayanan destekler ile gıdaya erişimi kolaylaştırmayı hedefleyen nakit destekleri. Günümüzde uluslararası kuruluşların önemli bir bölümü gıdaya erişimi garanti altına almanın tek yolunun aynı gıda destek programları uygulamaktan geçmediğinin ve bu programların ancak belirli durumlarda tercih edilmesinin uygun olacağını altını çiziyorlar.

Örneğin Birleşik Krallık merkezli Overseas Development Institute (ODI) gıda desteklerinin diğer programlara kıyasla tercih edilebilir olup olmadığını tespit edebilmek için aşağıdaki karar ağacından faydalanmasını öneriyor. Karar ağacından görülebileceği üzere, ODI gıda piyasasının işler olduğu bağlamlarda gıda destekleri yerine nakit desteği seçeneğinin tercih edilmesi gerektiğini belirtiyor.



Karar ağacından görüldüğü üzere, ODI gıda piyasası ve tedarik zincirleri çalışmaya devam ettiği sürece nakit desteklerinin doğrudan gıda teminine dayalı gıda destek programlarına tercih edilmesi gerektiğini savunuyor. 2007 yılında Maxwell ve diğerleri tarafından geliştirilen gıda destekleri ile nakit desteklerinin uygulanmasına daha uygun olan bağlamların özelliklerini kıyaslayan aşağıdaki tablo karar alıcılara yol gösterici olabilir.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Yazar tarafından bu kaynaktaki karar ağacından uyarlanmıştır. Paul Harvey ve diğerleri, Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking, ODI, 2010, s. 43.

<sup>18</sup> Daniel G. Maxwell, Erin C. Lentz and Christopher B. Barrett, Müdahale Analizi İçin Piyasa Analizi ve Karar Ağacı Aracı: Nakit, Yerel Satın Alma ve/veya İthal Gıda Yardımı, 2007, s. 11.

Gıda Destekleri Şu Durumlarda Önerilir	Nakit Destekleri Aşağıdaki Durumlarda Önerilir
• Gıda tüketimi/beslenme (mikro besin dâhil) hedeflerine öncelik verilmiştir.	• Seçim ve esnekliğe öncelik verilmiştir.
• Piyasalar iyi işlemiyordur.	• Piyasalar iyi işliyordur.
• Piyasalar uzaktadır veya zayıf oldukları bir sezondadır.	• Pazarlar yakındadır veya hasat sonrası yoğun sezondadır.
• Enflasyon riskleri önemli bir endişe kaynağıdır.	• Gıda desteği dağıtımından kaynaklanabilecek olası engeller önemli bir endişe kaynağıdır.
• Nakit destek sistemleri mevcut değildir.	• Nakit destek sistemleri mevcuttur.
• Bireysel/hane halkı hedefleme yoluyla maliyet tasarrufu hedefleniyordur.	• Daha düşük lojistik ve yönetim giderleri sayesinde maliyet tasarrufu sağlanmak isteniyordur.

Her ne kadar nakit desteklerini önceleyen yukarıdaki yaklaşımlar bu desteklerin faydalanıcılarının kendi önceliklerini (hangi gıdayı tüketecekleri tercihini) belirlemesine olanak sağlamaları bakımından anlamlı olsalar da bu yaklaşımlar hangi tür programın hangi bağlamlarda ve kimler için daha uygun olacağı sorusuna genel geçer bir yanıt olarak algılanmamalıdır. Örneğin gıda piyasalarının ve tedarik zincirlerinin işler olduğu durumlarda dahi, konutların yemek pişirmeye uygun olmadığı veya faydalanıcıların kendi yemeklerini pişirebilecekleri güçleri olmadığı durumlarda doğrudan gıda teminine dayalı, hatta bazen doğrudan pişirilmiş gıda teminine dayalı seçenekler de anlamlı olabilir.





## 2. Nakit Destekleri

Pandeminin ve pandemiye eşlik eden ekonomik krizin geçim kaynakları üzerinde olumsuz etkisinin en net biçimde görülebildiği alanların başında hanelerin yaşadıkları gelir kayıpları geliyor. Gelir kaybı yaşanıp yaşanmadığını ve gelir kaybı yaşandıysa bu kaybın düzeyini etkileyen çok sayıda belirleyen mevcut. Bu belirleyenlerin başında hanelerin temel gelir kaynaklarının bu süreçten nasıl etkilendiği geliyor. Hanelerin büyük çoğunluğunun temel geçim kaynağı ücret gelirleri. Dolayısıyla hanede gelir kaybı yaşanıp yaşanmadığını ve eğer yaşandıysa bu kaybın düzeyini etkileyen faktörleri şu şekilde sıralamak mümkün: 1) hanede çalışan sayısı, 2) bu çalışanların hangi sektörlerde çalıştığı, 3) çalışılan sektörlerin pandemiden ve pandemi sürecinde alınan önlemlerden nasıl etkilendikleri, 4) sosyal güvenlik durumları (kayıtlı ya da kayıtsız çalışmaları), 5) işteki durumları (ücretli, yevmiyeli veya kendi hesabına çalışan olmaları) ve 6) çalışanların çalışma durumlarının nasıl değiştiği (ücretsiz izne çıkarılma, kısa çalışmaya geçirilme gibi).



Hanelerin bir diğer önemli gelir kaynağını ise emeklilik ve yaşlılık aylığı gibi düzenli sosyal programlar oluşturuyor. Bu aylıklar kriz dönemlerinde de düzenli ödenmeye devam edildiği için, bu aylıklardan faydalanan hanelerin gelirlerinin bu bölümü krizden doğrudan etkilenmiyor. Olağan dönemlerde bu aylıklardan faydalanmayan ve gelirinin tek kaynağı ücret gelirlerinden oluşan hanelerin gelirleri ise yukarıda sayılan 6 faktörün etkisiyle önemli ölçüde azalabiliyor. Esasında bu tür kriz dönemlerinde ücret gelirlerinde yaşanan ani düşüş özellikle sosyal güvenlik sistemleri çerçevesinde ve bu sistemlerin içinde yer alan işsizlik ödeneği gibi farklı araçlarla ikame ediliyor. Ancak sosyal güvenlik sistemlerinin ücret gelirlerindeki kayıpları ikame edebilme yetisi ülkede kayıtlı ve ücretli istihdamın yaygınlığı ile sınırlı. Türkiye gibi tarım dışı istihdamın yaklaşık beşte birinin kayıt dışı istihdamdan oluştuğu ve kendi hesabına çalışanların toplam istihdamın onda birine denk geldiği bir bağlamda, toplumun önemli bir bölümünün bu sistemin koruyucu şemsiyesi dışında kalması sorunu da baş gösteriyor. Son olarak, sosyal güvenlik sisteminin kriz öncesindeki ücret gelirlerinin düzeyini ne ölçüde koruyabildiği (yani örneğin işsizlik ödeneğinin miktarının maaşın ne kadarına denk geldiği) de bu sistemin etkinliğini şekillendiriyor.

Pandemi döneminde belediyelerin özellikle de nakit desteğine dayalı sosyal ve ekonomik destek programları konusu bu genel çerçeve içinde değerlendirilmesi gereken bir konu. Pandemi ve benzeri kriz dönemlerinde ülkemizde merkezi devlet teşkilatının parçası olan sosyal güvenlik sisteminin başat rol üstlenmesi gerekir. Ancak kayıt dışı çalıştığı için veya kendi hesabına çalıştığı için sosyal güvenlik sisteminin kapsamı dışında kalan nüfusun mevcudiyeti ve sosyal güvenlik kapsamında uygulanan gelir desteği programlarının ödeme düzeylerinin yetersiz kalması gibi durumlarda belediyelerin nakit destekleri yoluyla bu eksiklikleri gidermeye yönelik roller üstlenmeleri de kaçınılmaz hale gelebiliyor.

Birleşmiş Milletler de *COVID-19'a Acil Sosyoekonomik Müdahale İçin Bir BM Çerçevesi* belgesinde pandemi döneminde sosyal ve ekonomik destek programlarının sosyal koruma ve sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde düşünülmesi gerektiğine<sup>19</sup> ve öncelikli yapılması gerekenin mevcut sosyal koruma sistemlerinden faydalanma koşullarının esnetilerek sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi olduğuna<sup>20</sup> vurgu yapıyor. Kuruluş bir

<sup>19</sup> UN, *A UN Framework for the Immediate Socioeconomic Response to COVID-19*, 2020, s. 13.

<sup>20</sup> UN, *A UN Framework for the Immediate Socioeconomic Response to COVID-19*, 2020, s. 14.

yandan 2008 finansal krizine gönderme yaparak, güçlü sosyal koruma sistemlerine sahip ve bu sistemleri işleten ülkelerin krizden en hızlı şekilde toparlanan ülkeler olduğunu hatırlatırken, diğer yandan sosyal güvenlik kapsamında olmayan nüfusun da mutlaka pandemiye yönelik sosyal ve ekonomik destek programlarında dikkate alınması gerektiğine vurgu yapıyor<sup>21</sup>

COVID-19 krizi, en çok dünyanın en yoksul ve en savunmasız kesimini etkiler ve yoksul aileler için kuşaklar arası aktarıma neden olabilecek önemli etkileri vardır. 2008 finans krizinin de gösterdiği üzere, bu krizde en az sıkıntı çeken ve kriz sonrasında en hızlı şekilde toparlanan ülkeler aynı zamanda güçlü bir sosyal koruma sistemine sahip olan ülkelerdi. Önümüzdeki birkaç ay içerisinde, dünyanın dört bir yanındaki hükümetlerin, diğer birçok önlemin yanı sıra nakit desteklerini, gıda destek programlarını, sosyal sigorta programlarını ve aileleri desteklemek için çocuk yardımlarını uyarlamaları, genişletmeleri ve ölçeklendirmeleri gerekecek.

Ancak 4 milyon insan –dünya nüfusunun yüzde elli beşine ve her üç çocuktan ikisine denk geliyor– ya yetersiz bir sosyal korumaya sahip ya da tümüyle sosyal korumanın dışında bırakılmış durumda. Sosyal koruma müdahaleleri, COVID-19'un özel ihtiyaçlı gruplar, kadınlar ve erkekler ve kayıt dışı sektörlerden edindiği gelirle hayatta kalanlar üzerindeki etkilerine ek olarak ücretsiz bakım işini sırtlanan kişiler üzerindeki farklılaşan etkilerini de dikkate almalıdır. Bu nedenle, önümüzde duran zorlukların kapsamı müstesna ölçekte bir desteği gerektirmektedir.

Sosyal güvenlik alanında uzmanlığa sahip Uluslararası Çalışma Örgütü ise COVID-19 Krizine Yönelik Sosyal Koruma Müdahaleleri: Ülke Müdahaleleri ve Politika Hususları başlıklı raporunda pandemi döneminde bazı ülkelerde uygulamaya sokulan ve diğer ülkeler için de seçenek oluşturabilecek sosyal ve ekonomik destek programlarını aşağıdaki gibi sıralıyor:<sup>22</sup>

## Sosyal Yardım, Nakit Destekler ve Diğer Destekler Yoluyla Gelir Desteği Sağlanması

COVID-19 krizinin hızla derinleşen ekonomik sonuçları göz önüne alındığında, birçok hükümet, aşağıdakiler dâhil olmak üzere sosyal yardım veya diğer vergi finansmanlı destekler yoluyla nüfuslarına gelir desteği sağlamak için önlemler aldı.

Desteklerin avans verilmesi ve/veya destek miktarının yükseltilmesi yoluyla mevcut yararlanıcılar için nakit desteklerin arttırılması;

Kapsamı arttırabilmek için hak ediş kistaslarının esnetilmesi (İrlanda, Birleşik Krallık);

Sosyal yardım programlarının koşulları ve usullerinin uyarlanması, örneğin; yeni yararlanıcılar için sosyal yardıma erişimin kolaylaştırılması (İrlanda, Yeni Zelanda) ve iş arama (Avustralya) koşulunun esnetilmesi;

Tek seferlik ödemeler yoluyla tüm yurttaşlara ve ikamet izni bulunanlara genelleştirilmiş gelir desteği sunulması (Hong Kong (Çin), Singapur);

Başka nakit ve aynı yardımların sağlanması, örneğin; gıdaya erişimi garanti altına almak için gıda ürünleri/ yemek (Hindistan ve Jamaika) veya nakit desteklerin (Federal Bölge [Brezilya], Endonezya) sağlanması;

Özellikle evsiz kişiler gibi kırılgan gruplara yönelik ek destekler sunulması (El Salvador, Fransa, İspanya).

<sup>21</sup> UN, *A UN Framework for the Immediate Socioeconomic Response to COVID-19*, 2020, s. 13.

<sup>22</sup> ILO, *Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations*, 2020, s. 4-5.

## Desteklere İlişkin İdari Prosedürlerin ve Destek Ulaştırma Mekanizmalarının Uyarlanması

COVID-19 salgını, desteklerin ve hizmetlerin nasıl idare edileceği ve ulaştırılacağını hususlarını önemli ölçüde etkilemiştir. Bu hususlarda alınan önlemler şunları içerir:

Taleplerin değerlendirilmesi veya şikâyetlerin işleme tabii tutulması süreçlerinin ve bunu takiben destek ödemelerinin hızlandırılması (Avusturya, Kanada, Birleşik Krallık);

Yüz yüze ziyaret gerekliliklerinden feragat etmek ve çevrimiçi uygulamalara erişimi olmayanlara telefonla sağlanan destekle çevrimiçi hizmetlerin (Çin, İrlanda, Birleşik Krallık) kullanımını teşvik etmek;

Ödeme noktalarında kalabalıklaşmayı ve daha yüksek riskleri önlemek için ödeme yöntemlerini uyarlamak (Güney Afrika).

Barca tarafından kaleme alınan ve UNICEF tarafından kullanılan *Uyarlanabilir Sosyal Koruma İçin Mevcut Sistemlerin Üzerine İnşa Etmek* başlıklı çalışması da mevcut sistemlerin kriz koşullarında yürütülecek sosyal ve ekonomik destek programlarına nasıl temel oluşturabileceğini aşağıdaki tabloda farklı senaryolar üzerinden açıklıyor.<sup>23</sup> Bu tablo mevcut sosyal koruma sistemlerinin veya belediyelerin mevcut destek programlarının pandemi döneminde krizden olumsuz etkilenen tüm kişi ve grupları kapsayabilmesi için en etkin yolların bulunması ve farklı kurumlar arasında eşgüdümün sağlanması için bir rehber görevi görebilir. Bu tablonun dikkat çektiği bir önemli husus ise, en sağ sütunda görüldüğü üzere nakit desteği sağlama sürecinin hanelere diğer tamamlayıcı hizmetlerin sunulması için de bir fırsat olarak kullanılabilir olmasıdır. Örneğin kadınların adet hijyeni ürünlerine erişimine ilişkin bir program, nakit desteği programı ile hizalanarak uygulanabilir.



<sup>23</sup> Valentina Barca, "Setting the Scene: Building on Existing Systems for Adaptive Social Protection" Background Paper, Oxford, UK: Oxford Policy Management, 2018, aktaran UNICEF, Programme Guidance: Strengthening Shock Responsive Social Protection Systems, 2020, s. 65-66.



<b>İzlenebilecek Yollar</b>	Daha fazla insanı desteklemek için kapsamın genişletilmesi (ideal olarak, olumsuz etkilenenlerin tümüne ulaşılabilecek bir biçimde)	Etkilenen nüfuslar için mali koruma düzeyini artırmak, örneğin daha yüksek bir destek seviyesi (örneğin destek miktarı) veya daha uzun süreli destek yoluyla	Karmaşık ve çok boyutlu riskleri tam olarak kapsayacak şekilde sunulan hizmet yelpazesini artırmak
<b>Paralel Müdahale</b>	Bağımsız müdahale için yeni tescil ve kayıtlar ve sosyal koruma ile çok az koordinasyon olması/ hiç koordinasyon olmaması vaka yükünde örtüşmelere sebep olur.	İnsani kriterler kullanılarak ayarlanan destek miktarı	Tamamlayıcı hizmetlere bağlantı potansiyeli
<b>Hizalanmış Müdahale</b>	Sosyal koruma sektörü ile koordine edilmiş bağımsız müdahale için tescil ve kayıtlar vaka yükünün ihtiyaçlarının kapsanmasını sağlar.	Sosyal koruma sektörü ile koordinasyon içinde belirlenen destek miktarı	Tamamlayıcı hizmetlere bağlantı potansiyeli
<b>Üzerine İnşa Etme</b>	Yeni bir program (sosyal koruma sektörü veya insani yardım aktörleri tarafından uygulanan), mevcut sistemlere aktarılırken yeni vaka yüküne ulaşabilir: –"potansiyel yararlanıcılar" ile ilgili mevcut veriler, örneğin bir sosyal sicilden- tescil/ kayıt yaklaşımı ve kapasitesi	Acil durum amaçları için tasarlanan yeni programlar, aynı düzeyde desteği sürdürmek için güçlü ekonomi-politik nedenleri olmadığı sürece, genellikle rutin sosyal korumadan daha yüksek bir destek miktarına sahip olacak şekilde tasarlanmıştır.	Tamamlayıcı hizmetlere bağlantı potansiyeli
<b>Dikey Genişleme</b>	Uygulanabilir değil (yalnızca mevcut yararlanıcılara ulaşır: faydalanan nüfusta artış olmaz)	Tanım olarak, dikey genişletmeler, rutin programlardan daha yüksek bir destek miktarının faydalanıcılara sunulmasını gerektirir.	Dikey bir genişleme, sosyal koruma sektörü tarafından veya dışarıdan çalışanlar tarafından sunulan diğer tamamlayıcı hizmetlerle de bağlantılı olabilir.
<b>Yatay Genişleme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programın coğrafi kapsamını genişletmek yoluyla</li> <li>Uygun olan ancak orijinal destekten hariç tutulan ek yararlanıcıların kaydedilmesi yoluyla</li> <li>- Ev koşullarının değişmesi nedeniyle uygun hale gelmiş haneler.</li> <li>- Kotalar / bütçe kısıtlamaları nedeniyle önceden hariç tutulan uygun haneler,</li> <li>- Başka nedenlerden dolayı hariç tutulmuş uygun hane halkları,</li> <li>- Programın eski yararlanıcıları.</li> <li>• Hak ediş kriterlerini geçici veya kalıcı olarak değiştirilerek aşağıdakiler aracılığıyla faaliyete geçirilir: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etkilenen haneleri belirlemeyi ve revize edilen kriterler temelinde uygunluğu değerlendirmeyi amaçlayan yeni bir tescil / kayıt süreciyle (nüfus sayımı anketi veya potansiyel olarak talep üzerine),</li> <li>- Mevcut sosyal koruma verilerini kullanmak (örneğin yararlanıcı olmayanların sosyal sicil kayıtlarından alınan bilgileri) ve yeni kriterler uygulayarak,</li> <li>• Hâlihazırda kayıtlı olan, ancak gereksinimler / yeterlilik koşulları sağlamamaları nedeniyle faydalanamayanlara geçici erişim sağlayarak.</li> </ul> </li> </ul>	Yatay bir genişleme, aynı düzeyde desteği sürdürmek için güçlü ekonomi-politik nedenler olmadıkça, rutin programlardan daha yüksek bir miktarın sunulmasını da içerebilir.	Yatay bir genişleme, sosyal koruma sektörü veya dışarıdan gelen-ler tarafından sunulan diğer tamamlayıcı hizmetlerle de bağlantılı olabilir.

UNICEF tarafından yayınlanan Şoka Duyarlı Sosyal Koruma Sistemlerinin Güçlendirilmesi başlıklı program rehberi, nakit desteği programlarının pandemi dönemine uyarlanırken program tasarımı ve uygulaması süreçlerinde dikkate alınması gereken fırsatları ve kısıtları aşağıdaki tabloda özetliyor.<sup>24</sup>

		Nakit Desteği Çekirdek Özellikleri	Esnetme ve Ölçeklendirme İçin Çıkarımlar (Zorluklar Eğik Yazılarda)
Program Tasarımı	Hak Ediş Kıstasları ve Gerekli Koşullar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nakit destekleri hedeflerine bağlı olarak büyük çeşitlilik gösterir (örneğin çocuklara, yaşlılara, engellilere, kısıtlanmış iş gücüne, yoksula vb. farklı gruplara odaklanabilir).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hak ediş kıstasları gevşetilebilir.</li> <li>Gerekli koşullardan (örneğin kimlik gereksinimleri, ikamet gereksinimleri, koşulluluk) feragat edilebilir.</li> <li>Politik olarak tartışılabilir ve 'sadaka' olarak algılanabilir.</li> <li>Temel hak ediş kıstaslarının nasıl tanımlanacağı etkilenen nüfusa ulaşabilme seviyesini doğrudan etkileyecektir.</li> </ul>
	Kapsam	<ul style="list-style-type: none"> <li>Büyük çeşitlilik gösterir ama birçok ülkede nakit destekleri genellikle eşit düzeyde ve kısıtlı miktarda dağıtılır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miktarı düşük ve coğrafi olarak düzensiz nakit destek kapsamı olan bağlamlarda krize müdahale önlemleri kapsamlı değildir.</li> </ul>
	Fayda Tasarımı (Seviye, Sıklık ve Süreye Odaklanın)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nakit dağıtımı</li> <li>Seviye ve sıklık kronik ihtiyaçlara cevap verecek şekilde ayarlanmıştır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Standart değerler genellikle acil ihtiyaçları karşılamak için yeterli değildir.</li> <li>Daha yüksek düzeydeki ihtiyaçlara cevap verebilmek için ölçeklemeye gidilebilir (Dikey genişleme): Örneğin tamamlayıcı miktarlar, artan sıklık veya daha uzun süre- özellikle yaklaşım önceden tanımlanmışsa.</li> <li>Piyasalar kesintiye uğradığında nakit dağıtımı tavsiye edilmez.</li> </ul>
Program Uygulaması	Hak Ediş Kıstaslarına Uyumu İncelemeye (Sosyal İncelemeye) Yaklaşım	<ul style="list-style-type: none"> <li>Değişkenlik gösterir: kategorik, nakit desteği, mali durum tespiti, vekâleten mali durum tespiti, coğrafi (ve bunların kombinasyonları)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sosyal incelemeye özgün bir yaklaşım -bu tescil ve kayıt süreçlerini de belirler- ölçeklendirme ve esnetme potansiyellerini de etkileyecektir.</li> </ul>
	Tescil ve Kayıt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Süreç kısmen sosyal inceleme yaklaşımına bağlıdır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tescil ve kayıt yaklaşımı kapsayıcı olmadığı ve süreklilik arz etmediği sürece (örneğin talep üzerine) kriz sonrasında yeni vaka yükünün girişinde zorluklar çıkacaktır (yatay genişleme).</li> </ul>

<sup>24</sup> UNICEF, *Programme Guidance: Strengthening Shock Responsive Social Protection Systems*, 2020, s. 57-58.

		Nakit Desteği Çekirdek Özellikleri	Esnetme ve Ölçeklendirme İçin Çıkarımlar (Zorluklar Eğik Yazılarda)
<b>Program Uygulaması</b>	<i>Faydaların Dağıtımı</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Değişkenlik gösterir: kategorik, nakit desteği, mali durum tespiti, vekâleten mali durum tespiti, coğrafi (ve bunların kombinasyonları)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gıda destekleri ve diğer tür aynı desteklerden daha düşük teslimat maliyeti.</li> <li>Artan ihtiyaçlar ve fiyat dalgalanmaları durumunda verilen miktarlar hızlı bir şekilde değiştirilebilir.</li> <li>Olağan yaşamın kesintiye uğradığı bağlamlarda bile teslim edilebilir (örneğin çatışma, afet), özellikle bağlama özgü zorlukları ve ihtiyaçları ele alan çeşitlendirilmiş yaklaşım ise)</li> <li>Mevcut ödeme sistemleri, yeni programların sunulması veya mevcut programların yatay olarak genişletilmesi için desteklenebilir.</li> <li>Elektronik yolla sunulan destekler teknolojik bir sıçrama potansiyeli sunar.</li> </ul>
	<i>Hesap Verebilirlik ve Yönetim Sistemleri; Finansman</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genellikle güçlü bilgi yönetimi sistemleri, ödeme mutabakatı vb. ile desteklenir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemler önceden uyarlanmışsa, acil durum müdahalesinin uygulanmasını destekleyebilirler (örneğin bilgi sistemi).</li> <li>Ödeme mutabakatına yönelik şeffaf sistem, uluslararası aktörler tarafından desteklenmeye olanak sağlayabilir (Raporlama gerekliliklerine sosyal inceleme çerçevesinde).</li> <li>Güçlü izleme ve değerlendirme potansiyeli.</li> </ul>
	<i>İletişim</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Çoğu zaman, topluluk düzeyinde iletişim kurulabilmesini sağlayan kılcal bir sistem olur (yerel komiteler, vb.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Şoktan etkilenen nüfusa ve psiko-sosyal desteğe yönelik iletişim için iyi bilinen ve güvenilir ağı kullanma potansiyeli.</li> </ul>
<b>Dirençlilik İçin Çıkarımlar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yararlanıcılar için kullanım açısından esneklik/ihtiyaçlar cevap verme gücüne sahiptir (bu nedenle sıkça tercih edilir).</li> <li>Beşerî sermaye birikimi yoluyla daha uzun vadeli dayanıklılığı destekleyebilir.</li> <li>Dayanıklılık etkilerini artırmak için tamamlayıcı programlarla ilişkilendirilebilir ("Nakit +", derecelendirme yaklaşımları vb.).</li> <li>Zararlı başa çıkma stratejilerinin kullanımından caydırdığı ve tüketimin yumuşatılmasını sağladığı, aynı zamanda varlık birikimini, üretken faaliyetleri ve üretkenliği, geçim kaynaklarının çeşitlendirilmesini ve tasarrufu desteklediği kanıtlanmıştır.</li> <li>Ekonomik faaliyetleri teşvik ederek ve piyasa tedarik fiyatlarını dengeleyerek yerel ekonomileri canlandırmaya yardımcı olabilir.</li> </ul>		

### 3. Geçici Kamu İstihdamı Destekleri

Pandemi döneminde gündeme gelen sosyal ve ekonomik destek programı seçeneklerinden bir diğeri ise geçici kamu istihdamı yaratılması oldu. Geçici kamu istihdamı destek programları genellikle kamu kurum ve kuruluşlarının kapasitelerini belirli bir süre için arttırması gerektiği durumlarda tercih edilen programlar olarak tanımlanıyor. Bu tür durumlarda uygulamaya sokulan programlar faydalanıcılarına belirli bir süre için düzenli ücret ödemeleri yapacağı için yoksullukla mücadele hedefine de hizmet ediyorlar. Örneğin Dünya Bankası, *COVID-19: Yaşamları ve Geçim Kaynaklarını Korumak - Yerel Yönetimler İçin Kontrol Listesi Kılavuzu* isimli yayınında bu programları şu kapsamda öneriyor:<sup>25</sup>



Yerel yönetimler, en kırılgan ve krizden en olumsuz şekilde etkilenen gruplara yönelik geçici kamu istihdamı sağlamaya ve bu istihdamı yaymaya odaklanmalı ve bu faaliyetleri, gelecekteki şoklara karşı dayanıklılığı artırmak için güvenlik açıklarını yeniden değerlendirmeye ve yerel acil durum yönetimi ve afet hazırlık programlarını güçlendirmeye yönelik daha geniş çabalarla ilişkilendirmelidir.

Esasında geçici kamu istihdam destek programları Türkiye dâhil birçok ülkede kriz dönemleri dışında da özellikle çalışma çağındaki yoksul kişilere yönelik ve karşılıksız nakit desteği programlarının alternatifi olarak da kullanılan programlardır. Dolayısıyla bu tür mevcut programların pandemi sürecine uyarlanmalarının faydalı olup olmayacağı da düşünülebilir. UNICEF tarafından yayınlanan *Şoka Duyarlı Sosyal Koruma Sistemlerinin Güçlendirilmesi* başlıklı program rehberi ise geçici kamu istihdamı destek programlarının pandemi dönemine uyarlanmasında program tasarımı ve uygulaması süreçlerde dikkat edilmesi gereken fırsatlar ve kısıtları aşağıdaki tabloda özetliyor.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> World Bank, *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods- A Checklist Guide for Local Governments*, 2020, s. 12.

<sup>26</sup> UNICEF, *Programme Guidance: Strengthening Shock Responsive Social Protection Systems*, 2020, s. 59-60.

		Kamu İşleri, Çekirdek Özellikleri	Esnetme ve Ölçeklendirme İçin Çıkarımlar
Program Tasarımı	<i>Hak Ediş Kıstasları ve Gerekli Koşullar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Öncelikle çalışma çağındakiler ve çalışabilecek durumda olanlar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kriz öncesinde öngörülen çalışma gerekliliği, kriz zamanlarında yararlanıcılara aşırı yük bindiren bir koşul haline gelebilir.</li> <li>Kriz durumlarında çalışma gerekliliği koşulundan feragat edilebilir.</li> <li>Çalışma çağındaki ve çalışabilecek durumda olanlara odaklanmak, desteğe ihtiyacı olan en savunmasız grupları dışarıda bırakabilir.</li> <li>Müdahalelerin sosyal koruma amacı ile istikrar hedefleri arasında gerilim olabilir (ör. Gençliğin hedeflenmesinde).</li> <li>Yüksek işsizliğin olduğu bağlamlarda işgücü piyasasının çöküşü ya da daralması durumlarında uygundur.</li> <li>Politik olarak diğer alternatiflere oranla daha kabul edilebilir.</li> </ul>
	<i>Kapsam</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ülkeye/bağlama bağlıdır. Uygulanan programlar arasında büyük bir çeşitlilik vardır, yine de ancak çok küçük bir kısmının iş gücünü kapsama oranı yüksektir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Düşük kapsam, etkiyi zayıflatabilir. Yerleşik programlar bir yana, büyük ölçekli uygulanmasının bağlayıcı idari, teknik ve mali sonuçları göz önüne alındığında, birçok kamuda istihdam programı hem acil operasyonda hem de potansiyel genişlemede ölçek olarak çok küçüktür.</li> <li>Etkilenen bölgelere yönelik coğrafi hedefleme yapmak basittir.</li> </ul>
	<i>Fayda Tasarımı (Seviye, Sıklık ve Süreye Odaklanın)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ücret, diğer işlerde çalışanların programa başvurmasını önlemek amacıyla genellikle asgari ücretin altında belirlenir.</li> <li>Genellikle belirli süreli bir destektir (örneğin maksimum gün sayısı).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ücretin düşük belirlenmesi, ihtiyaçların yeterince ele alınması açısından kriz bağlamında bir engel oluşturabilir.</li> <li>Bir kriz anında destek süresi kolaylıkla uzatılabilir (dikey genişlemeye bir yaklaşım); ücret oranı artırılabilir.</li> <li>Ölçeği küçültmek kolaydır.</li> </ul>

		Kamu İşleri, Çekirdek Özellikleri	Esnetme ve Ölçeklendirme için Çıkarımlar
<b>Program Uygulaması</b>	<b>Hak Ediş Kıstaslarına Uyumu İncelemeye (Sosyal İncelemeye) Yaklaşım</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Çoğu zaman başvuru usulüne dayalı.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Başvuruya bağlı seçim süreci, baştan beri olan programlar da dâhil olmak üzere, kriz sonrasında kolay hedeflemeyi sağlar. Tescil/kayıt için daha düşük idari yük oluşturur.</li> </ul>
	<b>Tescil ve Kayıt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Süreçten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baştan beri olan programlar için, geliştirme/tedarik/uygulama için harcanan zaman önemli gecikmelere neden olabilir.</li> <li>• Kamuda istihdam programları aracılığıyla kaynak aktarmanın maliyeti gereken idari ve sermaye bütçeleri sebebiyle nakit destekleri aracılığıyla aktarıldığından daha yüksek olabilir.</li> </ul>
	<b>Faydaların Dağıtım</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maaşlar toplanma listesi ve katılım kâğıdına göre ödenir, sıkça belirlenen gün/saat/ yerde nakit olarak verilir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Şoktan etkilenen nüfusa ve psiko-sosyal desteğe yönelik iletişim için iyi bilinen ve güvenilir ağı kullanma potansiyeli.</li> </ul>
	<b>Hesap Verebilirlik ve Yönetim Sistemleri; Finansman</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faydalanıcı olmayanlar hakkında verilerin elektronik olarak depolanmasına gerek yoktur: toplanma listesi kullanımı vb.</li> <li>• Üretilen varlıkların kullanılabilirliği ve izleme değerlendirilmesinin kalitesine çok az odaklanmak yeterlidir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosyal fon ve diğer esnek düzenlemeler kapsamında uygulanabilir (ör. Kaynaklar hızlı bir şekilde harekete geçirilebilir)</li> <li>• İstihdam programının geniş ölçekli uygulamasını, özellikle önceden uygulama altyapısı yoksa güvene dayalı risklerden korumak kolay değildir.</li> <li>• Pek çok kısa vadeli bayındırlık işleri pilotlarının küçük ölçekli ve geçici finansmanı devlet kapasitesini artırmaz.</li> </ul>
	<b>İletişim</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş başında</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Özel amaçlar doğrultusunda iletişim potansiyeli.</li> </ul>
<b>Dirençlilik için Çıkarımlar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Müştereklerin oluşturulmasına ve topluluk direncinin artırılmasına hizmet edebilir.</li> <li>- Bir şok meydana gelmeden önce, örneğin risk azaltma ve uyum faydaları olan faaliyetler (örneğin çevre koruma ve rehabilitasyon çalışmaları, toprak ve su yönetimi, vb.)</li> <li>- Bir şoktan sonra, örneğin enkazın temizlenmesi ve yeniden inşası için (yollar, su temini ve sanitasyon, vb.);</li> <li>• Gelecekteki istihdam edilebilirliği etkileyecek potansiyel beceri aktarımını sağlayabilir.</li> <li>• Hem işgücü piyasası hem de enflasyonist zorlukları ele almak için işlev görebilir.</li> <li>• “Kamu işleri artı” modeli, geçim stratejileri üzerinde etkileri olan ek eğitim, krediye erişim veya ara hizmetlerle bağlantılar sağlayabilir.</li> </ul>		



# SON SÖZ

Bu rehberi afet dönemlerinde sosyal ve ekonomik destek programları geliştiren ve uygulayan belediye ve sivil toplum kuruluşları temsilcileriyle paylaşmak, onların rehber içeriğine ilişkin geribildirimlerini almak ve bu vesileyle kurumların yakın dönemdeki deneyimleri üzerine birlikte düşünmek amacıyla 2021 yılının Nisan ayında iki odak grup çalışması gerçekleştirdik. Belediyeler odak grubunda Buca Belediyesi, Büyükçekmece Belediyesi, Edirne Belediyesi, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Konak Belediyesi ve Nilüfer Belediyesi'nden temsilciler yer aldı. Sivil toplum kuruluşları ve yurttaş girişimleri odak grubuna ise Afet Platformu, Ahbap Platformu, Çorbada Tuzun Olsun Derneği, Hayata Destek, İhtiyaç Haritası, Kadınlarla Dayanışma Vakfı (KADAV), Maya Vakfı, Sıfır Ayrımcılık Derneği, Sivil Sayfalar, Tarlaşığı Dayanışma ve Temel İhtiyaç Derneği'nden (TİDER) temsilciler katıldı. Her iki odak grup toplantısında katılımcılar afet dönemlerinde kurumlarınca uygulanan bir sosyal ve ekonomik destek programının kurgulanmasına ve uygulanmasına ilişkin deneyimlerini paylaştılar.

Belediye temsilcileriyle gerçekleştirilen odak grup çalışmasında önemli bir gündem maddesini afet dönemlerinde belediyelerin gelirlerindeki azalma oluşturdu. Özellikle pandemi döneminde hem merkezi yönetimden belediyelere aktarılan payda hem de vergi tahsilatlarında yaşanan daralmanın belediyelerin gelir kaynaklarının kısıtlanmasına neden olduğuna vurgu yapıldı. Sosyal ve ekonomik destek programlarına olan talebin beklenmedik bir biçimde arttığı afet döneminde belediye gelirlerinde gözlenen bu azalmanın belediyelerin yeni program geliştirme ve mevcut programların faydalanıcı sayısını artırma kapasitelerinin üzerinde hatırı sayılır bir baskı yarattığına işaret edildi. Birden fazla afeti bir arada yaşayan belediyelerde (pandemi, sel, hortum ve deprem yaşayan İzmir gibi) bütçe sorunu daha da büyük bir soruna dönüşmüş görünüyordu. Katılan belediye temsilcilerinin bir bölümü kurumlarının karşı karşıya kaldığı bütçe kısıtını gönüllü katkılar ve yurttaşlar arası dayanışma kanalları açma yoluyla aşmaya çalıştıklarını belirttiler.

Odak grup katılımcısı belediye temsilcileri pandemi dönemi özelinde kurumlarının sosyal ve ekonomik destek programlarına yönelik talepte ciddi bir artış eğilimi bulunduğuna işaret ettiler. Bu çerçevede pandemi döneminde belediyelerin sosyal ve ekonomik destek programlardan faydalanma başvurusu yapan kişilerin profillerinin (çalışma geçmişi, hane sahipliği vb.) geçmişe oranla çeşitlendiğine ilişkin gözlemlerini paylaştılar. Başka bir deyişle, belediye temsilcileri pandemi döneminin toplumun gelir kaynakları üzerindeki geniş çaplı olumsuz etkisinin hem belediyelerin sosyal ve ekonomik destek programlarına başvuru sayısına artışa gem de bu programlara başvuran kişilerin profillerinde farklılaşmaya neden olduğunu belirttiler. Bu izlenim pandeminin geçim kaynakları ve hane halkı gelirleri üzerindeki yıkıcı etkisini ve bu dönemde kişilerin sosyal ve ekonomik destek beklentilerini yönlendirdiği kurumlardan birini de belediyelerin oluşturduğunu doğrular nitelikteydi.

Afet öncesi dönemde belediyeler sosyal ve ekonomik destek programlarına yapılan başvuruları hane incelemesi yaparak karara bağlıyorlardı. Pandemi döneminde ise sosyal ve ekonomik destek programlarına olan talebin beklenmedik bir biçimde artması belediyeler bakımından bu programların yürütülmesinde iki idari soruna yol açmış görünüyordu. Birincisi, belediyelerdeki kısıtlı insan kaynağı ile artan başvuruları hızla incelemenin ve karara bağlamanın güçlüğüydü. İkincisi ise, hane ziyaretlerine devam etmenin virüsün yayılımını engellemek amacıyla alınan insan hareketliliğini kısıtlamaya yönelik halk sağlığı tedbirleriyle çelişmesiydi. Odak gruba katılan belediye temsilcileri bu iki nedenle bu dönemde sosyal ve ekonomik destek programlarını mevcut idari çerçeveye sadık kalarak yürütmekte zorluk çektiklerine vurgu yaptılar. Belediye temsilcileri bu zorluğu aşmak amacıyla başvuruların internet ve telefon üzerinden alınması, acil ve tek sefere mahsus ihtiyaçların hızla karşılanması ve desteğe devam kararının alınması öncesinde hane ziyaretlerinin gerçekleştirilmesi yoluna gittiklerini aktardılar.

Belediye temsilcilerinin katıldığı odak grup çalışmasının bir diğer gündem maddesi ise afet öncesi dönemde de mevcut bir sorun olan merkezi yönetimden belediyelere aktarılan gelir kaleminin hesaplanmasında yalnızca ilgili belediye sınırları içinde yaşayan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının sayısının dikkate alınmasının belediye bütçesi açısından yarattığı sorundu. Katılımcılar bu hesaplamanın geçici koruma altında yaşayan kişiler başta olmak üzere belediye sınırları içinde yaşayan ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına sahip olmayan ciddi büyüklükteki kayıtlı ve kayıtsız göçmen nüfusun ihtiyaçlarının belediyeler tarafından giderilmesini zorlaştırdığına dikkat çektiler.

Odak grup toplantısında yapılan paylaşımlar ışığında afet döneminde belediyelerin farklı seçenekler arasından hangi tür sosyal ve ekonomik destek programları uyguladığını öncelikle belediyelerin kaynaklarının şekillendirdiği söylenebilir. Bazı belediyeler nakit ve gıda desteği programlarını bir arada uygulamışken bazıları ise nakit desteği sunabilecek bir kaynakları bulunmaması nedeniyle daha çok gıda desteği programlarına ağırlık vermiş görünüyordu. Bu iki program seçeneğinin dışında belediyeler pandemi dönemine özgü bir takım temel ihtiyaçları (örneğin öğrencilerin EBA'yı takip edebilmeleri için tablet, virüsün yayılımını en aza indirebilmek amacıyla dezenfektan ve maske) temin ederek veya bazı gelir kalemlerinden belirli süreyle vazgeçerek (örneğin esnaflara kiralanmış mekânların kirasından veya işgaliye bedelinden) hane halklarına destek sağlamışlardı. Bazı belediyeler ise gıda destek programları için gıda teminini yerel kooperatiflerden yaparak bir yandan temel ihtiyaçlara erişimi artırırken diğer yandan pandemi döneminde kooperatiflerin devamlılığını sağlamaya yönelik önemli bir destek sunmuşlardı. Her ne kadar belediyelerin afet dönemlerinde yürüttüğü bu programların olumlu toplumsal etkileri açık olsa da katılımcıların paylaşımlarından belediyelerin farklı sosyal ve ekonomik destek program seçeneklerini gözden geçirerek ve bu seçeneklerin güçlü ve zayıf yanlarını hesaba katarak tercihte bulunmaya yeterince vakit ayırmadığı izlenimini edindik. Bu rehberin belediyelere mevcut mali ve insan kaynakları ve yerel ihtiyaçlar ışığında farklı sosyal ve ekonomik destek program seçenekleri arasından bilinçli tercihler yapmalarını desteklemesini umut ediyoruz.





Sivil toplum kuruluşları ve yurttaş girişimleri de afet dönemlerinde farklı türde sosyal ve ekonomik destek programları uyguladılar ve belediyelerce uygulanan programların daha kapsayıcı hale getirilmesinde kilit roller üstlendiler. Bu çerçevede çalıştıkları yerelerde sıklıkla belediyelerle farklı düzeylerde iş birlikleri ve iletişim içinde bulundular. Sivil toplum kuruluşu temsilcileriyle gerçekleştirdiğimiz odak grup toplantısında katılımcılar belediyelerin sivil toplum kuruluşları ile güçlü bir iletişim ve iş birliği kurmasının afet dönemlerinde uygulanan sosyal ve ekonomik destek programlarının daha kapsayıcı ve etkili olmasını sağlayacağına vurgu yaptılar.

Sivil toplum kuruluşu ve yurttaş girişimi temsilcileri kendi kurumlarının belediyelere kıyasla bazı güçlü yanları bulunduğunun altını çizdiler. Bu güçlü yanların başında sivil toplum kuruluşlarının ve yurttaş girişimlerinin belediyelere oranla dezavantajlı kesimlerle daha yakın ve güvene dayalı bir ilişkisi bulunabildiği yer alıyordu. Katılımcılar bu çerçevede sosyal ve ekonomik destek programlarına erişimi kısıtlı kalabilecek kesimlere (örneğin evsizler, kayıtsız göçmenler, mevsimlik tarım işçileri ve Romanlar) belediyelerin dikkatini çekme rolünü üstlendiklerini (örneğin pandemide evsizler için sosyal mesafeye dikkat edilebilecek konaklama olanaklarının yaratılmasına öncülük etme) belirttiler. İkinci olarak katılımcılar sivil toplum kuruluşları ve yurttaş girişimlerinin afet döneminde ortaya çıkan yeni ihtiyaç sahibi kesimlerin tespitinde (örneğin pandemi döneminde sahne emekçileri) ve afetten etkilenen herkese sosyal ve ekonomik desteklerin etkin bir biçimde ulaştırılması (örn. deprem döneminde depremin merkez üssüne uzak olan ancak depremden etkilenmiş yerlerde sıcak yemek dağıtımı) gibi konularda güçlü olduklarının altını çizdiler. Son olarak katılımcılar kurumlarının sosyal ve ekonomik destek programlarının etkin bir biçimde yürütülmesi (örneğin gıda bankacılığının özel sektör ortaklığında, israfı asgariye indirecek ve olumlu ekolojik etki yapacak biçimde kurgulanması), programların içeriğinin zenginleştirilmesi (örneğin pandemi döneminde ruh sağlığı danışmanlık hizmeti sunulması, çocuk bezi ve kadın hijyen pedi gibi hane içi farklı ihtiyaçların desteklere yansıtılması) ve uzun vadeli koruyucu ve önleyici program tasarımına geçilmesi (örneğin yerel afet eylem planları oluşturulması ve uygulanması) gibi konularda ciddi bir bilgi birikimine sahip olduklarına vurgu yaptılar. Sivil toplum kuruluşu ve yurttaş girişimi temsilcilerinin işaret ettikleri bu hususlar rehberde vurgulanan afet dönemlerinde etkin ve kapsayıcı sosyal ve ekonomik destek programlarının oluşturulması ve uygulanmasında belediye ve sivil toplum kuruluşu ortaklıklarının önemini somut bir biçimde ortaya koyuyordu.

Rehberin belediyelerin mevcut afet dönemlerinde sosyal ve ekonomik destek programları tasarlama ve uygulama deneyimleri üzerine düşünmelerine, bu programların daha evrenselci, kapsayıcı ve etkin hale getirilmesi çabalarına ve gelecekte yaşanabilecek afet durumlarına daha hazırlıklı olmalarına vesile olmasını dileriz.



YEREL İZLEME ARAŞTIRMA VE  
UYGULAMALAR DERNEĞİ

 [info@yereviz.org](mailto:info@yereviz.org)

 [yereviz.biz](https://www.facebook.com/yereviz.biz)

 [YERELİZdernegi](https://twitter.com/YERELIZdernegi)