



SOSYAL HARCAMALARIN YERELLEŞMESİ: SOSYAL BELEDİYECİLİK UYGULAMALARININ ETKİNLİĞİ¹

Alparslan UĞUR²

M. Kemal BOSTAN³

ÖZ

Küreselleşmeyle birlikte ulusal hükümetlerin fonksiyonları sınırlanmakta, yerel yönetimlerin rolleri daha önemli hale gelmektedir. Ulusal sosyal refah politikaları güç kaybederken, özellikle kırsaldan kente olan göçler ve hızlı nüfus artışı yereldeki sosyal politikaların etki alanını genişletmiştir. Sosyal politikaları yerelde uygulayan belediyeler sosyal belediye olarak adlandırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Harca, Sosyal Refah, Sosyal Belediyecilik.

DECENTRALIZATION IN SOCIAL EXPENDITURE: THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL MUNICIPAL PRACTISES

ABSTRACT

The functions of the national government are limited with globalization, the role of local government is becoming more significant. While national social welfare policies are lost their powers, especially from rural to urban migration and rapid population growth have expanded the impact of social policies in the local area. The municipalities implemented social policies in local level are called “as a social municipality”.

Keywords: Social Expenditure, Social Welfare, Social Municipality.

JEL Codes: H53, H55, H75.

DOI: 10.17823/gusb.234

¹ Bu çalışma 11-12 Aralık 2013 tarihinde gerçekleştirilen VI. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumunda “Sosyal Politikalarda Yerelleşme: Sosyal Belediyecilik” adıyla sunulmuştur.

² Yrd. Doç. Dr. Kırıkkale Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, alparslanugur@hotmail.com

³ Yrd. Doç. Dr. Gümüşhane Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, mkemal.bostan@hotmail.com

GİRİŞ

Küreselleşme, neo-liberal politikalar, devletin küçültülmesi, sosyal ve ekonomik politikadaki değişimler sosyal politika uygulamalarındaki bakış açılarını değiştirmiştir. Özellikle yaşanan süreçte merkezi hükümetlerin rol ve fonksiyonları sınırlanırken, yerel yönetimler kentlerde ciddi aktörler olarak ortaya çıkmış, belediyeler sosyal sorunların çözümünde daha fazla görev ve sorumluluk almaya başlamışlardır.

Batı’da birçok sosyal hizmet uzun yıllardır yerel yönetimler tarafından sağlanmıştır. Bu durum bazı yazarlar tarafından “yerel refah devleti” olarak ifade edilmiştir. Neo-liberal politikalar ve küresel rekabet, ulusal sosyal refah devletlerini tehdit edip merkezi refah politikalarını sınırlarken bu durumun yereldeki yansıması ise daha sınırlı kalmıştır. Türkiye gibi refah politikalarının merkezden uygulandığı ülkeler açısından yerel refah politikaları Batılı ülkelerin aksine 1990’lardan sonra başlamış ve kısa süre içinde önemli uygulama alanları bulmuştur.

Son yıllarda kentlere yaşanan hızlı göç ve nüfus artışları sağlık, barınma, altyapı gibi sorunların artışına neden olmuştur. Kente göçenlerin kırsal davranış kalıplarını devam ettirmesi ve kent yaşamına uyum sağlayamamaları plansız ve çarpık kentleşmeye davetiye çıkarmış, artan nüfus daha fazla insanın yoksullaşmasına neden olmuştur. Kente gelen insanın, ilk muhatap olduğu yönetim kademesinin yerel yönetimler olması sebebiyle yerel refah politikaları önem taşımaktadır.

Belediyelerin sosyal politika ve faaliyetlere yerel düzeyde katılıp, dezavantajlı kesimlere, yaşlılara, fakirlere, kadınlara, kimsesizlere ve sokak çocuklarına yönelik sosyal politikalar uygulaması “sosyal belediyecilik” kapsamında değerlendirilmektedir. Sosyal belediyecilik uygulamaları sosyal politikaların tamamen belediyelerce yerine getirilmesi değil, yerel yönetimlerin sosyal faaliyetler bakımından merkezi otoritenin etkinlik ve yüküne yardımcı olmasıdır. Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları sosyal devletin yerelleşmesinden ziyade, daha çok kentlerde artan ve zor koşullar altında yaşayan yoksul kesimlerin ihtiyaçları üzerine ortaya çıkmıştır. Çalışmamızda Türkiye’deki sosyal belediyecilik uygulama örnekleri anlatılmış ve bu çerçevede sosyal belediyecilik uygulamalarının etkinliği tartışılmıştır.

I. DEĞİŞEN REFAH ANLAYIŞI

Sanayi devrimi sonrası İngiltere’de uygulama örnekleri görülen ve Almanya’da sosyal sigortacılık faaliyetleriyle süren sosyal politikalar, II. Dünya Savaşı’ndan sonra hızla artmış, “beşikten mezara refah devleti” (Powell, Hewitt, 1998: 5) düşüncesi birçok dünya ülkesinde benimsenmiş, sosyal harcamalar önemli boyutlara ulaşmıştır. Devletin temel görevi sınırları içindeki bireylerin ekonomik sıkıntılarına karşı bir kalkan görevi görmek ve herkese refah politikaları uygulamaktır. Gelirin adaletli bir şekilde dağıtılmaması refah politikalarının etkisini gün geçtikçe artırmaktadır (Gökbunar, vd. 2008:165).

Literatürde en önemli kökleşmiş varsayım refah devletinin merkezi hükümetlerce yerine getirileceğiydi. Bu durum özellikle kamu tarafından finanse edilen eşitlikçi, evrensel sosyal hizmet programlarının uygulandığı ülkelerde geçerliydi. Evrensel, eşitlikçi ve bölgesel merkezileşmenin olduğu refah devletleri yer farkı gözetmeden ulusal sınırları içerisinde herkese eşit hizmetler sunuyorlardı. Sosyal Demokratik Refah Devletleri ulusal hükümet ve politikalarına odaklanıyor, refah uygulamalarında merkezi kararlar ve kaynaklar kullanılıyordu (Sellers ve Lidström, 2007:613-614). Devlet refah hizmetlerinin sağlayıcısı ve sosyal hakların garantörü konumundaydı ve bu durum kamu harcamalarının önemli oranlarda artışına yol açıyordu. Vatandaşların beklentilerinin artması ve refah devletinin artan maliyetleri, devletin sosyal politikaların garantisi olduğu savını mali aldanmaya dönüştürüyor, özellikle bürokrasinin genişliği ve hantallığı refah hizmetlerinin kalite ve miktarında azalmaya sebep oluyordu (Wagner, 2004:280-281). Küresel rekabet gelişmiş ülkelerdeki sosyal refah sistemlerini tehdit ediyor, sosyal refah harcamalarını fonlamak için, yüksek emek maliyetleri ve işletmeler üzerindeki vergi yükleri artışları yatırımları engelliyordu (Walwei, 2001:20).

Refah devletlerindeki büyük ekonomik resesyonlar neo-liberal ve parasal ekonomik doktrinlerin uygulanmasına neden olmuştur. Bu politikalar problem çözme aracı olarak görülen refah devletinin bizzat kendisini en büyük problem olarak görmüştür (Offe, 1981:219-220). Yerelden yönetim, deregülasyon, özelleştirme gibi uygulamalar, merkezden uygulanan sosyal refah politikalarının etkinliğinin azalmasına ve bireyi içine alan sosyal yardım anlayışının sonlandırılmasına sebep olmuştur. Küreselleşme ve yeni liberal politikalarla bireylere sağlanan sosyal yardım harcamaları azaltılmış, yoksulluğun giderilmesine yönelik politikalarda paradigma değişiklikleri olmuştur (Öztürk ve Gül, 2012:379). Devletin içinde bulunduğu sorumluluk anlayışı, bireyin içinde olduğu sorumluluk anlayışına doğru değişikliğe uğramış, sosyal tercihlerden bireysel tercihlere geçiş yapılmıştır (Keşgin, 2012:173). İlgili dönemde ülkelerdeki kişi başına düşen sosyal harcama miktarı kişi başına düşen gelirden daha az bir şekilde artmıştır (Bouget, 2003:691). Uygulanan politikalar alternatif sosyal bakış açılarını ortaya çıkarmış, yönetimlerin desantrilize olması ve ekonomik olarak yığınlaşma yerel yönetimler üzerindeki baskıları artırmıştır (Mahon ve Macdonald, 2010:209).

II. SOSYAL POLİTİKALARIN YERELLEŞMESİ

Küreselleşme, merkezdeki görev ve sorumlulukların yerelle ve sivil toplum kuruluşlarına aktarılmasına, sosyal devlet yapısının yereli de içine alacak şekilde yeniden sorgulanmasına neden olmuştur (Yüksel, 2007:291-292). Yaşanan süreç, merkezi yönetimlerin rollerini sınırlarken, yerel yönetimleri kentsel alanlarda ciddi aktörler olarak tanımlamıştır. Yeni sistemde şehir merkezleri yeni sosyal alanlar ortaya çıkartarak, insanların sorunlarını çözmede merkezi otoriteden ziyade daha belirleyici olmaya başlamışlardır (Wagner, 2004:282).

Ulus devletlerin yarış içinde olduğu dünyadan, kentlerde rekabetin ve yarışın içinde olduğu bir yapıya yönelim yerel düzeydeki etkinliği artırmıştır. Günümüzde kentler ekonomik açıdan temel

belirleyici yerler olarak düşünülmektedir. Kentlerdeki çeşitli ekonomik ve sosyal problemlerin giderilmesi günümüzde yerel idarenin temel sorumluluk alanındadır (Ersöz, 2009: 81). Hızlı göçe bağlı olarak kentlerde artan nüfus, sağlık, eğitim, altyapı ve yerleşme gibi temel problemlerin merkezden çözülmesini zorlaştırmıştır. Artık yerel idareler var olan hizmetlerinin yanı sıra sosyal harcama konularında da öncül görevler üstlenmişlerdir (Pektaş, 2010:11). Yerel idareler artık sosyal politikalar, eğitim, sağlık, altyapı gibi bütün sorunlara karşı hizmetler geliştiren, kentin çehresini değiştiren temel yapılar olmuşlardır. Ulus devletlerdeki değişikliklere bağlı olarak subsidiarite, yerinden yönetim gibi temel anlayışlar yerelin kamusal hizmetler konusundaki görev ve sorumluluklarını artırmıştır (Kesgin, 2012:172-173). Merkezden yerele doğru yaşanan değişim, halkın istek ve taleplerinde de değişikliklere sebep olmuş, yerel yönetim kurumu olan belediyeleri görev ve sorumluluklarında değişikliklere zorlamıştır (Güven, 1996:454).

Yerel sosyal politika uygulamalarının yapısı ve şekli çeşitli kriterlere göre farklılaşmaktadır (Lien ve Pettersen, 2004: 346-350).

Nüfusun Yapısı ve Değişkenliği: Nüfusun yapısı yereldeki sosyal refah politikalarını doğrudan etkilemektedir. Sosyal politikalar ve şehirleşme arasında önemli etkiler söz konusudur. Büyük şehirlerde birçok kişi marjinal işlerde çalışmakta ya da işsiz kalmakta, yaşam için gerekli ihtiyaçlarına yüksek fiyatlar ödemekteyken; daha küçük yerleşim yerlerinde ise bireyler daha küçük gelirlerle yaşayabilmekte, aile ve arkadaş gibi sosyal bağlantılar daha güçlü olabilmektedir. Büyük şehirlere daha yüksek bir hayat standardı amacıyla yüksek oranlarda göç olması, yeni sorunların ortaya çıkmasına sebep olmakta, bu durum bireylerin daha fazla sosyal refah ihtiyacını gündeme getirmektedir.

Yerel Kaynakların Mali Refahı: Yerel yönetimlerin gelirlerini özgürce kullanabilmeleri yerel sosyal refah uygulamaları açısından önem taşımaktadır. Yerel idarenin kendi gelirlerini toplayabilmesi ve merkezi yönetime olan mali bağıllığı da yerel refah politikalarını doğrudan etkilemektedir.

Gereksinim ve Talep Bileşenleri: Toplumdaki bazı gruplar diğerlerine göre daha fazla sosyal refah harcamasına gereksinim duymaktadır. Yaşlı insanların sayısı, bekar olanların ya da evli ailelerin sayısı, göçmenler, işsizler, sakat ve özürülülerin sayısı yerel refah uygulamalarının bileşimini değiştirecektir.

Uygulanan programlarla yeniden dağıtım ve yerel taleplerin teşvik edilmesi sağlanmakta, bireyi şekillendiren sınıf, cinsiyet ve sosyal kategorilerde evrensel ve kapsayıcı mekanizmalar sunulmaktadır. Hizmetler yerel otoritelerce herhangi bir ayırım yapılmadan hizmet kapsamındaki bütün bireylere sunulmaktadır (Mahon ve Macdonald, 2010:210).

III. YEREL SOSYAL POLİTİKALARIN ÖNEMİ

Sosyal politikaların yerelden yapılmasının birçok önemli katkısı bulunmaktadır. Bu katkılar aşağıdaki şekilde açıklanabilir:

• Belediyeler hem yol, su, çevre düzenlemesi gibi temel hizmetlerde hem de bireylere sosyal desteklerin sağlandığı sosyal politikalarda önemli roller üstlenmişlerdir. Günümüzde belediyeler yaşlılara, kadınlara, çocuklara, gençlere ve engellilere kapsayıcı politikalar sunmaktadır. Özellikle yaşlılar ve engelliler en çok hizmet yapılan kesimlerdir (Aydm, 2008:64).

• Kente yerleşen bireyin ilk ilişki kurduğu yer yerel yönetimlerdir. Özellikle işsizlik ve konut gibi sorunların giderilmesinde yerelin rolü önemlidir. Yoksul nüfusun temel hizmetleri karşılanmazsa, kırsaldaki davranış kalıplarının devam ettirilmesi, kente uyum sorunu, plansız ve uygun olmayan kentleşme, çevre kirliliği gibi sorunların yanında kapkaç, hırsızlık gibi birçok problem söz konusu olacaktır (Yüksel, 2007:293).

• Yereldeki yoksulluğun giderilmesine yönelik politika uygulamaları yerel idarelerin kuruluş felsefeleriyle doğrudan alakalıdır (Dündar, 2011:121). Yerel refah uygulamaları yerel vatandaşlıkla bağdaşmaktadır. Yerel yönetimlerin rolü yerel nüfusun isteklerini yerine getirmektir. Yerel otoriteler hizmet önceliği, kaynak dağılımı ve yerel eşitliğin sağlanması konularında kendi kararlarını vermede özgürdürler. Yerel uygulamalarla vatandaşların en geniş şekilde demokratik katılımcılığa katkı yapması sağlanacaktır (Powell ve Boyne, 2001:185-186). Son yıllarda özellikle belediyeler öncülüğünde gerçekleştirilen kent konseyleri, kadın konseyleri, mahalle toplulukları, çevresel girişimler demokratik oluşumların göstergeleridir. Kent halkını en iyi tanıyan yerel idarelerin varlık nedeni halkın katılımcı olarak görüş ve isteklerine uygun hizmet programları üretmektir (Dündar, 2011:121). Nitekim Avrupa'da refah programlarının ulusal düzeyden yerele aktarılması hizmetlerin etkinliğini artırmış, vatandaşların yerel karar verme sürecine katılımını sağlamıştır. Desantralizasyon sürecinin amacı refah hizmetlerinin yerel düzeyde sağlanmasında vatandaşları yetkilendirmektir (Wagner, 2004:281).

• Sosyal devlet anlayışının uygulanabilirliği, bütün toplumu yönlendirici, sivil toplum kuruluşlarını destekleyici politikaların uygulanmasına bağlıdır. Özellikle aynı kentte bulunan bireylere komşuluk anlayışı ve hemşerilik bilinciyle hizmet amacı konusunda yerelin etkin politikalarına ihtiyaç vardır. Bu durum sosyal politikaların arzında yerel idareyi merkezi idareden farklı kılmaktadır (Yüksel, 2007:295).

• Kentteki var olan yoksulluğun azaltılmasında yerel idare çok daha etkilidir. Çünkü kenti, insanlarını ve onların temel gereksinmelerini en iyi kendisi bilmektedir (Hazman, 2010:142). Özellikle ihtiyacı olanların tespiti ve hizmetlerin dağılımında yerel idare çok daha etkin sonuçlar ortaya koyabilir. Çünkü yereldeki yöneticiler sosyal yardıma ihtiyacı olanlarla aynı sınırlar içinde yaşam sürmekte, onlara erişim ve sorunların giderilmesinde daha başarılı olmaktadır (Yüksel, 2007:294).

Hizmetlerin sunumunun yerelden gerçekleştirilmesi kentli yoksulluğun azaltılmasında önem arz etmektedir. Birleşmiş Milletler Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinde belediyelerin işsizliği önleme,

yereli suç eylemlerinden uzak tutma, doğal afetlere karşı koruma ve kollama gibi amaçları üzerinde durulmuş, temel hedefler tanımlanmıştır (Hazman, 2010:145-146):

- Sosyal politikaların gerçekleştirilmesinde ve yereldeki yoksulluğun azaltılmasında yerelin görev ve yetkilerinin artırılması,
- Yerel idarelerin yoksulluğun azaltılması konusundaki karar verme ve uygulamaya geçme geçirme konusundaki yetkisinin artırılması,
- Sosyal politikaların hayata geçirilmesinde yerel idarelerden faydalanılması.

IV. YEREL SOSYAL POLİTİKA ÖRNEĞİ: SOSYAL BELEDİYECİLİK

Sosyal hizmetler gerçekte sosyal politikaların gerçekleştirilmesinin ön şartıdır. Özellikle özür, yaşlı, kadın genç ve çocuklara yönelik ayrımcı uygulamalar sosyal politika uygulamalarının bir aracıdır (Koray, 2000: 11). Günümüzde sosyal hizmetler genel olarak yaşlılık, gençlik, çocuk ve aile, barınma, sağlık, işsizlik, engelli gibi farklı sosyal politika alanlarına yayılmış geniş perspektife sahiptir (OECD, 2007:7). Sosyal politikalar ve sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerce uygulanması sosyal belediyecilik kavramını ortaya çıkarmıştır.

Sosyal belediyecilik, devletin toplumdaki bireylere sunduğu sosyal politika uygulamalarına belediyelerin yerelde katkı sağlayıp, politika sunumunda merkeze yardımcı olmasıdır (Adıyaman ve Demirel, 2011:116). Belediyeler, halkın sosyal durumlarını iyileştirici birçok hizmet demeti gerçekleştirmektedir. Buna göre sosyal belediyecilik, kent sınırları içinde sosyal politikalarda belediyelerin sorumluluk alması, yoksullara, işi olmayanlara, kimsesizlere yönelik projeler geliştirilmesi, bireyin kent kültürüne uyumunun sağlanması, sosyal devlet anlayışının yerelde uygulanmasına yönelik çalışmalar yapılması, yerelin ekonomik anlamda kalkınabilmesi için çözümler sunulmasıdır (Akdoğan, 2006: 44; Sezer ve Önder, 2012:257). Sosyal politika hizmetlerini yerelde vatandaşlarına etkin bir şekilde uygulayan belediyeler “sosyal belediye” olarak isimlendirilmektedir (Seyyar, 2008: 32). Bu anlamda sosyal belediyecilik, belediyeleri salt altyapı götüren birimler olarak değil, sosyal problemlere etkin çözümler getiren yapılar olarak görmektedir.

Yerel idarelerin sosyal faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde temel hedefi yaşlı, fakir, kimsesizler gibi dezavantajlı kesimlerdir (Sezer ve Önder, 2012:258). Çok boyutlu karmaşık sosyal hizmetlerin yerinden verilmesi önem arz eden bir konudur. Çocuk bakımı, sağlık bakımı, sosyal hizmet gibi faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde yerel otoritelerin uygulama kapasitesi önemlidir (Klodawsky, vd., 2006:433). Bu açıdan sosyal belediyelerin uygulamaları gereken temel sorumluluk alanları söz konusudur (Akdoğan 1999; Es vd., 2013:33):

i)Toplumun sosyalleştirilmesi ve rehabilite edilmesi: Sosyalleşmeyle, birey içinde yaşadığı topluma uygun davranışlar geliştirecek ve toplumun diğer kesimleriyle birlik ve beraberlik içinde yaşamayı benimseyecektir.

ii) Toplumun yönlendirilmesi: Toplum bireylerinin sorunlarını nasıl çözecekleri konusunda yardımcı olunacak ve onlara danışmanlık yapılacaktır.

iii) Yardıma muhtaçların gözetilmesi: Belediyeler, toplumdaki yardıma muhtaç kimselerin tespit edilmesini ve onlara hayatlarını devam ettirecek gıda ve diğer yardımların yapılmasını sağlayacaktır.

iv) Yatırımlar yapılması: Belediyeler, halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ekmek fabrikaları, aşevleri, huzurevleri gibi yerlerin yapılmasında öncülük edecektir.

V. TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİK

Türkler tarih boyunca sosyal problemlerin giderilmesinde sivil toplum kuruluşlarından önemli destekler sağlamışlardır (Yüksel, 2007:295). Türkiye’de yerelden sosyal politika uygulamaları kapitalizmin toplum kesimleri üzerindeki olumsuz etkisini telafi etmeyi amaçlamış, hiçbir zaman kapitalizme alternatif bir politika olmamıştır. Ülkemizde yerelden sosyal politika hizmetleri, sosyal devlet uygulamasının bir amacı olması bakımından değil, yereldeki yoksulluğun azaltılması bakımından gelişim göstermiştir (Kesgin, 2012:176-178). Kentlerdeki giderek artan yoksulluk ve yerel yöneticilerin tekrar yönetime gelebilmek amacıyla uyguladıkları popülist politikalar sosyal belediyecilik kavramının şehirlerde genişlemesine neden olmuştur.

A. Tarihsel Arka Plan

Sosyal belediyeciliğin gelişimi cumhuriyetin ilanından bu güne kadar üç dönem halinde incelenebilir.

i) Birinci dönem, Cumhuriyetin ilanından sonra 1923 – 1945 döneminde belediyelere önemli yetkiler verilmiş, yerel hizmetlerin görülmesinde belediyeler aktif görevler üstlenmişlerdir. 1930 tarihinde yasalaşan “1580 sayılı Belediye Kanunu’yla” ülkemizde belediyelerin görev ve yetkileri düzenlenmiştir (Göymen, 2004:7). Yasayla belediyelere önemli görevler verilmesine karşın kaynak yetersizliği yüzünden hizmette aksamalar söz konusu olmuştur (Adıyaman ve Demirel, 2011:118).

ii) İkinci dönem, 1945-1990 dönemidir. 1950’lerden başlayıp 1980’lere kadar devam eden iç göç kent yapısını değiştirmiştir. Kentlerde yoksulluk artış göstermiş toplumsal sorunlar gün yüzüne çıkmıştır (Bayındırlık Bakanlığı, 2009:15). 1959 yılında 50 bin olan gecekondü sayısı 1980’de 950 bine, gecekondularda yaşayan insan sayısı ise 450 binden 4.475 bine yükselmiştir. 1980 yılında kentteki nüfusun %23,5’ini gecekonduda yaşayan nüfus oluşturmuştur (Aydın, 2008:102-103). İş olmayan ya da düşük gelirli işlerde çalışan yeni kentli nüfus kamusal hizmetlerden faydalanamamış, aile ya da hemşeri anlayışı içinde bir şekilde yaşamlarını devam ettirmişlerdir (Es, 2007:26). 1945-1990 dönemi eğitim-sağlık, sosyal hizmetler gibi konularda merkezi otoritenin güç ve etkinlik sağladığı bir dönemdir. İlgili dönemde belediyelerin sosyal politika hizmetleri ikinci plana düşmüş, 1961 Anayasasıyla sosyal devlet anlayışı sosyal politika uygulamalarında, merkezi otoriteye önemli

görevler yüklemiştir (Adıyaman ve Demirel, 2011:118). 1990'lı yıllara kadar Türkiye'de belediyeler yol, su, temizlik gibi hizmetleri yerine getirmiş, birkaç büyükşehir belediyesi dışında sosyal politikalara öncelik vermemişlerdir (Ersöz, 2009:85).

iii) Üçüncü dönem ise 1990 yılından günümüze kadar olan süreçtir. 1994 yılından itibaren İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri'yle başlayan sosyal belediyecilik hizmetleri kısa sürede bütün belediyelere yayılmıştır (Ersöz, 2009:85). 2000'li yıllardan itibaren "sosyal belediyecilik anlayışı", bölgenin ekonomik ve sosyal açıdan da gelişmesi için çabalayan belediyecilik anlayışına doğru gelişim göstermiştir (Çetinsaya, 2013; Ersöz, 2004:104).

Türkiye'de günümüzde bütün şehirlerde kentsel yoksulluk görülmektedir. Gelişmiş şehirlerde bile yoksulluk azımsanmayacak düzeydedir. Birçok kişi işsiz, sağlık hizmetlerinden yoksun, sosyal yapıdan kopuk bir şekilde yaşamını sürdürmektedir (Es, 2007:20). Son yıllarda yaşanan ekonomik krizler ve etkileri bireylerin sosyal durumlarını kötüleştirilmiş, belediyelerin bu alandaki görev ve sorumluluklarını artırmıştır (Göymen, 2004:7). Özellikle 17 Ağustos 1999 Depremi ve sonrasındaki 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizlerinin etkilerin daha çabuk atlatılmasında belediyelerin sunduğu sosyal politika hizmetlerinin önemi ve etkisi büyük olmuştur (Şentürk, 2008:12).

B. Türkiye'de Yasal Düzenlemelerle Sosyal Belediyecilik

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çeşitli maddelerinde belediyelerin yapabilecekleri sosyal hizmetlere yer verilmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005):

1. Kanununun 14. Maddesinin a) bendinde; "...konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi sosyal ve yardım hizmetlerini yapmak veya yaptırmak" belediyenin görev sorumluluğu içine alınmıştır. Aynı maddede "büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar" denilerek kadın ve çocukların korunması gerektiği kanun kapsamına alınmıştır. 14. Maddenin d) fıkrasında "belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır" denilerek özürlü, düşkün ve yaşlılara sosyal politikaların uygulanabileceği belirtilmiştir.

2. Kanununun 15. Maddesinin m) bendinde belediyelerin "izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara verilmesi" öngörülmüştür.

3. Kanununun belediye başkanının görev ve yetkilerini tanımladığı 38. Maddesinin n) bendinde başkanın görevleri arasında "bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özörlülere merkezini oluşturmak" da belirtilmiştir.

4. Kanunun belediye giderlerini düzenleyen 60. Maddesinin i) bendinde “dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar” gider kapsamında değerlendirilmiştir. Diğer kuruluşlarla ilişkileri düzenleyen c) bendinde belediyelerin “...kamu yararına çalışan dernekler, özürllü dernek ve vakıflarla.....” ortak hizmet projesi gerçekleştirebileceği belirtilmiştir.

5. Kent Konseylerinin anlatıldığı 76. Maddede, kent konseyinin “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma...” ilkelerini hayata geçirmeye çalıştığı ifade edilmiştir.

6. Belediye hizmetlerine gönüllü katılımı düzenleyen 77. maddede “belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” denilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde görülen sosyal belediyecilik uygulamaları başlangıçta sosyal ve kültürel alanlarda hız kazanırken, daha sonraki süreçte toplumun bütün dezavantajlı kesimlerine yönelik yapılır olmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu belediyelere, özellikle sosyal hizmet alanlarında önemli yetkiler getirmiştir (Negiz, 2011: 329). Kanundaki sosyal belediyecilikle ilgili ifadeler şunlardır (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004):

1. Kanunun 7. Maddesinin 1. Fıkrasının (m) bendinde büyükşehir belediyelerine “büyükşehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek” görevleri verilmiştir. Ayrıca aynı kanun maddesinin (v) bendiyle de büyükşehir belediyelerine “sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek...” yetki ve sorumluluğu verilmiştir.

2. Kanunun 2. fıkrasının (d) bendiyle de, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerine; birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; “...spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak...” görev ve yetkileri verilmiştir. Bu birimler, “özürllülerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri” vereceklerdir.

3. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği kanunun 18. maddesinin m) bendinde büyükşehir belediyelerine “bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak” görevi verilmiştir.

4. Büyükşehir belediyesinin giderlerinin belirtildiği kanunun 24. Maddesinin j) bendinde giderler arasında; “dar gelirliler, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürsüzlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar” da sayılmıştır.

C. Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulama Örnekleri

Türkiye’de İstanbul ve Ankara Belediyesi olmak üzere özellikle büyükşehirlerde aile yaşam merkezleri, çocuk, gençlik ve engelli hizmetleri, hanımlara yönelik lokaller, psikolojik danışmanlık sunan birimler, yaşlılara yönelik şefkat evleri ve sosyal yardım destekleri gibi farklı alanlarda sosyal belediyecilik uygulamaları söz konusudur. Türkiye’deki gerek büyükşehir gerekse de ilçe belediyelerin sosyal belediyecilik alanındaki yaptığı veya yapılabileceği temel hizmetler 9 farklı sınıfta özetlenebilir:

Yoksul kesimlere yapılacak yardımlar:

i) Belediye sınırları içindeki bütün sivil toplum kuruluşlarının (STK’ların) ve özel sektörün katkılarıyla bir gıda bankasının kurulması sağlanabilir. Çeşitli konularda yardımlar verilebilir. Yardım konuları, engelli evlerinin tamiri, bedava kitap, okul yemeği ve elbisesi verme, işletmelere yönelik yardım ve ödüllendir.

ii) İlin tanınmış simalarının sponsorluğuyla sadece Ramazan ayı boyunca değil senenin her günü yoksul kimselerin yararlanabileceği aşevleri kurulmalıdır.

iii) Kentsel dönüşüm projeleriyle yoksul kişiler için toplu yaşam alanları ortaya çıkarılmalıdır.

iv) Anadolu bahçesi ve hobi bahçelerinin kurulması sağlanabilir. Anadolu bahçeleriyle alışverişin yüksek olduğu bölgelerde herhangi bir geliri olmayan yoksul kadınların ev ürünlerini (pekmez, turşu, tarhana vb.) ve el ürünlerini (kilim, hasır, dantel vb.) satışa sunarak gelir elde etme imkanı getirilebilir. Hobi bahçeleriyle ise belli bölgedeki araziler bölgedeki yoksul kişilere dağıtılabilir. Bu alanlarda organik ürün ve hayvancılık faaliyetleri yapılarak organik pazarların oluşturulması sağlanabilir. Kent halkı özellikle hafta sonları bu alanlardan alışveriş yaparak yoksul kişilere ekonomik katkı sağlayabilir.

v) Kırsaldan gelen insanların hastane civarlarında konaklayabilmesi için belediyelere ait misafirhaneler açılabilir.

Çocuklara yönelik faaliyetler:

i) Kentlerdeki çocuklar için ayrılan oyun ve yeşil alanların sayısının artırılması gerekmektedir.

ii) Yoksul mahallelerde birçok çocuk gerekli sağlık hizmetlerinden mahrum yaşamaktadır. Bu amaçla belediyeler gezici sağlık otobüsleri oluşturarak şehre en uzak yerleşim bölgelerinde sağlık kontrolleri ve ön tanı uygulamaları gerçekleştirebilir.

iii) Çocuk bakım hizmetlerinden olan kreş ve yuva hizmetleri kadınların iş hayatına girmesinde çok önemlidir. Özellikle İsveç ve diğer batılı ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kreş ve

yuva hizmetleri düşük bedellerle belediyeler tarafından sunulmalı, kadınların iş hayatına girişi kolaylaştırılmalıdır.

Engellilere yönelik faaliyetler:

i) Özürlü ve engellilere yönelik rehabilitasyon merkezleri açılarak onların topluma kazandırılmasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

ii) Özürlülerin ve engellilerin istihdam, sağlık, eğitim ve kentsel hizmetlere erişiminin artırılması konusunda çalışmalar yapılmalıdır.

iii) İllerde özürlü ve engelli kişilere yönelik büfelerin ücretsiz tahsis edilmesi sağlanabilir ve bu yolla onların geçimlerinin sağlanmasına katkıda bulunulabilir.

Yaşlılara yönelik faaliyetler:

i) Yaşlıların evinde bakımının sağlanması ve ihtiyaçlarının temini yapılabilir. Bu kimselere evlerinde bakım, temizlik, alışveriş gibi hizmetler verilebilir, maddi destekler sağlanabilir. Yardım hizmeti sunulanlar yaşlı, engelli, kendi hizmetlerini kendileri yapamayanlardır (Aydın, 2008:66).

ii) Yaşlı ve yoksul insanların ücretsiz yararlanabileceği huzurevleri açılması sağlanabilir. Bu merkezlerde tek başlarına ihtiyaçlarını karşılamayanlar açısından barınma, bakım ve yemek hizmetleri verilebilir.

iii) Yaşlı kişilerin boş zamanlarını değerlendirecekleri yaşam merkezleri açılabilir.

Kadınlara yönelik faaliyetler:

i) Kadınların özellikle erkeklerden farklı olarak doğum kontrol, hamilelik ve çocuk doğumu gibi alanlarda daha fazla sağlık hizmetine ihtiyaç duyması, ilgili hizmetlerin daha çok sübvansede edilmesini gerektirmektedir. Bu amaçla STK'larla ve diğer ilin tanınmış simalarının sponsorluğuyla kadın ve çocuklara ücretsiz hizmet verecek kadın ve çocuk hastaneleri açılabilir. Aile planlaması ve üreme merkezleri açılarak ailelere çocuk sahibi olma konusunda yardımcı olunması sağlanabilir.

ii) Belediyeler kadınlara yönelik pozitif ayrımcılıklar yapabilir. Bu anlamda kadınlara yönelik⁴ ulaşım ücretlerinin indirimli ya da bedava olması, her mahalleye kadınlar için belediyeye ait ücretsiz spor tesislerinin yapılması gibi uygulamalar söz konusu olabilir.

iii) Kentsel işsizliği azaltmak amacıyla kadınların iş hayatına kazandırılması hususunda eğitim programları düzenlenmelidir.

iv) En temel insan ihtiyaçlarından olan barınma konusunda, özellikle kocasından şiddet ve hakaret gören kadınlar için sığınma evlerinin açılması sağlanmalıdır.

v) Kentlerdeki bakıcılık hizmetleri yerel yönetimlerin kontrolü ve denetimi altında gerçekleştirilmelidir. Yoksul, gelire ihtiyacı olan kadınların çocuk, hasta ve yaşlı bakımı konusunda ilgili temel eğitimlerden geçirilip belediye bünyesinde bu kişilere iş imkanları sağlanabilir. Belediye denetiminin olmadığı bakıcılık faaliyetlerine izin verilmemelidir.

⁴ Türkiye'de ehliyetli kadınların sayısının ehliyetli erkeklerin 1\4'ü kadardır (Bkz: TRTTÜRK, 2013) Kadınların şehir içi toplu taşıma araçlarını ağırlıklı kullandığı ifade edilebilir.

vi) Belediyeler yoksul kadınlara girişimcilik fırsatı sunmak üzere küçük meblağlarda mikro kredi imkanları sağlayabilir. Küçük tutarlardaki krediler özellikle kadın girişimcilerin yoksulluktan kurtarılması açısından önemlidir.

Gençlere yönelik faaliyetler:

i) Çeşitli sebeplerle evden ayrılan marjinal gençlere barınma imkanı sağlayacak, hayat standardını yükseltecek, kendi kendine yeterliliklerini ve gerekli eğitimlerle de iş bulabilmelerini sağlayacak (Klodawsky, vd., 2006:432) faaliyetler yapılabilir. Bu durum tiner vb madde kullanan gençlerin topluma kazandırılmasının yanı sıra yerel güvenlik koşullarını da iyileştireceğinden önem taşımaktadır.

ii) Gençlerin beden ve ruhen gelişmesi, boş faaliyetlerini etkin bir şekilde değerlendirerek sosyo-kültürel gelişimlerini iyileştirilmesi ve ilgili oldukları alanlara yönelik becerilerinin geliştirilmesi amacıyla gençlik ve toplum merkezlerinin açılması sağlanmalıdır. Bu merkezlerde gençlerin iş hayatına kazandırılması hususunda eğitim programları düzenlenmelidir.

Kent kültürünü geliştirmeye yönelik faaliyetler:

i) Kent kültürünü geliştirmek ve kentli olmak amacıyla eğitim ve mahalle toplantıları gerçekleştirilebilir, proje ve kampanyalar hazırlanabilir.

ii) Düşük gelire sahip olan bölgelerde etnik ve mezhepsel anlamda dışlamanın önlenmesi ve ilgili mahallelerdeki suç oranlarının düşürülmesi amacıyla belediyeler tarafından eğitim ve rehabilitasyon programları düzenlenmelidir.

iii) Sinema, tiyatro, kütüphane gibi faaliyetlerin bütün mahallere ulaştırılması sağlanmalıdır. Özellikle kütüphane hizmetleri konusunda belediyelerin yetki ve sorumlulukları artırılmalıdır.

Kentsel Kalkınmaya Yönelik Faaliyetler:

i) Belediyeler, bölgenin ekonomik yapısına uygun yatırımların yapılabilmesi için destekler sunabilir, yeni iş olanaklarının oluşturulması, beşeri sermayenin kalkınmaya öncülük etmesi için bölgenin “öğrenen bölge” olmasını sağlayabilir, yörenin yatırımları çekebilmesi için ulusal ve uluslararası tanıtımını sağlayabilir (Göymen, 2004:16).

Diğer Faaliyetler:

i) Sokak hayvanlarına yönelik barınma ve hayvan hastaneleri açılarak evsiz hayvanlara yönelik hizmetler verilmelidir. Selçuklu ve Osmanlı döneminde sokak hayvanları için vakıflar kurulduğu ve vasiyetnameler yapıldığı düşünüldüğünde bu hizmetin önemi yadsınamaz.

ii) Belediyeler katı atıkların toplanması konusunda çalışmalar yapmalı, özellikle atık yağların yakıtıya dönüştürülmesi konusunda öncülük etmelidir.

iii) Bölgelerdeki ibadet yerlerinin maliyetlerinin karşılanması hususunda belediyelere yeni görevler verilebilir. Özellikle kentsel nüfusun dini inancına göre; ibadet merkezlerinin yapım, bakım ve onarım faaliyetleri belediye bütçeleri tarafından karşılanabilir.

Belediyelerce yapılacak bütün sosyal faaliyetlerde STK'lara öncülük edilmeli ve yerel varlıklı insanların bu hizmetlere katılımının sağlanması konusunda çaba gösterilmedi.

VI. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK UYGULAMALARININ ETKİNLİĞİ

Türkiye'de sosyal belediyeçilik alanındaki temel sorunlar sistemin etkinlikten uzaklaşmasına, kendisinden beklenen işlevlerin bozulmasına yol açmaktadır. Türkiye'de sosyal belediyeçilikle ilgili temel sorunlar aşağıda açıklanmıştır.

A. Vesayet Denetimi

Yerel yönetimler Anayasa'nın 127. Maddesi gereğince merkezin vesayet denetimi altındadır. Denetim yerel yol gösterici olmaktan ziyade ast-üst ilişkisine bağlı izler taşımakta ve bu durum da yerel yönetimleri olumsuz etkilemektedir. Yasalara bağlı denetim yanında siyasilerin yaptığı keyfi denetimler de her zaman söz konusu olmaktadır (Bulut, 2003:229). Yoğun bir vesayet denetimi sosyal belediyeçilik uygulamalarını olumsuz bir şekilde etkileyecektir. Nitekim belediyelerin otonomisi "vatandaşlarının refahları üzerinde sahip oldukları bağımsız etkiye" bağlıdır (Hansen and Klausen, 2010:50).

B. Belediyelerin Gelir Kaynaklarının Yetersizliği

Yerel yönetimlere ek gelirler sağlanmasıyla hizmet sunumunda etkinlik sağlanacak, halkın ihtiyaçları daha iyi bir şekilde karşılanacak, yönetimler arası hizmet sunumunda rekabet söz konusu olacaktır. Yerel yönetimlere kendi gelirlerini sağlama imkanı verildiğinde harcamalarını daha duyarlı ve sorumlu gerçekleştirecekleri bir alan yaratılmış olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2013:95). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, yerel yönetimlere kendilerinin rahatça harcayabilecekleri mali kaynakların sağlanması konusunda düzenlemeler söz konusudur. Türkiye'de belediyelerin hizmet sorumluluğu bir hayli fazlayken, gelirleri aynı doğrultuda değildir. Kaynak sağlama konusunda yerel yönetimler tamamiyle merkezi otoriteye bağımlıdır (Sakinç ve Kayalidere, 2003:207). Var olan yapı yerel yönetimleri ekonomik açıdan güçsüz bırakmakta, sonuçta belediyelerin sosyal politikaya yönelik harcamaları çok sınırlı kalmaktadır (Pektaş, 2010:18).

Tablo-1: Belediyelerin Genel Bütçe Gelirlerinden Aldıkları Paylar ve Toplam Gelirler (1000)

2011			2012			2013		
G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	(%)	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	(%)	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	(%)
20738988	40740227	50,91	23440051	45131325	51,94	27570104	53931284	51,12

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013:122; T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:158.

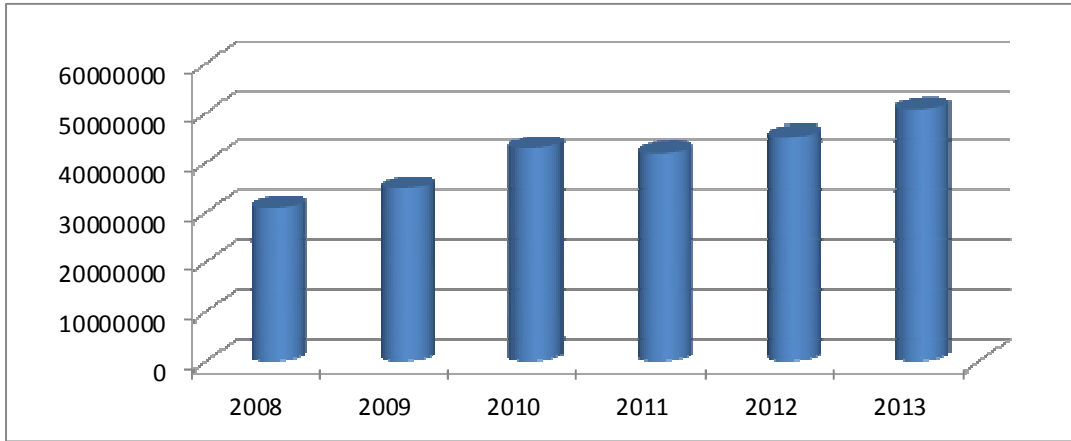
Tabloda belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar ve bunların toplam gelirleri içindeki %'lik payları verilmiştir. Görüleceği üzere 2011 yılında belediyelerin toplam gelirlerinin %50,91'i genel bütçe vergi gelirleri ile karşılanırken bu oran 2012 yılında %51,94'e yükselmiş, 2013 yılında ise %51,12 seviyelerinde yer almıştır.

1981 yılından günümüze Türkiye'de belediyelere yapılan yardımlar nüfus ölçütü dikkate alınarak yapılmakta yerelin harcama düzeyi dikkate alınmaktadır (Sağbaş, 2003:27). Yerel yönetimlere kaynak tahsisi görevleri dikkate alınarak yapılmalıdır. Mali imkansızlıklar belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamalarını kısıtlamaktadır. Sınırlı bütçelerle sosyal belediyecilik uygulamalarını gerçekleştirmek kolay görünmemektedir (Öztürk ve Gül, 2012:386). Nitekim Dresden, Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Stuttgart ve Frankfurt gibi kentlerdeki belediye başkanları mali imkansızlıklar yüzünden sosyal politikaların açmazda olduğunu belirtmişlerdir. Temel problem sosyal sıkıntılara karşı belediyelerin ekonomik anlamda krizde olmalarıdır (Seyyar, 2008:39).

C. Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu

Yerel yönetimlerin borçlanmaları son yıllarda önemli ölçüde artmış, yerel kaynaklardaki artışın ¼'ü borçlanmayla finanse edilir hale gelmiştir. Artan kaynakların yaklaşık 1/3'ünün borçların geri ödenmesinde kullanıldığı dikkate alındığında yerel yönetimlerin borç krizinde olduğu rahatlıkla ifade edilebilir. Yerel yönetimlerin bir çoğunun genel bütçeli kurumlardan, sosyal güvenlik kurumuna ve bankalara kadar yüklüce borçları söz konusudur (Uğur, 2009:197-198).

Şekil-1: Belediyelerin Borç Dağılımları 2008-2013



Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013:124; T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:170.

Şekilde belediyelerin, banka kredileri, kamu idarelerine borçlar, dış mali borçlar, bütçe emanetleri, vergi ve sosyal güvenlik kurumlarına olan toplam borçları verilmiştir. 2013 yılında belediyelerin toplam borçları 50794370,9 TL'yi aşmıştır. Artan borçlanma sosyal belediyecilik

uygulamalarında önemli bir engel teşkil etmektedir. Personel ödemelerini bile borçlanmayla karşılayan belediyelerden sosyal politika uygulamalarını beklemek çok tutarlı bir yaklaşım değildir.

D. Sosyal Yardım ve Hizmet Tutarlarının Yetersizliği

Belediyelerin sosyal harcamalarında önemli artışlar söz konusu olsa da sosyal belediyeçilik açısından oranlar çok yetersiz kalmaktadır. Sosyal harcamaların belediye bütçeleri içindeki oranı 2006 yılında %1.1 dolayındadır (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2007:88). Sosyal güvenlik ve sosyal hizmet harcamalarına aktarılan tutarın toplam belediye gelirlerine oranı 2012 yılında %1,38 iken (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013: 88), bu rakam 2013 yılında %1,54 düzeylerinde yer almıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:93). Verilen oranlarla sosyal politika hedeflerinin karşılanması imkansızdır. Birçok belediye sosyal politika ve transferlerin merkezi yönetimin görevi olduğunu düşünmekte, sosyal harcamaları özellikle seçimlerden önce kısa süreli olarak uygulamaktadır. Sosyal bütçe düzeylerinin çok kısıtlı olması yereldeki sosyal politikaların henüz başlangıç aşamasında olduğunu göstermektedir (Seyyar, 2008: 39).

E. Sosyal Politikaların Amacı Dışında Gereksiz Kullanımı

Yerel yönetimlerdeki birçok yönetici sosyal harcamaların yaptığı yereldeki olumlu etkileri anlamamakta, yetersiz mali imkanları öne sürerek bu hizmetleri gereksiz olarak nitelendirmektedir (Pektaş, 2010: 16). Yöneticiler karar ve davranışlarında keyfi olarak davranmakta, sosyal harcamaların dağıtımında ayrımcılık yapmakta, yapılan yardımları basın önünde adeta şov malzemesi olarak kullanarak siyasi çıkar peşinde koşmaktadır (Seyyar, 2008: 39). Belediyelerdeki bazı yöneticiler ise yaptıkları sosyal destekleri kendi partilerine ve yandaşlarına sağlayarak rant elde etmeye çalışmakta, şeffaf olmayan bir yapıda yardımları gerçekleştirmektedir. Kurala bağlı kalmadan sosyal harcamaların dağıtılması, aynı partideki kişilere veya gelecekte o partiye oy verecek kişilere çok daha fazla yardım yapılması şeklinde kendini göstermektedir. Partizanca yaklaşımlar ve harcama dağıtımındaki yolsuzluklar sosyal politika alanında elde edecek olumlu etkileri yok etmekte ve hatta süreci daha da olumsuz hale getirmektedir.

F. Sosyal Belediyeçilik Konusunda Kavram Kargaşasının Olması

Yerel yönetimler anayasal güvenceye dayalı olarak bireylerin sahip oldukları sosyal hizmetleri “ekonomik ve sosyal bir hak” olarak görmemekte, bu yardımları dezavantajlı kesimlere minnet duygularıyla yapılmış bir lütuf olarak nitelendirmektedir. Sosyal belediyeçilik uygulamaları siyasi bir çıkar için değil vatandaşın anayasal hakkının yerine getirilmesi olarak görülmeli (Pektaş, 2010:17), sosyal yardımları alan kişilerin toplum önünde rencide edilmemesi için yardımların mümkün mertebe gizli yapılması gerekmektedir.

Türkiye’de belediyelerin birçoğu kömür yardımları yapmakta öğrencilere kırtasiye yardımları dağıtmakta, parasal ve aynı olarak sosyal harcama demeti sunmaktadır. Yoksullukla mücadelede sosyal belediyeçilik uygulamaları açısından salt yardım yapmak değil, bireyi ve içinde yaşadığı toplumu dikkate alarak politikalar sunulması önem arz etmektedir (Öztürk ve Gül, 2012:386). Sosyal belediyeçilik uygulamaları kentteki yoksullar için hayati bir önem arz etse de, uygulanan politikaların nihai bir çözüm olarak sunulması son derece yanıltıcıdır. Sunulan hizmetlerin geçici olmaması için işsizliği azaltıcı, sürekli gelir sağlayıcı politikalar tercih edilmelidir. Aksi takdirde yardım alan bireylerin sürekli yardım alacakları varsayımıyla çalışmamaya ve tembelliğe teşviki söz konusu olur. Yardımların nihai etkisi açısından kısa süreli yardımlar değil uzun dönemde iş imkanı sağlayan kalkınma politikalarına önem verilmelidir (Pektaş, 2010: 18). Sosyal belediyeçilik, yoksullara yardım sağlamanın yanı sıra onları yoksulluktan çıkarmayı da amaçlamaktadır. Bu amaçla yerelden yapılan sosyal yardımlarda balık yemek yerine, balık tutulmasının öğretilmesinin yanı sıra dezavantajlı gruplara balık tutmak için olta ve sandal da alınmalıdır.

G. Merkezle Yerel Otorite Arasında Sosyal Politikaların Uygulanmasında Eşgüdüm Olmaması

Sosyal politikaların uygulanmasında birden çok yapının uyumlu ve koordineli çalışmaması verimsizliğe yol açmaktadır. Yoksulluğu giderme amacı taşıyan kurumlar arasında birliktelik olmaması ve ortak normların bulunmaması, ihtiyacı olan kimselere yönelik etkin programlar oluşturulmasını engellemektedir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 80). Sosyal politikalar konusunda belediyelerin görev ve yetkileri açık ve kesin değildir. Sosyal amaca yönelik çok sayıda faaliyetin farklı aktörlerce yapılması kurumların ilgili faaliyetlerden kaçınmasına, yapılacak eylemleri diğerlerine havale etmesine neden olabilmektedir. Sosyal yardımlar konusunda yasal sorumluluğu bulunmayan belediyeler yapılacak eylemleri vali veya kaymakamlar aracılığıyla merkezi otoriteye yükleyebilirler. Merkezle yerel arasında etkin bir işbirliği yoksa sosyal politikaların uygulanmasında güven sorunu ortaya çıkacaktır (Seyyar, 2008: 39).

Sosyal politikalar konusunda gerek büyükşehir belediyeleri gerekse de ilçe belediyeleri faaliyetler gerçekleştirmektedir. Görev ve yetkilerin dağılmamış olması israfa sebep olacak, etkin çıktılar alınmasını zorlaştıracaktır. Merkezi ve yerel yönetimlerin yanı sıra sivil toplum kuruluşları da kendi tercih ve programlarına göre sosyal faaliyetler gerçekleştirmekte, eşgüdüm eksikliği toplam verimliliği düşürmektedir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 80). Bu sebeple yerel yönetimlerin uyguladığı sosyal politikalar merkezden bağımsız değil, merkezi destekleyici olmalıdır. Uygulamada yaşanan temel problem işbirliği eksikliğinin yanı sıra belediyelerin hangi alanlarda sosyal politika uyguladıklarını tam olarak tanımlayamamalarıdır (Kaya, 2012:160).

Merkezî uyguladığı sosyal politikalar daha çok yasal yapıyı tanımlamaya çalışırken, yereldeki politikalar bölgenin içsel sosyo-ekonomik ve politik şartlarına ve bölgedeki yaşayanların yapısına uygun olarak tasarlanmalı ve uygulamaya geçirilmelidir.

H. Belediyelerin Kentsel Yoksulluk Envanterinin Bulunmaması

Belediyeler sosyal politikaları kendilerine hedef olarak koymuşlarsa yereldeki sosyal dokuyu çok iyi analiz etmeleri gerekir. Birçok belediyede böyle bir yoksulluk envanteri söz konusu değildir. Sosyal doku envanterinin ortaya çıkarılabilmesi için kentteki ailelere anket yapılarak bireylerin gelir durumları ortaya çıkarılabilir, eksik ve ihtiyaçları tespit edilebilir. Yapılacak olan faaliyetlerle gerçekten yoksulluk sınırının altında bulunup yardım istemekten çekinen hanelere de ulaşılmış olacaktır (Uçaktürk vd., 2009:5). Öncelikli olarak yapılması gereken belediyelerin kendi bölgelerindeki sosyal yardıma muhtaç kişileri veri tabanına kayıtlamasıdır. Yapılacak anket sonucunda kent sınırları içinde yardıma muhtaç, engelli, yaşlı vb. sosyal problemleri olan kişiler belirlenmeli ve hedefe yönelik sosyal politikalar uygulanmalıdır.

I. Belediyelerin Sosyal Belediyecilik Uygulamalarını Kendi İmkanlarıyla Gerçekleştirilmesi

Ülkemizde yardımların birçoğu belediyenin kendi personeli ve bütçe imkanlarıyla karşılanmaktadır. Yeterli bütçesi ve çalışan işgücü olmayan belediyelerde sosyal hizmetler konusunda çeşitli sorunlar yaşanabilmektedir. Sosyal belediyecilikteki en temel unsur yapılacak uygulamaların sivil toplum kuruluşlarının belediye öncülüğünde bu alanlara kanalize edilmesidir. Vakıfların sosyal politikalar konusunda yüzyıllardır hizmet verdikleri ülkemizde yerel yönetimler, merkezi otorite ile sivil toplum kuruluşları arasında ilişkileri yönlendiren bir ara basamak olarak vazife görmelidir. Özellikle barınma, sosyal hizmetler, çevresel hizmetler ve toplumsal ve ekonomik yenilenme konularında yerel yönetimlerin STK'larla işbirlikleri söz konusu olabilir (Osborne and Mclaughlin, 2004:574). Bu çerçevede yerel yönetimler (Şentürk, 2008:17-18);

1. Sivil toplum kuruluşlarıyla koordineli olarak faaliyet gösterilmez. Sosyal faaliyetlere sivil toplumun katılımı, faaliyetlerin yerel halk tarafından da benimsenmesine neden olacaktır.
2. Sivil toplum kuruluşları belediyelere rehberlik etmeli, gerektiğinde onları denetlemelidir. Sosyal faaliyetlerde uzmanlaşmış birçok STK'nın olması belediyenin hizmet kalitesini artıracaktır..

Sosyal belediyecilikteki kazanım, yerelde ne kadar toplam sosyal yardım yapıldığıyla değil, ne kadarının sivil toplum kuruluşlarıyla beraber yapıldığıyla ilgilidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Küreselleşme süreci merkezden uygulanan sosyal refah politikalarının etkinliğinin azalmasına, sosyal devlet fonksiyonlarına ait görev ve sorumlulukların yerel yönetimler, STK ve piyasa sürecine

aktarılmasına neden olmuştur. Merkezin gücündeki azalma yerel yönetimleri sosyal politikaların çözümü konusunda daha aktif ve insiyatif alabilen kurumlar haline getirmiştir.

Son yıllarda kentlerde yaşanan göç olgusu, aile yapılarının zayıflaması, işsiz, toplumdaki dışlanmış kişi sayısını artırmaktadır. Sosyal politikaların yerel yönetimlerce uygulanmasıyla suçla bağımlı gruplar rehabilite edilecek, toplum yaşamına uyum sağlaması konusunda desteklenecektir. Sosyal politikaların yapılmaması durumunda yoksul ve yardıma muhtaç gruplar sosyal problemlere sebebiyet verecektir. Sosyal belediyeçilik uygulamaları, dezavantajlı kimselere yönelik uygulanan politikalarla sosyal adaletin sağlanmasına önemli katkılar sunacaktır.

Yereldeki sosyal politika tercihlerinin bölge gerçekliğini en iyi şekilde bilen belediye yönetimlerince gerçekleştirilmesi, politikaların başarı şansını doğrudan artıracaktır. Nasıl ki yardıma muhtaç bireyin ilk destek alacağı birim en yakınındaki komşusu ise, yerel uygulamada da belediye yönetimleridir. Belediyeler yerel aktif vatandaşlık uygulamalarını teşvik ederek, bireyin sadece haklardan yararlanmasını değil aynı zamanda da içinde bulunduğu topluma karşı görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi için uygun ortam ve koşulları hazırlamalıdır.

Sosyal belediyeçilik uygulamaları sosyal politikaların tamamen belediyelere aktarılması olarak anlaşılmalıdır. Yerel yönetimlerin sosyal politikaları sosyal devlet anlayışını terk etme değil, yerelin sosyal amaçlarda merkezi otoriteye yardımcı olmasıdır. Yereldeki hizmet etkinliği açısından yerel sosyal politikalar, tüm kesimlere daha olumlu katkılar yapacaktır. Sosyal belediyeçilik uygulamalarında olması gereken, kişiye nasıl balık yemesi veya tutulması gerektiği değil, balığı tutmak için gerekli oltanın alınmasıdır.

Belediyelerin sosyal politikaları yürütmesi ilk basamak olarak tanımlandığında, daha sonraki süreçler ilgili politikaların STK'lara ve piyasa yönelimli yapılara aktarılmasıdır. Türkiye'de halen birinci evre söz konusudur. Tarihteki vakıf kavramının tekrar etkin bir şekilde hayata geçirilmesi için, belediyelerin yerel sosyal politikalar konusunda denetim, eşgüdümü sağlama, teşvik ve yönlendirme sorumluluklarını yerine getirmesi, özellikle STK'ların ve yerel toplumun sosyal hizmetlerin yapılmasında gönüllü katılım uygulamalarını desteklemesi gerekmektedir. Nitekim belediyeler özellikle dezavantajlı kesimlere yönelik olarak yaptıkları sosyal faaliyet ve uygulamalarda gönüllü çalıştırabilir ve böylece önemli bir mali yükten kurtulabilirler. Bu anlamda kanunlar tarafından uygun görülen bazı cezaların "zorunlu sosyal hizmet" olarak kesilmesi de değerlendirilebilir.

Türkiye'deki sosyal belediyeçilik uygulamaları değerlendirildiğinde gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunlarıyla, belediyelere sosyal politikalar açısından oldukça önemli görev ve yetkiler verildiği söylenebilir. Belediyelerin bu yetkilerini en iyi şekilde yapılabilmesi için; belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin kaldırılması, belediyelerin kendi gelir kaynaklarının artırılması, borçlanma sorunlarının çözülmesi, belediye bütçelerindeki sosyal yardım harcamalarının yükseltilmesi, yardımların istihdam ve kalkınmaya öncülük etmesi, sosyal harcamaların keyfi ve sorumsuz olarak dağıtılmasının önüne geçilmesi, sosyal yardımların bir lütuf

olarak değil ekonomik ve sosyal bir hak olarak dağıtılması, politikaların uygulanmasında merkezle yerel otorite arasında eşgüdüm sağlanması, belediyelerin kentteki bütün yoksul kesimleri içine alan bir veri tabanı hazırlayarak bunu STK'larla paylaşması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Adıyaman, A. T. ve Demirel, S. (2011), "Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Ankara Büyükşehir Örneği," *Sayder Dış Denetim Dergisi*, 115, Nisan-Mayıs.
- Akdoğan Y. (1999), Sosyal Belediyecilik, *İstanbul Dergisi*, İstanbul: Mart sayısı.
- Akdoğan, Y. (2006), "Sosyal Belediyecilik", *Yerel Siyaset*, Sayı:3, Mart.
- Aydın, M. (2008), *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk Yayınları, İstanbul.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2009), *Kentleşme Şurası, Kentsel Yoksulluk Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu*, Ankara, Nisan.
- Bouget, D. (2003), "Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality", *Social Policy & Administration*, Vol, 37, No:6.
- Bulut Y. (2003), Sivil Toplum, Devlet ve Yerel Yönetimler, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 441, 217-231.
- Çetinsaya, C. A. (2013), <<http://www.sosyaldusunce.com/yerel-yonetimlerin-toplumsal-politikalara-etki-ve-katkilari/>>, (11.11.2013).
- Dündar, Z. Ö. (2011), "Türkiye'de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi", *Akdeniz İnsani Bilimler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2.
- Ersöz, H. Y. (2004), *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)*, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- Ersöz, H. Y. (2009), "Sosyal Politikalarda Yerelleşme", *Çerçeve Dergisi*, Ocak.
- ES, M. (2007), "Kentsel Yoksulluğun Azaltılmasında Sosyal Belediyeciliğin Rolü", *Kent Üzerine Düşünceler*, Ankara.
- Gökbunar, R. & Özdemir, H. & Uğur, A. (2008), "Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 9 (2).
- Göymen, K. (2004), "Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü", *Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler*, Pendik Belediyesi Yayınları, İstanbul, <<http://research.sabanciuniv.edu/1427/1/KorelGoymen.pdf>>,(11.10.2013).
- Güven, S. (1996), *Türkiye'de Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politikalar*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Hansen, T. and Klausen J. E. (2010), "Between the Welfare State and Local Government Autonomy", *Local Government Studies*, 28:4, 47-66.
- Hazman, G. G. (2010). "Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü" *Türk İdare Dergisi*, 467, 135-152. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.

- Kaya, N. (2012), “Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçe; Erzurum Büyükşehir Belediyesi Sosyal Bütçesinin Değerlendirilmesi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 2.
- Kesgin, B. (2012), “Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Ağustos 2012, Sayı:26,
- Klodawsky, F. & Aubry, Tim & Farrell, S. (2006), “Care and the Lives of Homeless Youth in Neoliberal Times in Canada,” *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography*, 13:4.
- Koray, M. (2000), *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Lien, S. And Pettersen P. A. (2004), “Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27 – No. 4.
- Mahon, R. & Macdonald, L. (2010), “Anti-poverty politics in Toronto and Mexico City,” *Geoforum*, 41.
- Negiz, N. (2011), “Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma Ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.16, S.2.
- OECD, (2007), *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*, June.
- Offe, C. (1981), “Some Contradictions of the Modern Welfare State”, *Praxis International*, Issue: 3.
- Osborne, S. P. And Mclaughlin K. (2004), “The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government–Voluntary Sector Relationships?”, *Regional Studies*, Vol. 38.5, pp. 573–582, July.
- Öztürk, H. & Gül, H. (2012), “Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi?”, *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu Bildiriler*, Petrol-İş Yayını 117, İstanbul.
- Pektaş, E. K. (2010), “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt:5 Sayı:1.
- Powell, M. and Hewitt, M. (1998), The End of The Welfare State, *Social Policy & Administration*, Vol. 32, March.
- Powell, M. and Boyne, G. (2001), “The Spatial Strategy of Equality and the Spatial Division of Welfare”, *Social Policy Administration*, Vol:35, No:2.
- Sağbaş, İ. (2003), “Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri,” *Maliye Dergisi*, Sayı: 143.
- Sakınç, S. ve Kayalidere, G. (2003), “Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği”, *Yönetim ve Ekonomi* 10/1.
- Sellers, J. M. & Lidstrom, A. (2007): “Decentralization, Local Government, And The Welfare State”, *Governance* 20, 4: 609-632.

-
- Seyyar, A. (2008), “Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi”; *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı:25.
- Sezer, Ö. ve Önder, Ö. (2012), “Sosyal Belediyecilik Bağlamında Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılımın İncelenmesi”, *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2012, Cilt:12, 20. Yıl, Özel Sayı, 12.
- Şentürk, H. (2008), “Belediyeler İçin Sosyal Politika Rehberi, Belediye Yönetim Dizisi”, <www.platodanismanlik.com/v2/images/k17.doc>, (15.11.2013).
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2007), *2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (2013), *2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, Haziran.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (2014), *2013 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, Haziran.
- TRTTÜRK, (2013), “Ehliyetli Kadınların Sayısı Erkeklerin 4'te 1'i Kadar”, <<http://www.trtturk.com.tr/haber/ehliyetli-kadınların-sayısı-erkeklerin-4te-1i-kadar.html>>, (20.11.2013).
- Uçaktürk T. & Uçaktürk A. & Özkan, M. (2009), “Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği”, *VIth International Non-Governmental Organizations Conference*, October 23-25, Çanakkale.
- Uğur, A. (2009), “Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:81, Sayı:465.
- Ulusoy, A. ve Akdemir T. (2013), “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, *SosyoEkonomi*, Ocak-Haziran.
- Wagner, A. (2004), “Redefining Citizenship For The 21st Century: From The National Welfare State To The UN Global Compact”, *International Journal of Social Welfare*, 13.
- Walwei, U. (2001), “High Employment and Social Security: Vision or Illusion in A Globalized World”, *International Social Security Review*, Vol.54.
- Yüksel, F. (2007), “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62-1.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, (2005), <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>>, (23.11.2013).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm>>, (23.11.2013).