

# TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ÇERÇEVESİNDE SOSYAL HARCAMALAR ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

## AN OVERALL EVALUATION OF SOCIAL EXPENDITURES IN THE FRAMEWORK OF SOCIAL MUNICIPALITY IN TURKEY

**Düriye TOPRAK\***  
**Ceyda ŞATAF\*\***

### ÖZ

Sosyal belediyecilik, günümüzde en belirgin belediyecilik eğilimlerinden birisi haline gelmiştir. Türkiye’de sosyal belediye hizmeti adı altında, dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen kadın, çocuk, yaşlı, yoksul, işsiz ve gençlere yönelik hizmetler sunulmaktadır. Günümüz sosyal belediyecilik anlayışında belediyeler, sınırları dâhilinde yaşayan ihtiyaç sahibi bireylerin yoksunluklarının giderilmesi amacıyla sistemli ve programlı hizmetlerin yürütülmesi için sosyal harcama yapılması yönünde kendilerini zorunlu hissetmektedirler. Çalışmada, elde edilen bulgular doğrultusunda, Türkiye’de sosyal belediyecilik hizmetlerine yönelik olarak yapılan sosyal harcamalar incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Belediyecilik, Türkiye, Sosyal Harcamalar.

### ABSTRACT

Social municipality has become one of the most prominent municipal tendencies today. Under the name of social municipal services in Turkey, services are delivered for women, children, the elderly, the poor, the unemployed and the youth, which are expressed as disadvantaged segments. In today’s social municipal understanding, municipalities feel obliged to make social expenditures to carry out systematic and programmed services for overcoming the deprivations of disadvantaged individuals living within their boundaries. This study examines the social spending on social municipal services in Turkey in line with the findings.

**Keywords:** Social Municipality, Turkey, Social Expenditures.

\* Yrd. Doç. Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, dtoprak@mehmetakif.edu.tr

\*\* Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, ceydasataf@sdu.edu.tr

## GİRİŞ

Yaşadığımız yüzyılda yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyeler yol, su, kanalizasyon, park, temizlik gibi klasik kentsel altyapı ve teknik hizmetler dışında sosyal, kültürel, ekonomik ve eğitsel bir dizi yeni alanda yükümlülük ve sorumlulukları yerine getirmektedirler. Artık bu yüzyılın çağdaş belediyecilik anlayışında “yerel sürdürülebilir kalkınma”, “sosyal belediyecilik”, “kentlilik bilincinin oluşturulması” gibi kavram, söylem ve politikalar bulunmaktadır.

Türkiye’de de artan hızlı şehir nüfusu ve beraberinde ortaya çıkan işsizlik, yoksulluk vb. sosyal sorunlar belediyelerin sosyal politika alanında önemlerini artırmıştır. Merkezi yönetimin sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki yetersizliği de belediyeleri bu alanda aktif olmaya zorlamaktadır. Ayrıca Türkiye’de son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler sosyal yardım uygulamasını belediyelerin görevlerinden biri haline getirmiş, böylelikle sosyal belediyecilik anlayışı gelişme göstermeye başlamıştır. Günümüzde artık belediyelerin sosyal politika alanında rolünün olduğu gündemdedir. Bu rol de “sosyal belediyecilik” kavramıyla ifade edilmektedir.

Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları; çocuklara, gençlere, yaşlılara, engellilere, kadınlara, yoksul ve kimsesizlere, işsizlere ve afetzedelere yönelik uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal devlet anlayışının yereldeki yansımaları olan sosyal belediyeciliğin nasıl gelişim gösterdiğinin analizi ve sosyal belediyecilik uygulamalarının niceliksel olarak tespiti için sosyal harcama rakamlarının belirlenmesi büyük önem arz etmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde sosyal belediyecilik kavramının ortaya çıkışı ve fonksiyonlarına kısaca değinilecek, Türkiye’deki sosyal belediyecilik uygulamaları ele alınacaktır. İkinci bölümde sosyal belediyecilik uygulamalarının niceliksel olarak tespiti için sosyal harcamaların tanımı, yöntemi, tarihsel sürecine değinilecektir. Üçüncü bölümde, yerel yönetimlerde bütçe harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmanın (Fkod-3) dağılımına göre incelenmesi; sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler kapsamında, ekonomik sınıflandırmada (Ekod-4) ise özellikle hane halkına yapılan transferler verileri kapsamında değerlendirilecektir.

## 1. SOSYAL BELEDİYESİLİK

### 1.1. Kavramsal Çerçeve

Sosyal refah devletinin yerele yansımaları olarak tanımlanan sosyal belediyecilik; sosyal devletin, halka sunmakla görevli olduğu sosyal politikaya

belediyelerin dâhil olmasıdır. Sosyal belediyecilik, sosyal devletin yükünü yerine getiren sosyal hak anlayışını savunan bir yaklaşımdır (Uslu, 2013: 37). Literatürde sosyal belediyecilikle ilgili en sık kullanılan tanım Yalçın Akdoğan’a aittir. Akdoğan sosyal belediyeciliğin tanımını oldukça kapsamlı bir şekilde yapmaktadır (Akdoğan, 2002: 35):

*“Sosyal belediyecilik, yerel yönetime sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir”.*

Türkiye’de sosyal belediyecilik kavramı akademik ortamda üzerinde anlaşılabilen bir kavram değildir. Genelde bu kavram her ne kadar “sosyal belediyecilik” olarak kullanılsa da aslında diğer yerel yönetim birimlerinin sosyal alana dönük faaliyetleri de sosyal belediyecilik kavramının kapsamına girmektedir. Bu bağlamda literatürde “sosyal belediyecilik” kavramının yerine “toplumcu belediyecilik”, “toplumsal belediyecilik”, “yerel sosyal politikalar”, “yerel sosyal hizmetler”, “yerel yönetimler ve sosyal politika”, “yerel yönetimler ve sosyal hizmetler” kavramlarının kullanıldığı da görülmektedir. Fakat yerel yönetimlerin özellikle dezavantajlı toplum kesimlerine yönelen ve sosyal adaleti güçlendirmeyi hedefleyen faaliyetleri çoğunlukla “sosyal belediyecilik” kavramı çatısı altında incelenmektedir (Öz, 2010: 26).

## **1.2. Sosyal Belediyeciliğin Temel Fonksiyonları**

1982Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda “Türkiye Cumhuriyeti; toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir” ibaresi yer almaktadır.

Anayasa’dan da anlaşılacağı üzere sosyal belediyecilik, sosyal devlet kavramının yereldeki tamamlayıcısıdır. Her ne kadar yerelde sosyal belediyecilik uzun yıllar algılanamamış olsa da son dönemlerde, özellikle Avrupa Birliği (AB)’ne uyum sürecinde önemini artırmıştır. Devletin sosyal devlet olması Avrupa Sosyal Şartında belirtildiği gibi, evrensel olarak kabul edilen tüm ekonomik ve sosyal hakların yerine getirilmesine bağlıdır (Pekşen, 2014:).

Genel olarak sosyal belediyeciliğin temel fonksiyonları (Koçak ve Kavi, 2014: 37):

- √ Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon,
- √ Mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme,
- √ Yardım etme, gözetme,
- √ Yatırım olmak üzere dört ana başlık halinde sayılabilir.

### 1.3. Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Türkiye’de belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunları ile yakından ilgilenmek durumundadır. Bunlar, temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyük şehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk vb. sorunlar; belediyelerin kendi hizmet alanları içinde meydana gelen afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlar ve insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlardır. Günümüzde belediyelerin sosyal belediyecilik olarak adlandırdıkları uygulamalar, bu üç kaynaktan gelen sorunların çözümüne ilişkin çabaları kapsamaktadır (Ateş, 2009: 92).

Belediyeler tarafından sunulan ve topluma maddi, sosyal ve psikolojik destek sağlamayı amaçlayan sosyal belediyecilik faaliyetleri, belediyenin büyüklüğüne, personel kalitesine, maddi durumuna, sosyal ve kültürel gelişmişliğine göre çeşitlilik göstermekle birlikte, bu hizmetlerin başlıcaları aşağıdaki gibi gruplandırılabilir:

**Çocuklara Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:** 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, belediyenin görevlerinin sayıldığı 14. maddesinin (a) bendinde, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açacağı, aynı maddenin (b) bendinde ise belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabileceği, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabileceği ya da yaptırabileceği, her türlü araç-gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabileceği belirtilmiştir.

Belediyeler çocuklara yönelik olarak, kreş, çocuk yuvası, çocuk kulüpleri, kimsesiz çocuklar için yuvalar, parklar, çocuk bahçeleri, oyun alanları, trafik ve eğitim alanları gibi hizmetler de vermektedirler. Ayrıca belediyeler başarılı öğrencileri yaz okulları ve kırtasiye hediyeleri ile ödüllendirebilmektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 250). Bunlara ek olarak çocuk kulüpleri, çocuk meclisleri, sokakta çalışan çocuk merkezleri, çocuk bakımevleri ve çocuk sünnet faaliyetleri örnek olarak gösterilebilir.

**Gençlere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:** 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin (a) bendi belediyeleri gençlik ve spor hizmetlerini yapmakla görevlendirmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, “... gençlere ... yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak (md. 7/v)” şeklindeki hükmü ile gençlere yönelik hizmetleri büyükşehir belediyesinin görevleri arasında saymıştır.

Belediyeler, tüm gençlere yönelik sosyo-kültürel ihtiyaçlarının karşılandığı gençlik merkezi, gençlik evi gibi mekânlarda eğitici seminer, panel ve sempozyumlar düzenlemektedir. Ayrıca belediyelerin faaliyetleri arasında; eğitim bursları, üniversite yurtları, sosyal tesisler, spor okulları, paso uygulaması, sabahları üniversite öğrencilerine ücretsiz çorba dağıtımı, ücretsiz çamaşır yıkama yerleri, gençliğin suça yönelmesini önlemek üzere kurulan rehberlik merkezlerinin yanı sıra belli merkezlerde bulunan kütüphanelere ulaşamayanların yararlanması için mahallelerde halk kütüphaneleri de açabilmektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 250-252).

**Yaşlılara Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:** Belediyelerin görevlerini düzenleyen 5393 sayılı Kanun’un 14. maddesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde gözetilecek kesimlerde yaşlıların da bulunduğu belirtilmiştir. Türkiye’de, yaşlılık alanındaki hizmetlerde genelde kurum bakımına ağırlık verilmiştir. Başta Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olmak üzere, belediyeler, özel huzur evleri, dernek ve vakıflara ait huzurevlerinin 2014 yılı verilerine göre kapasitesi artmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlukları genel hatlarıyla belirlenerek, yaşlılar ile ilgili olarak da “hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” şeklinde genel bir hüküm ile yaşlılara yönelik hizmetler büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

Belediyeler yaşlılara yönelik olarak birçok hizmet sunmakta, bu hizmet alanları sağlıktan kültüre kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Belediyelerin bu uygulamaları; huzurevi yapımı ve işletilmesi, ücretsiz sağlık hizmetleri, fizik tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, evde bakım hizmetleri, ücretsiz veya ucuz ulaşım hizmetleri sağlanması, kültürel etkinlikler ve geziler düzenlenmesi, yaşamla ilgili konularda eğitim faaliyetleri düzenlenmesi vb. dir. Ayrıca bazı belediyeler

tarafından huzurevi yapılmak üzere il ve ilçe sosyal hizmet müdürlüklerine arsa tahsisi yapılmaktadır (Çiçek, 2012: 104)

### **Engellilere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:**

Belediyelerin hizmet alanları bakımından temel alınması gereken kesimlerden biri de engellilerdir. Engelliler yaşama katılmada büyük sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu nedenle engellilere yönelik olarak yapılan uygulamalarla, bu sorunları ortadan kaldırmak amaçlanmalıdır.

5393 sayılı Kanun hizmet sunumunda engellilerin de dikkate alınması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Büyükşehir belediyeleri içinse 5216 sayılı Kanun’a 01.07.2005’te 5378 sayılı Kanun’la eklenen “ek madde 1” ile özürlü hizmet birimleri oluşturulması ve bu hizmetlerin engellilere hizmet için kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde sürdürülmesinin öngörüldüğünü belirtmektedir. Ayrıca bu hizmetlere yönelik olarak “Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği” çıkarılmıştır (Çiçek, 2012: 106).

Türkiye’de belediyelerin engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımları ise şöyle sıralanmaktadır: hizmet ve rehabilitasyon merkezleri kurmak, evde bakım hizmetleri sunmak, ayni ve nakdi yardımlar yapmak, belediye otobüslerine ücretsiz ya da indirimli binmelerini sağlamak, fiziki düzenlemeleri yapmak, engelli derneklerine destek vermek, eğitimler ve sosyal etkinlikler düzenlemek, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunmak, istihdam imkanlarını artırmak (Şahinoğlu, 2014: 81).

### **Kadınlara Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:**

Belediyelerin sosyal belediyecilik hizmetleri açısından hedeflediği kesimlerden biri de kadınlardır. Bu çerçevede özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 50000(6360 sayılı Kanun sonrası 100000) ve üzeri nüfusa sahip belediyeler ile büyükşehir belediyelerine kadın koruma evleri açma zorunluluğu getirmesi önemli bir adımdır. Ancak bu zorunluluğa rağmen 2011 itibarıyla İstanbul örneğinde 39 ilçe belediyesinin yalnızca 7’sinde kadın konukevi bulunduğu ve 2’sinde açılış çalışmalarının devam ettiği görülmektedir (Artan, 2011: 21).

Bu görevlerinin yanı sıra belediyeler kadınlara yönelik olarak sağlıktan, eğitime birçok alanda hizmetler sunmaktadırlar. Bu hizmetlerse şöyle sıralanabilir; danışmanlık hizmetleri sunmak, kadın ve aile sağlığı merkezleri aracılığıyla sağlık hizmetleri sunmak, kadınlara yönelik meslek ve el sanatları kursları açmak, kültürel ve sportif etkinlikler düzenlemek, ayni ve nakdi yardımlar yapmak vb. (Çiçek, 2012: 107).

### **Yoksullara ve Kimsesizlere Yönelik Sosyal Belediyecilik**

**Uygulamaları:** 5393 sayılı Kanun’un “belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15. maddesinde belediyelerin zabıta marifetiyle işporta vb. denetimlerinde ele geçen ve gıda dışı olan malların yoksul ve kimsesizlere verilebileceğine ilişkin hükme yer verilmiştir. Bu mallar, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmadığı takdirde yoksullara verilebilecektir. Belediyelere 4109 sayılı Asker Ailelerinden Yardıma Muhtaç Olanlara Yardım Kanunu ile de sosyal yardım görevi verilmiştir. Belediyeler, vatan görevini yapan askerlerin maddi durumu kötü olan ailelerine sosyal yardım ve destekle yükümlüdürler. Kanun’a göre, askerliğini yapan kişinin geçimini sağladığı ve hiçbir geliri olmayan anne ve babası, karısı ve çocukları ile kız ve erkek kardeşlerine belediyeler sosyal yardım yapmakla mükellef kılınmışlardır (Uslu, 2011: 75). Belediyelerin yoksul ve kimsesizlere yönelik belki de en çok yaptığı sosyal yardımlardan birini aşevleri hizmetleri oluşturmaktadır. Belediyeler, aşevlerinde günlük yemek çıkarmaktadır. Ayrıca belediyeler fakir, muhtaç ve kimsesizlere gıda, temizlik maddesi, yakacak ve ekmek gibi sosyal yardımlar da yapmaktadırlar. Belediyeler, yoksul ve kimsesizlere yönelik sosyal yardım anlamında toplu nikâh ve toplu sünnet törenleri düzenlemektedirler. Ayrıca genel ağız sağlık taraması hizmeti de vermektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 249). Yoksul ve kimsesiz bireylere ayni ve nakdi sosyal yardımlar yapılırken, muhtaçlığın bilimsel ve mesleki temeller çerçevesinde saptanması gerekmektedir. Bu nedenle ekonomik ve toplumsal ölçütler çerçevesinde muhtaçlık belirlenirken birey ve ailesinin özellikleri de dikkate alınmalı ve yardım alan bireyi küçültücü, onurunu zedeleyici davranışlardan kaçınılarak sosyal dışlanma ortadan kaldırılmalıdır (Pekşen, 2014: 34).

### **İşsizlere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:**

Belediyelerin bu faaliyetleri içinde “okuma yazma kursları, çocuk bakımı ve eğitimi kursları, çıraklık eğitimi kursları, madde bağımlılığından korunma eğitim programları, beceri kazandırma kursları, trafik kazalarında ilk yardım kursları” gibi kurslar bulunmaktadır (Selek Öz, 2010: 54).

Bir meslek/sanat edindirme ve el beceri kursları özellikle büyükşehir belediyelerinde daha yaygın olarak düzenlenmektedir. Ülkemizde, Antalya’da (Antalya Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları) ASMEK, Ankara’da BEL-MEK ve teknik eğitim veren BEL-TEK, İstanbul’da İSMEK, Bursa’da BUSMEK, İzmir’de İZMEB, Kayseri’de KAYMEK, Kocaeli’nde KO-MEK, Gaziantep’te GAMEK bu kurslara örnek olarak verilebilmektedir. Bu kurslar, istihdama yönelik mesleki eğitim verdikleri gibi sosyalleşme ve uyum gibi fonksiyonlar da üstlenmekte, ayrıca el beceri ve

sanatlarının gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Özellikle kadınların rağbet ettiği el beceri kurslarında yapılan el emekleri, belediyelerin satış merkezlerinde satılarak ev ekonomisine yardımcı olmaktadır (Akarsu, 2014: 57).

Belediyelerin işsizlere yönelik faaliyetlerinin çoğunun, meslek ve beceri edindirme kurslarından oluştuğu görülmektedir. Belediyeler, işsiz insanlara meslek edindirme kursları düzenleyerek bu kişilerin iş bulmalarına veya işsizlerin bir meslek ya da sanat öğrenmelerini sağlayarak ülke istihdamına katkıda bulunmaktadır.

### **Afetzedelere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:**

Afet durumlarında, afet bölgesinde yaşayan herkes bu felaketten etkilendiği için sosyal yardıma muhtaç kesim genişlemekte, sosyal yardımlar zengin, fakir, çocuk, yaşlı ayırt etmeden herkese verilmektedir. Kriz durumlarında belediyeler, afete uğramış kesimlere yönelik yiyecek, giyecek, ısınma, geçici barınma, gezici aşevi, gezici ekmek yapım aracı gibi sosyal yardım faaliyetlerinin yanı sıra, iş makinesi, kurtarma timleri gibi teknik destek faaliyetlerini de verebilmektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 251).

5393 sayılı Belediye Kanunu “Acil durum plânlaması” başlığını taşıyan 53. maddesinde, “belediyelerin; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak, varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlayarak ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınarak, gerekli afet ve acil durum plânlarını yapacağını, ekip ve donanımı hazırlayacağını, plânlar doğrultusunda ilgili kurumlarla işbirliği yaparak halkın eğitimi için gerekli önlemleri alacağını, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabileceği” hükmüne yer verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu sel, deprem, toprak kayması gibi afet durumlarında Büyükşehir Belediyelerine görev vermiş; 7. maddede “gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği” verebileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları; çocuklara, gençlere, yaşlılara, engellilere, kadınlara, yoksul ve kimsesizlere, işsizlere ve afetzedelere yönelik uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal devlet anlayışının yereldeki yansıması olan sosyal belediyeciliğin nasıl gelişim gösterdiğinin belirlenmesi ve sosyal belediyecilik uygulamalarının niceliksel olarak tespiti için sosyal harcama rakamlarına ulaşmak büyük önem arz etmektedir.



## **2. SOSYAL HARCAMALAR VE SOSYAL HARCAMALARI GÜNDEME GETİREN TARİHSEL SÜREÇ**

Sanayi devrimi sonrasında çalışanların yoğun bir kitle oluşturmaya başlaması ve yeni çalışma şartlarının doğurduğu fizyolojik ve mesleki riskler ile kentleşme sürecinin sosyal yaşam şartları, toplumsal risklerin kamusal idaresi olarak da ifade edilebilen (Esping-Andersen, 2006: 39) sosyal politikaların alt yapısını oluşturmuştur (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 6-7).

Sosyal politika, toplumu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılama amacına yönelik faaliyetlerde bulunan disiplinler arası bir bilim dalıdır (Şenkal, 2007: 26). Bir başka tanıma göre sosyal politika, toplumu meydana getiren sosyal sınıfların, sosyal hareketleri, tezatları ve mücadeleleri karşısında devleti ve dayandığı hukuk düzenini ayakta tutmaya yönelik bir bilim dalı olarak ifade edilebilir (Tuna, 1999: 29).

Sosyal politikanın bir devlet yükümlülüğü olduğu görüşünün ağırlık kazanmaya başladığı yüzyıl 18. yüzyıldır. Ancak, modern sosyal politikaların başlangıç noktası olarak Bismarck’ın 19. yüzyıldaki sigorta yasaları kabul edilmektedir (Erdoğan, 2013: 55; Esping-Andersen, 2006: 36).

Sosyal politika, özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra oluşan “işçi sorunu” nu çözmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Dar kapsamlı olarak tanımlanan bu sosyal politika anlayışının, işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sosyal sınıf çelişkilerini azaltmak, işçileri hızlı bir sanayileşmenin beraberinde getirdiği tehlikelere ve sosyal risklere karşı korumak ve işçilerin çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek gibi hedefleri vardır. Sosyal güvenlik düzenlemeleri, başlarda yalnızca endüstrileşmiş ülkelerde gündeme gelmiş ve bu düzenlemeler daha çok iş kazaları, meslek hastalıkları ve hastalık sigortalarına yönelik olmuştur. Bu dar kapsamlı sosyal güvenlik anlayışının çerçevesini genişletme yolundaki ilk ciddi adımlar Almanya’da atılmıştır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 6-7).

Geniş kapsamlı sosyal politika anlayışı 1930’lu yıllarda gündeme gelmiştir.<sup>1</sup> Geniş kapsamlı sosyal politikaların gündeme gelmesinde 1929 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) başlayıp oradan dünyaya yayılan ekonomik bunalımın önemli etkisi olmuştur. Çünkü bu bunalım, büyük bir işsizlik ve sefaletle yol açarak ortaya çıkan durumun bireysel değil, sosyal bir sorun olduğu algısını yaygınlaştırmıştır.

<sup>1</sup> Toplumsal riskler önceki dönemlerde özellikle aileler tarafından karşılanmaya çalışılmış, devlet toplumdaki en yoksul kesime yönelik olarak bazı sosyal politikaları üstlenmekle yetinmiştir (Esping- Andersen, 2006: 34).

Refah devleti anlayışının temel çıkış noktası, serbest piyasa ekonomisinin tek başına sosyal refahı sağlamada yeterli olmadığı ve bu nedenle devlet müdahalesinin gerekli olduğu görüşü olmuştur (Sallan Gül, 2004: 147). 1930 ve 1940’lı yıllarda özellikle bu anlayışın benimsendiği ülkelerde toplumsal risklere karşı devlet, çalışan ve emeklileri sosyal sigorta sistemi yoluyla, diğer toplumsal grupları da sosyal yardım programları aracılığıyla sosyal güvenlik sistemi içine alarak koruma ve asgari düzeyde bir yaşam seviyesi sağlama görevini üstlenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından birçok Avrupa ülkesinde emekten yana olan partilerin iktidara gelmesi ve kâr oranlarının artmaya başlaması, yalnız sosyal güvenlikten değil, sosyal devletten ve geniş kapsamda sosyal politikalardan söz edilmeye başlanmasına olanak tanımıştır. Bu durum geniş anlamda sosyal politika uygulamaları için zemin hazırlamış ve böylece sosyal devlet anlayışı, savaş sonrası yıllarda giderek güçlenip yaygınlaşmıştır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 8; Şenkal, 2007: 41-43).

## **2.1. Sosyal Harcamaların Tanımı ve Metodolojisi**

Sosyal refah devletinin görev alanı ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermekle beraber oldukça geniştir. Devlet, izlediği politikalarla, ailelerin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması; yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım; iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelir dağılımının iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele gibi birçok görev üstlenmektedir. Böylece devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına gerilerden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmaktadır (Yılmaz, 2010: 8).

Sosyal refah devletinin sağlayacağı hizmetlerin neleri kapsadığı konusunda önemli görüş ayrılıkları ortaya çıkabilmekte ve bu da sosyal refah devleti harcamalarının hesaplanması konusunda anlaşmazlıkları beraberinde getirmektedir. Ancak, sosyal refah devleti görevlerinin temel olarak sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleri konularında yoğunlaştığı kabul edilmektedir (Buğra ve Adar, 2007; Esping-Andersen, 1990; George ve Wilding, 1994; Mishra, 1990; Sallan Gül, 2004). Bu alanlarda yapılan harcamalar, refah devleti ile ilgili çalışmalarda önemli bir gösterge olmaktadır. Sosyal harcamaların sosyal gereksinimleri karşılamak ve sosyal sorunlara çözüm getirmek şeklinde iki temel işlevi olduğu söylenebilir. Sosyal sorunlara çözüm getirme işlevi ise;

- √ Sosyal dışlanma, yoksulluk ve işsizliği azaltma,
- √ Gelir dağılımını iyileştirme,
- √ Ayrımcılıkları ortadan kaldırma ve dezavantajlı kesimleri koruma,
- √ Toplumsal barışı sağlama ve sosyal içerme konularını kapsamaktadır.

Kamu harcamalarının sosyalliğinin nerede başlayıp nerede bittiğini belirleyecek objektif ölçütler bulunmaması nedeniyle, hangi harcamaların sosyal harcama olarak kabul edileceğine ilişkin yapılan kabuller belirleyici olmaktadır. Gelişmişlik düzeylerinde ve sosyokültürel yapılarındaki farklılıklar nedeniyle bu kabuller, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için farklıdır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 9). Örneğin, eğitim harcamaları bazı çalışmalarda ve uluslararası göstergelerde bir sosyal harcama olarak kabul edilirken, bazılarında sosyal harcama dışında tutulmuştur. Benzer biçimde, sokak aydınlatması, henüz altyapı sistemi yerleşmemiş ve bu alanda sorunlar yaşayan bir ülke için bir sosyal harcama olarak düşünülürken, bu tür altyapı yatırımlarını tamamlamış gelişmiş ülkelerde sosyal harcamaların dışında bırakılmaktadır (Şeker, 2011: 17).

Sosyal harcamalar, sosyal güvenlik hizmetlerine (yaşlılık sigortası, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik kurumlarınınca sağlanan hizmetler) ve sosyal hizmetlere (eğitim, sağlık, konut edindirme hizmetleri, engelli ve yaşlı bakım hizmetleri, yoksullara yapılan aynı ve nakdi sosyal yardımlar vb.) ayrılan harcamaların toplamıdır (Özdemir, 2005: 154). Bir kamu harcamasının sosyal harcama olarak değerlendirmesinde göz önüne alınan ilk ölçüt, yapılan kamu harcamasının yol açtığı dışsallık<sup>2</sup> düzeyidir. İkinci ölçüt, erdemli mal ya da hizmet sunumuyla ilişkili olup olmadığıdır. Erdemli mal ve hizmet (*merit goods*) özelliği taşıyan harcamalar bütün toplumu ilgilendirir, olumlu dışsallıkları yüksektir ve genel olarak toplumun refahını artırır. Dolayısıyla bu tür harcamalar sosyal bir niteliğe sahiptir. Yetimler, gaziler, sakatlar, yaşlılar ve yoksullara yönelik yapılan kamu harcamaları bu kapsamda değerlendirilebilir. Üçüncü ölçüt ise söz konusu kamu harcamasından yararlanan kesimin genişliği olmaktadır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 12).

OECD’ye (2007) göre sosyal harcamalar (*social expenditures*) “Kamu ve özel kurumların, aile ve bireylere yönelik olan ve onların refahlarını kötü bir şekilde etkileyen koşullar ortaya çıkması durumunda, onlara destek olmak

2 Dışsallık kavramı genel olarak bir ekonomik birimin faaliyetleri sonucunda diğer ekonomik birim ve birimler üzerinde dolaylı olarak ortaya çıkardığı olumlu veya olumsuz etkileri ifade etmektedir. Dışsallık, negatif ve pozitif dışsallık olarak iki şekilde incelenmektedir. Bir ekonomik birimin yapmış olduğu üretim veya tüketim faaliyetinin, başka bir ekonomik birimin fayda fonksiyonuna olumlu etkide bulunması pozitif dışsallık, olumsuz etkide bulunması ise negatif dışsallık olarak tanımlanmaktadır.

amacıyla sağlanan yararlar ve verilen finansal katkılardır.” Bu yararlar ve finansal katkılar, belli bir mal ve hizmetin satın alınmasını karşılayacak doğrudan para verilmesi şeklinde olduğu gibi, kişisel sözleşme veya transfer şeklinde olabilir. Aynı zamanda, bu tür yararlar, aynı (mal ve hizmet sağlanması şeklinde) ya da nakdi de olabilmektedir. Kamu sosyal yararları; nakit yardımları, sosyal hizmetleri (sağlık bakımı dâhil) ve vergi indirimlerini içermektedir (OECD, 2007: 6).

Sosyal refah harcamaları Pampel ve Williamson’a göre; gelir ve kazanç kayıplarına karşı minimum yaşam standartlarını korumak veya garanti etmek amacıyla tasarlanmış programlar için yapılan hükümet harcamaları olarak tanımlanmıştır (Pampel ve Williamson, 1988: 1433).

## **2.2. Sosyal Harcamalara Yöntemsel Yaklaşımlar**

Kamu sosyal harcamalarının karşılaştırmalı bir açıdan incelenmesine yardımcı olacak üç ana yöntem bulunmaktadır. Bunlar; OECD’nin kullanmakta olduğu SOCX, Eurostat’ın (Avrupa İstatistiki Veri Tabanı) kullandığı ESSPROS ve ILO yöntemidir (OECD, 2007: 6). Bu yöntemlerin arasındaki ana fark; sosyal riskin tanımlanması, sosyal korumanın toplumun hangi kesimlerine ve hangi araç ve yöntemlerle sağlanacağı, hedef kitlenin tamamını mı yoksa belirli bir kısmını mı kapsayacağı gibi konuları nasıl kavramsallaştırdıkları ve kuramsallaştırdıkları noktasında ortaya çıkmaktadır. SOCX ve ESSPROS ‘da yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık, özürllülük, malullük, konut ve aile yardımları kategorilerinde veri derlenmektedir. (Buğra ve Adar, 2007: 16).

İki yöntem arasında öne çıkan en önemli farklardan bir tanesi Aktif İş Gücü Piyasası Programları (AİPP) için yapılan harcamaların hesaplamalara dâhil edilip edilmediği ile ilgilidir. AİPP için harcamalar toplam kamu sosyal harcamalarının çok küçük bir kısmını oluştursa da sosyal politikada yaşanan gelişmeler bağlamında giderek daha önemli bir kalem haline gelmektedir. SOCX ve ESSPROS arasındaki bir diğer ayrım, idari ve diğer giderlerle ilgilidir. SOCX, bu tip giderleri hesaplara dâhil etmezken ESSPROS sosyal harcamaların bir parçası olarak kabul etmektedir. ILO tarafından kullanılan yöntemin (SPERS) diğer yöntemlerden temel farkı aslında bir yaklaşım farkıdır. ILO yönteminde, özellikle refah rejimleri gelişmemiş ülkelerde sosyal harcamaların kapsamı, eğitim harcamaları ve temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir (Buğra ve Adar, 2007: 16-18).

Görüldüğü üzere SOCX ve ESSPROS yöntemleri kamu eğitim harcamalarını sosyal harcama hesaplarına dâhil etmeyerek, yoksulluğun nesilden nesile aktarılmasını önleyici bir rol oynayan eğitimin önemini göz ardı

etmektedir. SPERS yönteminde ise temel eğitim alanı sosyal harcama kapsamında değerlendirilmektedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde eğitim harcamalarının, beşeri ve sosyal sermayenin artmasındaki rolü bakımından sosyal harcamalara dâhil edilmesi gerektiği görüşü kabul görmektedir (Şeker, 2011: 19; Erdoğan, 2013: 63). Eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dâhil edilmesi, özellikle gelişmiş ve fazla gelişmemiş refah devletleri arasındaki sosyal farklara ışık tutması açısından önemlidir. Eğitimin temel sosyal bir harcama olarak görülmediği, temel haklar ve fırsat eşitsizliği sorunlarını çözmüş bazı ülkelerde (ki bunlar çoğunlukla OECD ve AB üyesi ülkelerdir), eğitimin ağırlıklı işlevinin bireyi belirli risklere karşı korumak ve fırsat eşitliğini sağlamak olmadığı kabulü yaygınlaştığından, eğitim harcamaları hesaplamalara dâhil edilmemektedir. Ancak, sosyoekonomik gelişme düzeyinin ve refah devleti anlayışının zayıf olduğu ülkelerde, eğitim hizmetlerine erişememek, fırsat eşitsizliğine ve nesiller arası sosyal dışlanmaya ve yoksulluğa yol açmaktadır. Bunun yanı sıra bu ülkelerde okul, bir eğitim kurumu olmanın ötesinde, çocuk yoksulluğunun farklı biçimlerinin teşhisini ve bunlarla mücadeleyi olanaklı kılan “sosyal refah alanı” işlevi görmektedir (Buğra ve Adar, 2007: 16-18). Dolayısıyla, sosyal refah devletinin eğitim alanında üstlendiği temel sorumluluklar (zorunlu eğitimin ücretsiz olması ve yükseköğretimin geniş toplumsal kesimlere erişilebilir kılınması gibi), toplumda var olan fırsat eşitsizliklerinin giderilerek, herkesin eğitim alabilmesini ve potansiyelini tam olarak geliştirebilmesini, kendine ve topluma yararlı bireyler olabilmesini sağlamak açısından gerekli görülmüştür (Levin, 1975: 303).

OECD, sosyal harcamalarla ilgili olarak her yıl düzenli istatistikler yayınlamaktadır. OECD’ye göre sosyal harcamalar şu şekilde sınıflandırılmaktadır: Yaşlılara ve özürlülere para yardımı, iş kazası ve hastalıkları yardımı, hastalık yardımı, yaşlı ve özürlülere yönelik hizmetler, dul ve yetimlere yardım, aile hizmetleri, aktif iş piyasası politikaları, işsizlik tazminatı, konut yardımı, kamu sağlık harcamaları ve düşük gelirlilere sağlanan para yardımları gibi diğer durumlarda yapılan ödemeler (OECD, 2007: 12-15). Sosyal koruma fonksiyonları kavramı üzerine kurulu ve ortak bir yaklaşımı olan ESSPROS ise AB ülkelerinin sosyal harcamalarını karşılaştırmak için kullanılan bir araçtır (Eurostat, 2007: 125). Eurostat’a göre sosyal koruma harcamaları; kişileri ve hane halklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyacı karşılamak amacıyla aynı veya nakdi transferlerden, yönetim maliyetlerinden ve diğer sosyal korumayı içeren çeşitli harcamalardan oluşur. Sosyal koruma harcamaları; hastalık/sağlık, engellilik, yaşlılık, aile, dul ve yetim (bir eş veya ebeveyn kaybı), işsizlik, konut ve sosyal dışlanma kategorilerinden oluşmaktadır (Eurostat, 2014).

Türkiye’nin IX. Kalkınma Planı (2007-2013)’nda sosyal politika çerçevesinde “Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi” için aşağıdaki unsurların gerekliliğine işaret edilmiştir (Resmi Gazete, 2006: 4):

- √ Eğitim sisteminin geliştirilmesi,
- √ Sağlık sisteminin etkinleştirilmesi,
- √ Gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele,
- √ Sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılması,
- √ Kültürün korunması, geliştirilmesi ve toplumsal diyalogun güçlendirilmesi.

Tablo 1’de Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık programlarda yer alan sosyal harcama istatistikleri görülmektedir. Sosyal harcama istatistikleri, eğitim sağlık ve sosyal koruma harcamalarından oluşmaktadır.

**Tablo 1:** Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (GSYH’ye Oranlar, Yüzde)

	2001	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015(1)	2016(2)
<b>Eğitim</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>
<b>Sağlık</b>	<b>3,2</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>
<b>Sosyal Koruma</b>	<b>5,7</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>	<b>8,4</b>	<b>8,5</b>	<b>8,5</b>	<b>9,0</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>9,8</b>	<b>10,7</b>
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	5,3	6,5	6,6	7,5	7,6	7,5	7,9	8,2	8,3	8,6	9,4
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,2	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9	1,1	1,1
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,2	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>TOPLAM</b>	<b>12,0</b>	<b>14,2</b>	<b>15,0</b>	<b>17,3</b>	<b>17,1</b>	<b>16,8</b>	<b>17,6</b>	<b>18,1</b>	<b>18,4</b>	<b>18,8</b>	<b>19,8</b>

**Kaynak:** DPT, 2008; Kalkınma Bakanlığı, 2012; Kalkınma Bakanlığı, 2015.

(1) Gerçekleşme tahmini

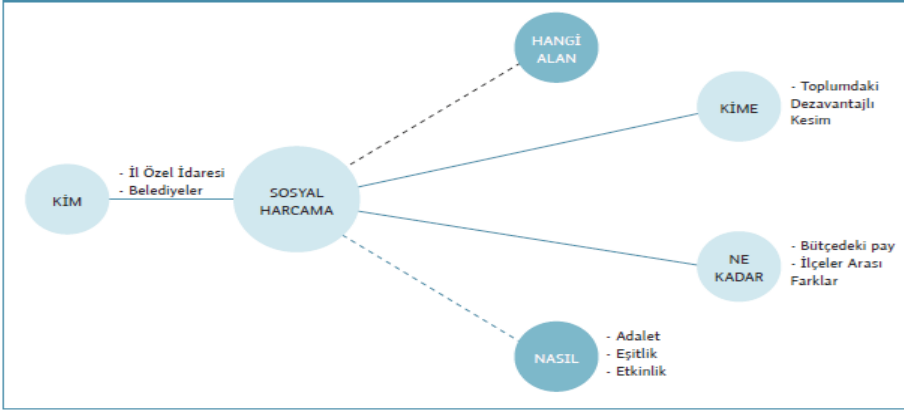
(2) Program

Sosyal harcamalara bakıldığında, sınırlı kaynaklarla sınırlı sorumluluklar ortaya çıkmaktadır. Kalkınma Bakanlığının verilerine göre kamu kesiminin yapmış olduğu sosyal harcamaların GSYİH’ye oranı, 2001 yılında %12 iken, bu oran yıllar itibariyle artış ivmesi göstererek 2014 yılında %18,4’e yükselmiştir. Sosyal harcamaların GSYH’ye oranı 2015 yılı için %18,8 olarak tahmin edilirken, 2016 yılında %19,8 oranı hedeflenmektedir. Eğitim, sağlık ve sosyal koruma başlıkları altında sınıflandıran kamu kesiminin sosyal harcamaları arasındaki dağılım incelendiğinde ise sosyal koruma başlığı altındaki harcamaların diğer harcamalara göre bütçeden daha fazla pay aldığı gözlenmektedir.

### 3. YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL HARCAMALARIN İZLENMESİ

Bu bölümde sosyal belediyeciliğin uygulamada somut yansımaları olan sosyal bütçe incelenecektir. Yerel yönetimlerde sosyal bütçenin izlenme haritası Şekil 1’de görülmektedir. Bu harita, harcamanın kim tarafından, hangi alanda, kime ve ne kadar yapıldığının belirlenmesine olanak vermektedir.

**Şekil 1:** Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçenin İzlenmesi



**Kaynak:** Şeker, 2011: 31.

Tablo 2’de görüldüğü üzere, yerel yönetimlerde bütçe harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmanın Fkod-3 dağılımına göre incelenmesi; sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler kapsamında, aşağıda gösterilen ayrıntılı kalemlerde fikir sahibi olunmasına olanak sağlamaktadır. Yine Tablo 2’de görülen ekonomik sınıflandırmada (Ekod-4) ise özellikle hane halkına yapılan transferlerde ayrıntılı bilgiye ulaşılması mümkün olmaktadır. Bu sınıflandırmada yer alan veriler, yerel yönetimlerde sosyal harcamaların hesaplanabilmesi için önem arz etmektedir.

**Tablo 2:** Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamaların Bütçedeki Karşılıkları

<b>FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA (F-KOD3)</b>	<b>EKONOMİK SINIFLANDIRMA (EKOD-4) (HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER)</b>
<b>VII-SAĞLIK HİZMETLERİ</b>	<b>Burslar ve Harçlıklar</b>
-Tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin iş-ler ve hizmetler	-Yurtiçi Burslar ve Harçlıklar
-Ayakta yürütülen tedavi hizmetleri	-Yurtdışı Burslar
-Hastane işleri ve hizmetleri	-Yabancı Uyruklu Kişilere Burslar ve Harçlıklar
-Halk sağlığı hizmetleri	-Diğer Transferler
-Sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri	<b>Eğitim Amaçlı Diğer Transferler</b>
-Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri	-Eğitim Amaçlı Diğer Transferler
<b>XI-EĞİTİM HİZMETLERİ</b>	-Yabancı Uyruklu Kişilere Eğitim Amaçlı Transferler
-Okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri	<b>Sağlık Amaçlı Transferler</b>
-Ortaöğretim hizmetleri	-Sağlık Amaçlı Transferler
-Yükseköğretim hizmetleri	<b>Yiyecek Amaçlı Transferler</b>
-Seviyeye göre sınıflandırmamayan eğitim hizmetleri	-Yiyecek Amaçlı Transferler
-Eğitime yardımcı hizmetler	<b>Barınma Amaçlı Transferler</b>
-Eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri	-Diğer Barınma Amaçlı Transferler
-Sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri	<b>Tarımsal Amaçlı Transferler</b>
<b>X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ</b>	-Diğer Tarımsal Amaçlı Transferler
-Hastalık ve malullük yardım hizmetleri	<b>Sosyal Amaçlı Transferler</b>
-Yaşlılık yardımı hizmetleri	-Muhtaç ve Körlere Yardım
-Aile ve çocuk yardımı hizmetleri	-Muhtaç Asker Ailelerine Yardım
-İşsizlik yardımı hizmetleri	-Diğer Sosyal Amaçlı Transferler
-İskân yardımı hizmetleri	<b>Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler</b>
-Sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler	-Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler
-Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	<b>Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler</b>
	-Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler
	-Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri

**Kaynak:** Şeker, 2011: 30.

Tablo 3’te fonksiyonel sınıflandırmaya göre Türkiye’de belediyelerin sosyal harcamaları olan sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kalemlerinin verileri yer almaktadır.



**Tablo 3:** Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre (F-Kod3) Türkiye’de Toplam Belediyelerin Sosyal Harcamaları (Bin TL)

	Sağlık Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam
2006	246.977	74.751	307.131	628.859
2007	282.241	97.504	376.096	755.841
2008	331.355	116.461	468.307	916.123
2009	367.496	129.243	477.412	974.151
2010	389.911	103.825	478.871	972.607
2011	427.606	163.212	555.411	1.146.229
2012	512.192	160.413	715.143	1.387.748
2013	619.886	188.418	922.567	1.730.871
2014	715.350	210.488	1.083.200	2.009.038
2015	603.706	188.465	865.611	1.657.782

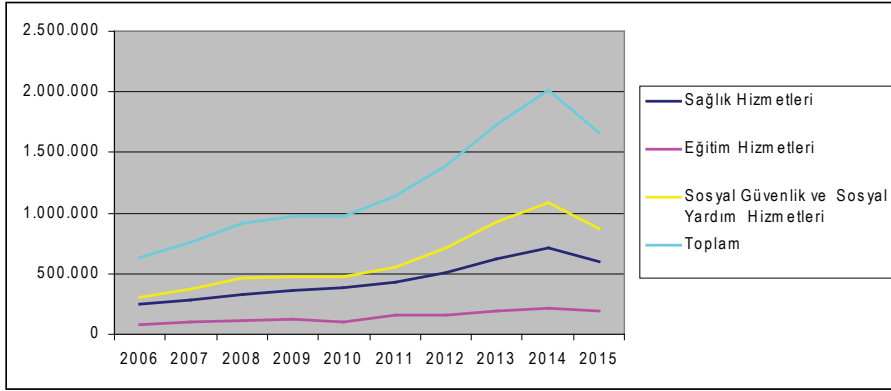
**Kaynak:** <https://www.muhasabat.gov.tr/portal/anasayfa>, (19.11.2016)

Tablo 3’te ve Şekil 2’de görüldüğü gibi fonksiyonel sınıflandırmaya göre belediyelerin toplam sosyal harcamaları, 2006-2015 yılları aralığında artış trendindedir. Belediyelerin toplam sosyal harcamaları kriz yılları olan 2008-2010 yılları aralığında genelde sabit kalmış, 2010 yılından sonra ise tekrar artış göstermiştir. En yüksek değerine 2014 yılında ulaşan bu harcamaların, 2015 yılında azalma eğilimine girdiği görülmektedir.

Türkiye’de belediyelerin toplam sosyal harcamaları içerisinde, en yüksek harcama kalemi sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine aittir. Önem verilen sosyal harcama kalemleri içerisinde sağlık hizmetleri ikinci sırada iken, eğitim hizmetleri son sırada yer almaktadır.

Bu harcama kalemleri de 2006 yılından itibaren artış trendlerini sürdürmüşlerdir. 2014 yılında en yüksek değerlerine ulaşan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları 2015 yılında düşme eğilimine girmişlerdir.

**Şekil 2:** Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre (F-Kod3) Türkiye’de Belediyelerin Toplam Sosyal Harcamaları (Bin TL)



**Kaynak:** Tablo 3’den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerde sosyal harcamaların hesaplanmasında ekonomik sınıflandırmaya göre ele alınan hane halkına yapılan transferlerin incelenmesi ayrıca önem arz etmektedir. Tablo 4’te ekonomik sınıflandırmaya göre Türkiye’de belediyelerin toplam sosyal harcamaları, hane halkına yapılan transferler verileriyle gösterilmektedir.

**Tablo 4:** Ekonomik Sınıflandırmaya Göre (E-Kod4) Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Harcamaları (Hane Halkına Yapılan Transferler) (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Hane Halkına Yapılan Transferler</b>	<b>365.834</b>	<b>436.275</b>	<b>519.034</b>	<b>484.860</b>	<b>452.813</b>	<b>543.685</b>	<b>634.908</b>	<b>808.715</b>	<b>1.015.305</b>	<b>862.354</b>
<b>Burslar ve Harçlıklar</b>	<b>79.116</b>	<b>101.617</b>	<b>98.974</b>	<b>46.106</b>	<b>9.824</b>	<b>24.402</b>	<b>27.973</b>	<b>27.159</b>	<b>33.683</b>	<b>28.089</b>
Yurtiçi Burslar ve Harçlıklar	75.953	97.571	97.768	43.375	7.934	22.673	26.143	23.583	29.323	25.601
Yurtdışı Burslar	16	13	7	0	0	0	0	0	0	0
Yabancı Uyruklu Kişilere Burslar ve Harçlıklar	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0
Diğer Transferler	3.147	4.033	1.199	2.728	1.890	1.728	1.830	3.576	4.360	2.488
<b>Eğitim Amaçlı Diğer Transferler</b>	<b>21.636</b>	<b>25.142</b>	<b>27.037</b>	<b>18.737</b>	<b>19.825</b>	<b>18.873</b>	<b>15.873</b>	<b>25.621</b>	<b>30.842</b>	<b>16.705</b>
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	21.636	25.141	27.037	18.737	19.825	18.873	15.873	25.621	30.833	16.705
Yabancı Uyruklu Kişilere Eğitim Amaçlı Transferler	0	1	0	0	0	0	0	0	9	0
<b>Sağlık Amaçlı Transferler</b>	<b>1.062</b>	<b>1.564</b>	<b>2.102</b>	<b>1.932</b>	<b>2.185</b>	<b>2.374</b>	<b>3.119</b>	<b>2.187</b>	<b>4.582</b>	<b>2.566</b>

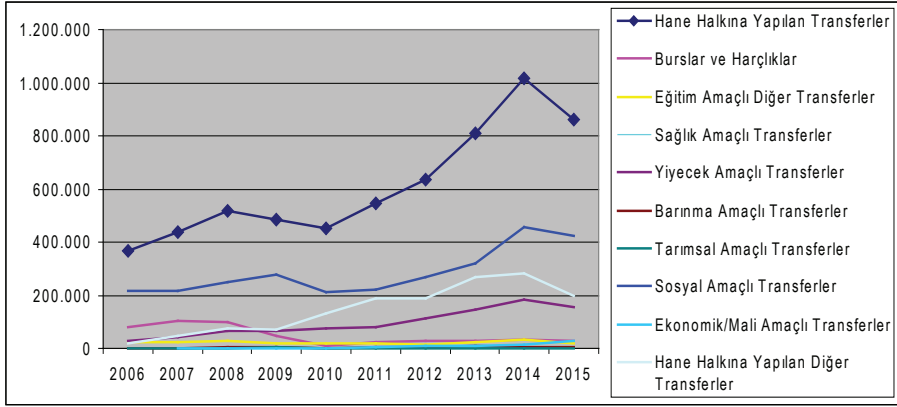
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Yiyecek Amaçlı Transferler</b>	26.965	41.206	64.111	64.687	75.255	77.998	114.954	147.423	184.290	157.128
<b>Barınma Amaçlı Transferler</b>	1.794	1.286	2.548	2.918	2.262	4.896	6.338	7.691	6.740	4.832
<b>Tarımsal Amaçlı Transferler</b>	53	538	1.539	3.509	833	977	419	290	107	2.167
<b>Sosyal Amaçlı Transferler</b>	214.399	215.462	248.660	276.989	210.660	219.217	268.355	321.607	454.679	425.795
Muhtaç ve Körlere Yardım	8.215	10.274	14.894	17.754	23.828	22.678	25.693	27.092	29.607	24.530
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	25.367	44.829	42.054	53.023	61.200	62.838	65.438	70.251	45.221	26.906
Diğer Sosyal Amaçlı Transferler	180.817	160.359	191.712	206.212	125.632	133.701	177.224	224.264	379.851	374.359
<b>Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler</b>		674	34	586	663	6.290	7.553	10.774	16.378	27.473
<b>Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler</b>	20.809	48.786	74.029	69.396	131.306	188.658	190.324	265.963	284.004	197.599
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	20.809	48.786	74.029	69.396	131.306	188.645	190.323	265.938	284.004	197.594
Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri		0	0	0	0	13	1	25	0	5

**Kaynak:** <https://www.muhasibat.gov.tr/portal/anasayfa>, (19.11.2016)

Ekonomik sınıflandırmaya göre yerel yönetimlerde sosyal harcamaların belirlenmesinde ise hane halkına yapılan transferlere bakılmaktadır. Hane halkına yapılan transferler; burslar ve harçlıklar, eğitim amaçlı diğer transferler, sağlık amaçlı transferler, yiyecek amaçlı transferler, barınma amaçlı transferler, tarımsal amaçlı transferler, sosyal amaçlı transferler (muhtaç ve körlere yardım ile muhtaç asker ailelerine yardım), ekonomik/mali amaçlı transferler ile hane halkına yapılan diğer transferlerden oluşmaktadır.

Hane halkına yapılan transferler içinde en önemli kalem, sosyal amaçlı transferlerdir. 2009 yılından sonra artan diğer harcama kalemleri hane halkına yapılan diğer transferler ve yiyecek amaçlı transferlerdir. Burslar ve harçlıklar 2009 yılından sonra azalma gösterirken, eğitim, sağlık, barınma, tarımsal ve ekonomik/mali amaçlı transferler gibi kalemlerin payı çok düşük düzeylerde kalmıştır. Bu durum, Türkiye’de 2008 yılında meydana gelen ekonomik krizinin etkisi olarak açıklanabilir.

**Şekil 3:** Ekonomik Sınıflandırmaya Göre (E-Kod4) Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Harcamaları (Hane Halkına Yapılan Transferler) (Bin TL)



**Kaynak:** Tablo 4’den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

İncelemeye konu olan 2006 ve 2015 yılları aralığında Şekil 3’e göre, hane halkına yapılan toplam transfer harcamaları, kriz yılı olan 2008 yılında yükselmiş, 2010 yılına kadar ise azalma eğilimine girmiştir. Bu yıldan sonra tekrar yükselen hane halkına yapılan toplam transfer harcamaları en yüksek noktasına 2014 yılında ulaşmış ancak en son yıl olan 2015 yılında tekrar azalış göstermiştir.

Hane halkına yapılan transferler içinde en önemli kalem, Şekil 3’te görüldüğü üzere sosyal amaçlı transferlerdir. 2009 yılından sonra artan diğer harcama kalemleri hane halkına yapılan diğer transferler ve yiyecek amaçlı transferlerdir.

Burslar ve harçlıklar 2009 yılından sonra azalma gösterirken, eğitim amaçlı transferler, sağlık amaçlı transferler, barınma, tarımsal ve ekonomik/mali amaçlı transferler gibi transfer kalemlerinin payı çok düşük düzeylerde kalmaktadır.

Yukarıdaki hem ekonomik sınıflandırma hem de fonksiyonel sınıflandırma verilerine dayanılarak, Türkiye’de sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek hizmet düzeyinin yeterli olmadığı ve tüm dezavantajlı kesimleri içeren bir kapsayıcılıkta olmadığı görülmektedir. Bu nedenle belediyelerin sosyal adaleti sağlama açısından etkilerinin sınırlı olduğu söylenebilir.

## **SONUÇ**

Halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli belediyeler, “sosyal devlet” anlayışının bir gereği olarak, sosyal belediyecilik uygulamalarıyla kentte yaşayanların refah düzeylerini artırmaya, sosyal dengeyi kurmaya, sosyal barışı ve adaleti sağlamaya çalışarak yerel ve bölgesel kalkınmaya destek olmaktadır. Sosyal devlet düşüncesinin yeniden şekillendiği günümüzde yerel yönetimler, ulusal düzeyden uzaklaştırılan sosyal politikalar için başvurulacak önemli bir konumda yer almaktadır.

Günümüzde sosyal belediyecilik ve sosyal politikaların yerelleşmesi ile beraber özellikle sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında belediyelerin fonksiyonlarının arttığı görülmektedir.

Türkiye’de sosyal belediyecilik, kentlerde zor koşullarda yaşamlarını sürdüren tüm dezavantajlı grupların günlük ve zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla taşımaktadır. Sayısal verilerden de görüldüğü üzere, yerel yönetim birimi olarak belediyelerin sosyal harcama alanları genellikle toplumdaki dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal amaçlı eğitim, sağlık, yiyecek, barınma gibi hane halkına yapılan transferler ve yardımlardır. Ancak yerel yönetimlerce yerine getirilen bu harcamaların payı düşük düzeyde kalmakta ve artırılması önem arz etmektedir. Yerel yönetim hizmetlerini yerinde gerçekleştiren ve yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin, sosyal alanlarda daha fazla hizmet üretmesi ve sosyal harcama paylarını artırması sosyal belediyecilik yaklaşımı açısından önemli ve gereklidir.

## **KAYNAKÇA**

- Akarsu, S., (2014), Sosyal Belediyecilik (Zeytinburnu Belediyesi Örneği), İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Akdoğan, Y. (2002), “Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik”, Eminönü Bülteni, Şubat Sayısı.
- Arslan, M. (2013), Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Yerel Yönetimlerde Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri (Arnavutköy Belediyesi Örneği), İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Artan T., (2011), Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler; İstanbul Örneği, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Ateş, H. (2009), “Sosyal Belediyecilik”, MÜSİAD Çerçeve Dergisi, Sayı: 49.
- Beki, A. (2008), Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Ümraniye Belediyesi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Sakarya.
- Berk, Z. (2010), Kent Yoksulluğu ve Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Kırıkkale Belediyesi Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Buğra, A. ve S. Adar (2007), Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- Çiçek, E. (2012). Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Politikaları, Ankara, Koza Yayıncılık, Alındığı Tarih: 12.05.2016 <http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/turkiyedebelediyelerinsosyal>
- DPT (2008), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2009 Yılı Programı.
- Erdoğan, M.M. (2013), “Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe”, içinde Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar (Ed. Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss.53-95.
- Erdoğan, M. ve E. Yenigün (2008), Türkiye’de Sosyal Bütçe-Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?, Ed. Ahmet Buldam, Tesev Yayınları, Ekim.
- Es, M. (2007), Kent Üzerine Düşünceler, İstanbul: Plato Danışmanlık ve Eğitim Yayınları.

- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (2006), “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (der.), *Sosyal Politika Yazıları*, Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban (çev.). İstanbul: İletişim, ss. 33-54.
- Eurostat (2007), *Europe in Figures-Eurostat Yearbook, 2006-2007*, European Commission.
- Eurostat (2014), *Social Protection Statistics*, ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Social\\_protection\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics), Erişim Tarihi: 10.06.2014).
- George, G. ve P. Wilding (1994), *Welfare and Ideology*, Harvester/Wheatsheaf, Heel Hempstead, Hertfordshire.
- Güven, S. (1997), *Sosyal Politikanın Temelleri*, 2. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Kalkınma Bakanlığı (2012), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2013 Yılı Programı*.
- Kalkınma Bakanlığı (2015), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 2016 Yılı Programı*.
- Koçak, O. ve E. Kavi (2014), “Sosyal Politika Aktörü Olarak Sosyal Girişimci Belediyecilik”, *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 3, Yıl: 3, Sayı: 6.
- Levin, H. M. (1975), “Some Methodological Problems in Economic Policy Research Determining How Much Should be Spent on Compensatory Education”, *Urban Society*, 7 (3).
- Mermer, B. (2016), *Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Denizli Büyükşehir Belediyesi Üzerinde Bir İnceleme*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Isparta.
- Mishra, R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Harvester/Wheatsheaf, New York ve London.
- OECD (2007), *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*.
- Öz, C. S. (2010), *Sosyal Belediyecilik Bağlamında Evde Bakım Hizmetleri (İstanbul, Ankara, Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri)*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmış Doktora Tezi), Sakarya.

- Özdemir, S. (2005), “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 50.
- Pampel, F. Ve J. Williamson (1988), “Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, 1950-1980”, The American Journal of Sociology, [https://www2.bc.edu/~jbw/\\_\\_\\_documents/WilliamsonPampel1988.pdf](https://www2.bc.edu/~jbw/___documents/WilliamsonPampel1988.pdf), (Erişim Tarihi: 10.05.2015).
- Pekşen, S.N., (2014), Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Engellilere Sunulan Hizmetler: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Resmî Gazete (2006), TBMM Kararı, Sayı: 26215, IX. Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara, <https://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf>, (19.11.2016).
- Sallan Gül, S. (2004), Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!, Etik Yayınları, İstanbul.
- Sönmez, M.B. (2009), Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Ümraniye Belediyesi Örneği, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Şahinoğlu, İlker. (2014), Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Şeker, M. (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV Yayınları, Mart.
- Şenkal, A. (2007), Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, Ekim.
- Tuna, O. ve N. Yalçıntaş (1999), Sosyal Siyaset, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Uslu, H. (2013), “Sosyal Politika Açısından Belediyeler ve Sosyal Belediyecilik”, içinde Kemal Özden (der.), Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar.
- Yılmaz, M. (2010), Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Harcamaların OECD ve Türkiye’de Karşılaştırılmalı Analizi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Yıldırım, U., ve Göktürk, İ., (2008), Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Ekim, ss. 232-255.
- <<https://www.muhasabat.gov.tr/portal/anasayfa>, (19.11.2016)>
- <[www.sosyalhizmetuzmani.org/](http://www.sosyalhizmetuzmani.org/), (28.10.2016)>
- <[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (28.01.2017)>