

Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar

Ethem Kadri Pektaş*

Özet

Belde halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli belediyeler, "sosyal devlet" anlayışının bir gereği olarak, sosyal belediyecilik uygulamalarıyla kentte yaşayanların refah düzeylerini arttırmaya, sosyal dengeyi kurmaya, sosyal barışı ve adaleti sağlamaya çalışarak yerel ve bölgesel kalkınmaya destek olmaktadır.

Bu çalışmada kalkınma, yerel ve sosyal yönleriyle ele alınmakta ve belediyelerin sosyal nitelikli (sosyal belediyecilik) hizmetleri tarihsel gelişimi, yasal dayanakları, işlevleri ve çeşitli uygulamaları bakımından incelenmektedir. Çalışmada ayrıca sosyal belediyecilik alanında yaşanan temel sorunlar değerlendirilmektedir. Buna göre, sosyal belediyecilik uygulamalarının yerel kalkınmaya olan katkısı büyüktür. Ancak hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin artırılması bakımından, bu alandaki parasal, hukuksal, eğitsel, yönetsel, ahlaki, teknik ve bürokratik sorunların yeniden gözden geçirilmesi ve kalıcı çözümler geliştirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel kalkınma, sosyal kalkınma, sosyal belediyecilik.

Abstract

As a corollary of social state paradigm, municipalities that have the responsibility of meeting the needs of peoples' local and common interest, support local and regional development with social municipality activities through increasing life standards of city-dwellers, establishing social balance and peace and justice.

* Yrd.Doç.Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon Meslek Yüksekokulu, Yerel Yönetimler Programı Öğretim Üyesi.
pektas@aku.edu.tr

In this study, development is studied through its local and social dimensions and social-based services of municipalities are taken into consideration in terms of historical development, law foundations, functions and other applications. In addition, basic problems faced at social municipality framework are evaluated. Thus, social municipality activities have substantial effect on development. However, in order to increase efficiency and productivity in services, financial, legal, educational, administrative, ethical, technical and bureaucratic problems ought to be reviewed and permanent solutions need to be developed.

Keywords: Local development, social development, social municipality.

1. GİRİŞ

Sosyal devlet anlayışı, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata müdahalesini gerekli görür. Bu anlayış Türk Anayasa Hukuku'na 1961 Anayasası ile birlikte girmiş, 1982 Anayasası'nda da yerini korumuştur. Nitekim 1982 T.C. Anayasası'nın 2. maddesi hükmüne göre; “Türkiye Cumhuriyeti (...) sosyal bir hukuk Devletidir.” Sosyal devletin vatandaşlarına sağlaması gereken haklar arasında ailenin korunması, çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, konut hakkı, sağlık hakkı, çevre hakkı, eğitim hakkı gibi haklar sayılmaktadır. Ama “sosyal devlet”ten daha çok, sosyal bakımdan dezavantajlı kesimleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti ve sosyal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet anlaşılmaktadır. Toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım edilerek, onlara insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlanması, böylece sosyal adaletin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması sosyal devletin temel görevleri arasında kabul edilmektedir.

Sosyal devlet anlayışının yerel yönetim düzeyindeki bir tür izdüşümünün adı olan “sosyal belediyecilik” ise kısaca, sunduğu sosyal nitelikli mal ve hizmetlerle hemşehrilere daha iyi bir yaşam standardı yaratmayı hedefleyen ve onların bütçesine sosyal adalet sağlayıcı biçimde katkı yapan belediyeciliği anlatmaktadır. Belediyeler geliştirdikleri sosyal politikalar ve uygulamalarla bir yandan kent halkının refah, huzur ve esenliğini artırarak sosyal barışı ve dengeyi sağlamakta, hem de yerel düzlemde sosyal kalkınmayı gerçekleştirmektedirler. Bu açıdan belediyeler merkezi yönetimin ülke ve bölge ölçekli kalkınma plan ve programlarına aktif destek vererek ülke kalkınmasına büyük katkı sağlamaktadırlar.

Bu çalışmada kalkınma konusu, yerel ve sosyal yönleriyle ele alınacak, sosyal devlet ve yerel sosyal politikalar hakkında bilgi verilecek, belediyelerin sosyal nitelikli hizmetleri tarihsel gelişimi, yasal dayanakları, işlevleri ve çeşitli uygulamaları bakımından incelenecektir. Çalışmada ayrıca sosyal belediyecilik alanında yaşanan temel sorunlar ve çözüm önerileri değerlendirilecektir.

2. YEREL KALKINMA VE SOSYAL KALKINMA

Kalkınma, uzun yıllar boyunca başta ekonomistler olmak üzere birçok sosyal kesimin gündeminde olan bir konudur. Daha çok “ekonomik büyüme” olarak değerlendirilen kalkınmanın nasıl sağlanabileceği, ekonomi teorilerinin en başta gelen ilgi alanları arasında yer almıştır. 18. yüzyıla kadar genellikle tarım sektörü en önemli büyüme aracı olarak görülürken, Sanayi Devrimi ile birlikte kalkınma verimlilik artışı, üretim artışı ve sermaye birikimi olarak değerlendirilmiştir (Kaya, 2007:15).

Kalkınma konusu üzerinde daha çok 2. Dünya Savaşı sonrasında yoğun olarak durulmuştur. Bu dönemde sanayi alanında gelişmiş ülkeler ile geri kalmış ülkeler arasındaki gelir makasının önemli oranda açılması sebebiyle kalkınma kavramı daha çok ekonomik sorunlar üzerinde durularak değerlendirilmiştir. İşsizlik, üretim artışı, sanayileşme gibi konularda yoğunlaşan bu yaklaşımlar, ulusal kalkınma anlayışını gündeme getirmiş ve ülkeler kalkınma politika ve planları üzerinde yoğunlaşmışlardır (Kaya, 2007:16). Önceleri yalnızca ekonomik kalkınma ekseninde değerlendirilen kalkınma kavramının içeriği, zamanla sosyal, kültürel ve siyasal alanları da kapsamaya başlamıştır. Bununla da kalınmayarak, kalkınmanın “sürdürülebilir” olması, yani çevresel değerlerle barışık bir kalkınma anlayışı uluslararası düzlemde benimsenmeye başlanmıştır.

2.1. Yerel Kalkınma

Kalkınma konusu üzerinde daha çok 2. Dünya Savaşı sonrasında yoğun olarak durulmuştur. Bu dönemde sanayi alanında gelişmiş ülkeler ile geri kalmış ülkeler arasındaki gelir makasının önemli oranda açılması sebebiyle kalkınma kavramı daha çok ekonomik sorunlar üzerinde durularak değerlendirilmiştir. İşsizlik, üretim artışı, sanayileşme gibi konularda yoğunlaşan bu yaklaşımlar, ulusal kalkınma anlayışını gündeme getirmiş ve ülkeler kalkınma politika ve planları üzerinde yoğunlaşmışlardır (Kaya, 2007:16). Önceleri yalnızca ekonomik kalkınma ekseninde değerlendirilen kalkınma kavramının içeriği, zamanla sosyal, kültürel ve siyasal alanları da kapsamaya başlamıştır. Bununla da kalınmayarak, kalkınmanın “sürdürülebilir” olması, yani çevresel değerlerle barışık bir kalkınma anlayışı uluslararası düzlemde benimsenmeye başlanmıştır.

Gelişen süreç içinde bölgesel kalkınma ve özellikle “yerel kalkınma” anlayışı ulusal kalkınma anlayışına oranla daha fazla önem kazanmıştır. Yerel kalkınma anlayışı, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek, yerel toplulukların ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanlarda sürdürülebilir kalkınma ilkelerine de uygun olarak gelişimini sağlamayı amaçlayan bir anlayışı anlatır. Yerel kalkınmada amaç, yerel toplulukların söz konusu alanlarda gelişim için kendi güçlerini birleştirmeleri ve merkezi ve yerel yönetimlerin de bu harekete destek olmasıdır. Avrupa Birliği (AB) mevzuatına göre ise yerel kalkınma, bölgede mevcut olan doğal, ekonomik, kültürel ve teknolojik kaynakların kullanılması yoluyla yerel düzeyde sunulan fırsatları azami düzeye çıkarmaktır. AB yerel kalkınmanın önemini kabul etmiş, özellikle

istihdam yaratılmasına yaptığı katkıyı vurgulamıştır (Şentürk, ty/b:4).

Planda yerel ve merkezi kuruluşlar arasında bölgesel gelişme ve yerel kalkınmayla ilgili görev, yetki ve sorumlulukların tanımlanacağı, etkin bir eşgüdüm ve denetim mekanizmasının oluşturulacağı öngörülmektedir. Plana göre bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik (subsidiarity) ilkesi esas alınacak, katılımcılık geliştirilecek, kalkınmaya ilişkin kilit paydaşlar arasında ortaklık kültürü oluşturularak uygulamaya yönelik sinerjinin, sahiplenmenin ve farkındalığın artırılması sağlanacaktır. Planla, öncelikle az gelişmiş bölgelerden başlamak üzere, sivil toplum kuruluşlarının yerel ve bölgesel kalkınma çabalarına katkı sağlamaları konusunda özendirileceği de belirtilmektedir (DPT, 2006:91-94).

Genel olarak yerel kalkınmanın üç temel ilkesi üzerinde durulmaktadır (Göymen, 2004:5):

İnsan Odaklı Olma: Yerel kalkınma “insan odaklı” olmalıdır. Salt büyümeyi amaçlayan, büyümenin bireylere ve topluma yansımalarını ihmal eden yaklaşımlar yetersizdir.

Eşitlikçi ve Kapsayıcı Olma: Yerel kalkınma mümkün olduğu kadar “eşitlikçi ve kapsayıcı” olmalıdır. Belediyeler kalkınmanın öncülüğünü üstlenirken; sonuçların toplumun değişik katmanlarını nasıl etkilediğini izlemeli ve gerektiğinde kalkınma sürecinden eşit pay alamayan kesimleri gazetici, pozitif ayırıcı politikalar uygulamalıdır.

Çok Boyutlu Olma: Yerel kalkınma “çok boyutlu” (ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel) bir süreçtir ve bu boyutlar arasında bir “tamamlayıcılık etkisi” yaratılması gözetilmelidir.

Yerel kalkınma alanında belediyeler de dört önemli misyon üstlenmişlerdir (Göymen, 2004:5-6):

Ekonomik Gelişme: Bir yörenin tüm kaynaklarının (doğal kaynaklar, insan, sermaye, teknoloji vb.) akılcı bir şekilde ve belirli önceliklere göre, yöre insanının refahını arttıracak şekilde harekete geçirilmesi,

Sosyal Paylaşım ve Kapsayıcılık: Eşitlik, paylaşım, dayanışma, gönüllülük, toplum hizmeti, ortak gelecek, ortak sorumluluk gibi değer ve kavramların toplumda yerleştirilmesi, geliştirilmesi ve sosyalizasyon sürecinin bir parçası yapılarak tüm sosyal kesimlerin bu sürecin kapsamına sokulması,

Siyasal Katılım: Tüm halkın siyaset ve karar alma mekanizmaları konusunda ilgi ve bilgi sahibi olmalarının sağlanarak, demokratik, katılımcı, saydam ve hesap verebilir yapıların ve süreçlerin oluşturulması, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin sağlanması,

Kültürel Çoğulculuk: Beldedeki ırk, dil, din ve benzeri kültürel farklılıkların, insanları ve grupları ayırıcı değil, aksine, yakınlaştırıcı, birleştirici, sosyal ilişkileri ve toplumu zenginleştirici olmasını sağlayacak politikaların uygulanması.

2.2. Kalkınmada Önemli Bir Boyut: Sosyal Kalkınma

Sosyal kalkınma; “gelir dağılımındaki büyük farklılıkları mümkün olduğu kadar gidermek”, “kişiye gelir artışları yanında daha iyi bir konut, daha iyi sağlık koşulları, daha iyi ulaşım, daha iyi eğitim ve kültür gibi hizmetleri sunmak”, “kişi başına ortalama tüketim eğilimini yükseltmek”, “herkese en azından zorunlu ihtiyaçlarını karşılayabilecek olanaklar hazırlamak” ve “kişisel ve kolektif düzeyde sosyal ve beşeri ilişkileri, sosyal dayanışmayı ve karşılıklı saygınlığı arttırmak” gibi şekillerde tanımlanmaktadır (Özgül, 1988:154, akt. Şentürk, ty/a:11). Bu tanımların da ışığında sosyal kalkınmanın temel hedefleri şöyle sıralanabilir (Seyyar ve Demir, 2008:136-137):

- Milli gelirin daha dengeli bir biçimde dağıtılması (Sosyal adaletin sağlanması),
- Ülke kaynaklarının toplumsal yapıya uygun biçimde kullanılmasını sağlayacak gerçek bir sanayi toplumuna geçilmesi,
- Üretim biçiminde ve ilişkilerinde köklü değişimler geçirmesi, bunun sonucu olarak da üretimin ve verimliliğin artması,
- Altyapı ve sosyal yatırımların özellikle ülkenin geri kalmış bölgelerine doğru yönlendirilmesi,
- Beslenme sorununun giderilmesi ve sağlıklı beslenme koşullarının temin edilmesi,
- Eğitim seviyesinin yükseltilmesi, geleneksel eğitim yöntemlerinin yerine, ülkenin uzun dönemli insan gücü ihtiyacını karşılayacak çağdaş teknolojik bilgiyi de kapsayan eğitimin verilmesi,
- Çevreye duyarlılığın artırılması, kalkınma ile birlikte çevre koruma bilincinin geliştirilmesi,
- İnsan hakları ve sosyal haklar bağlamında kadın, çocuk, göçmen ve engelli gibi dezavantajlı sosyal grupların haklarının gözetilmesi, bu konuda halkın bilinçlendirilmesi.

Genel olarak sosyal kalkınmanın ekonomik büyümenin doğal bir sonucu olduğu düşünülse de, özellikle gelir dağılımında çok ciddi dengesizliklerin olduğu toplumlarda sosyal kalkınma ile ekonomik büyüme ahenkli bir seyir izlemeyebilir. Ekonomik yönden gelişmiş birçok ülkede yoksulluk varlığını sürdürebilmekte, sosyal adaletin tesisi çok güç hale gelebilmektedir. Bu nedenle ekonominin yanında sosyal kalkınmaya da özel önem vermek ve her iki konuyu birlikte ele almak gerekmektedir.

Kalkınma ekonomik büyümeden daha farklı bir kavram ve süreçtir. Onu ekonomik büyümeden ayıran en önemli unsur, toplumun genelini, (özellikle dezavantajlı sosyal grupları da) kapsamasıdır (Seyyar ve Demir, 2008:138). Bir bakıma kalkınma, toplumun bir bütün olarak ve her alanda gelişmesi ve durumunun iyileşmesidir.

3. SOSYAL DEVLET, SOSYAL POLİTİKA VE YEREL SOSYAL POLİTİKA

3.1. Sosyal Devlet

Sosyal devlet kısaca vatandaşlarının sosyal durumlarıyla ilgilenen ve onlara insan onuruna yaraşır bir yaşam standardını sağlamayı amaç edinen devleti ifade eder. Bir başka tanıma göre sosyal devlet, kişi ve ailelere sosyal statü ve sınıflarına bakılmaksızın, sahip oldukları gelir ve mülklerden bağımsız olarak minimum bir gelirin garanti edilmesi, bireysel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik ve doğal afetler gibi belirli sosyal riskleri karşılayabilecek duruma getirilmeleri amacıyla, piyasa güçlerinin işleyişine müdahaleyi de içeren politikaları uygulayan devlettir (Gough, 2008:1, akt. Yıldırım ve Göktürk, 2008:239). Sosyal devlet esas olarak, klasik liberal demokrasinin ekonomik ve siyasal temellerini değiştirmeden sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, emeği ile geçinenlerin korunması ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesi yoluyla sosyal eşitsizliği giderme işlevini yüklenmektedir (Berber, akt. Keleş, 2008:42).

Serbest piyasa ekonomisinin getirdiği, insanların bireysel çıkarlarına odaklı yaşam ve ekonomik düzenlemeler nedeniyle ihtiyaç sahibi ya da “dezavantajlı” olarak nitelendirilen kesimlerin sıkıntıları giderek artmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak da devlete sosyal politikalar konusunda sorumluluklar yükleyen “sosyal devlet” anlayışı önem kazanmaktadır (Şentürk, ty/a:4). Sosyal devlet toplumdaki refah düzeyi açısından mevcut farklılıkları gidermeye çalışmakta, sosyo-ekonomik hayatı yönlendirecek politikalar geliştirmekte, güçsüzlere, yoksullara, yardıma ve bakıma muhtaç kişilere hizmet götürecektir sosyal kurumları kurmaktadır. Böylece liberal devlet düzeninde kendiliğinden gerçekleşmeyen sosyo-ekonomik denge, sosyal devletin müdahaleleri ile tesis edilebilmektedir (Seyyar, 2002:496-499, akt. Keleş, 2008:44). Adil gelir dağılımı, yoksullukla mücadele, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik, tam istihdam ve işsizlikle mücadele, sosyal dengenin ve barışın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınma sosyal devletin temel hizmet alanlarını oluşturmaktadır (Keleş, 2008:45-51).

Her ne kadar daha önceki bazı hukuk metinlerinde² sosyal ve ekonomik haklara yer veren hükümler bulunsa da “sosyal devlet” kavramından Türkiye’de ilk defa 1961 Anayasası’nın 2. maddesinde söz edilmiştir. Maddenin gerekçesine göre sosyal devlet, bireylere sadece klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyen, aynı zamanda onların insanca yaşamaları için zorunlu maddi ihtiyaçlarının karşılanmasını da kendisine vazife edinen devlettir. 1982 Anayasası’nın 2. maddesinde de Türkiye Cumhuriyeti’nin “sosyal bir hukuk devleti” olduğu hükme bağlanmıştır.

Anayasadaki “Temel Haklar ve Ödevler” kısmının üçüncü bölümünü oluşturan “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde ise sosyal devlet ilkesinin bir bakıma içi doldurulmakta, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler ana hatlarıyla (ailenin korunması, eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi, çalışma ve sözleşme hürriyeti, sağlık, çevre ve konut hakkı vb.) sıralanmaktadır.

3.2. Sosyal Politika

Kısaca sosyal adaletin tesisinde, gelirin yeniden dağılımına yönelik hükümet politikalarını (Morris, 1985:1-2, akt. Seyyar, 2008:30) ifade eden sosyal politika, bir tanıma göre çalışan sınıflar, kadın ve çocuklar gibi zayıf gruplar için daha fazla refahın ve daha fazla faydanın sağlanmasında kullanılan bir araçtır (Ersöz, 2004:8, akt. Kobak, 2006:60). Sosyal politika 16. yüzyıldan itibaren siyasetin konusu olmuş, özellikle yoksulluk politikaları bu tarihlerde daha çok yerel yönetimlerce yürütülürken, 19. yüzyıldan sonra merkezi hükümetlerin ilgi ve sorumluluk alanına girmiştir (Keskin, 2008:46).

Bazı bilim adamları, özellikle Sanayi Devrimi sürecinde ortaya çıkan işçi sorunlarıyla birlikte önem kazanan sosyal politikayı “sınıflar arası savaşmaları, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermeye, uyum sağlamaya dönük bir bilim dalı” olarak tanımlamışlardır. Bu anlamda klasik ya da dar anlamda sosyal politikanın hareket noktasını, işgücünün korunmasına, endüstri ilişkilerinin adil bir şekilde kurumsallaşmasına ve sınıflar arası sosyal gerginliklerin asgariye indirilmesine yönelik tedbirler oluşturmuştur (Seyyar, 2008:31). Devlet sosyal, ekonomik ve siyasal dönüşümün yaşandığı bir ortamda gelirin yeniden dağıtım ve sosyal adalet/sosyal yardım başta olmak üzere birçok sosyal politika hizmetini üstlenmek durumunda kalmıştır (Çelik, 2002:31, akt. Keskin, 2008:45).

1929 dünya ekonomik bunalımı sonrasında John Maynard Keynes'in, başta işsizlik olmak üzere ekonomik sorunları çözmek ve piyasayı düzenlemek için devletin aktif rol alması gerektiğini öngören savı başta ABD olmak üzere birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır (Maurice ve Spicker, 1988:22, akt. Aysan, 2006:69). Sonraları “refah devletinin altın çağı” olarak da nitelendirilen İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem ise, devletin ekonomiye direkt müdahale ettiği, tam istihdamı sağlamanın hedeflendiği bir dönemi ifade eder.

Tarih boyunca devletin kuruluşunun temel amacı toplumun güvenlik ve düzenini sağlamak iken, günümüzde devletin en önemli işlevlerinden biri ekonomik düzenlemeler yapmak ve toplumun refahını sağlamak olmuştur (Aysan, 2006:69-70). Aynı şekilde, sosyal değişim ve gelişmenin yanında zamanla farklı ve yeni sosyal sorunların ortaya çıkmasıyla birlikte sosyal politikanın tanımı, niteliği, içeriği ve amacı da değişmiş ve gelişmiştir. Başlangıçta sadece işçi haklarının korunması sosyal politikanın temel amacı iken, değişik sosyal grupların (işsizler, gençler, çocuklar, kadınlar, yaşlılar, özürlüler, bakıma muhtaçlar, ev hanımları, yabancılar vb.) hak ve menfaatlerini belirlemek, korumak ve geliştirmek de sosyal politikanın hedefleri arasına girmiştir (Seyyar, 2008:31).

Bu çerçevede “geniş anlamı” ile sosyal politika başta istihdam, gelir dağılımı, işsizlik, sendikalar, toplu pazarlık, sosyal güvenlik, vergi politikaları, endüstriyel demokrasi olmak üzere, toplumun tüm kesimlerine yönelik olarak eğitim, konut, çevre ve gıda sağlığı, toplumun sosyal ve kültürel gelişimi gibi birçok konuyu kapsamaktadır (Karakış, 2009:96). Sonuç olarak denilebilir ki; sosyal devletin vazgeçilmez unsuru olarak sosyal politika, toplumda ortaya çıkan çeşitli sosyal ve ekonomik sorunları ortadan kaldırmayı ve sosyal adalet içinde genel refahı arttırmayı, korumayı ve yaygınlaştırmayı sağlamak isteyen kamusal tedbirlerin ve düzenleyici-iyileştirici politikaların bütünüdür (Seyyar, 2008:31-32).

3.3. Yerel Sosyal Politika

Sanayileşmenin hız kazandırdığı kentleşme olgusu, yerel yönetimleri de sosyal politika alanında sürekli olarak daha işlevsel bir pozisyona taşımıştır. Sanayi Devrimi öncesinde gönüllü kuruluşlar, dini örgütler ve hayırseverler tarafından çözülmeye çalışılan gıda, altyapı, barınma, sağlık ve eğitim gibi sorunlar, kentlerdeki hızlı nüfus artışı ve büyüme sonucu geleneksel kurumların çözemeyeceği boyutlara ulaşmıştır. Bu koşullarda yerel yönetimler temel hizmetlerinin yanı sıra sosyal politika işlevlerini de üstlenmek durumunda kalmışlardır (Karakış, 2009:166). 1929 ekonomik bunalımının ardından devletin sosyal yaşamda ağırlıklı bir rol üstlendiği süreçte yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından belirlenen ekonomik ve sosyal politikalarının uygulayıcısı olmuştur. Geleneksel hizmetlere ilaveten eğitim, kültür, toplum sağlığı, belde halkının korunması, gelir ve servet dağılımı, çevreyi koruma, sosyal konut politikası ve benzeri uygulamalar sosyal politikanın yerel yönetimlerden beklediği hizmetler haline dönüşmüştür (Kadıoğlu, 1995:13, akt. Kobak, 2006:61). “Refah devleti belediyeciliği” olarak da nitelendirilen bu anlayışta yerel yönetimlerce kaynakları yeniden dağıtıcı ve sosyal hayatı iyileştirici hizmetler sunulmaya başlanmıştır (Keskin, 2008:48).

Sosyal politika aktörü kurum olarak yalnızca merkezi hükümeti yetkilendirmek ve güçlendirmek, sosyal politikaların yerel etkinliğini azaltabileceği gibi, katılımcı demokrasinin gelişimini de engelleyebilmektedir. Oysa merkezi hükümetin yerel düzeydeki sosyal politikalarının etkinliği yerel yönetimlerin dolaylı ve dolaysız desteği ile daha kolay elde edilebilmektedir. Yerel yönetimler yerel halkın sosyal ihtiyaçlarını belirlemede ve bu ihtiyaçları karşılamada merkezi yönetime göre daha elverişli bir konumdadırlar (Seyyar, 2008:30). Bunun yanında merkezi ve yerel sosyal politikaların hedefleri çoğu kez aynı olmakla birlikte, merkezi sosyal politikalar daha çok yasal çerçeveyi oluşturmaya yönelik olmaktadır. Yerel sosyal politika aktörleri ise merkezi sosyal politikaları kendi bölgelerinin sosyo-ekonomik koşullarına uygun bir biçimde hayata geçirmektedirler (Demir, 2006:58). Sosyal politikalara ilişkin önemli yetki ve sorumluluklarla donatılan yerel kamu yöneticileri, buldukları bölgenin sosyo-ekonomik sorunlarının tespitinde ve çözümünde, dezavantajlı sosyal grupların mağduriyetlerinin giderilmesinde etkin roller üstlenmektedirler (Seyyar, 2002:544-546, akt. Demir, 2006:60).

4. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK

4.1. Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi ve Yasal Dayanakları

Türkiye'de 1950'li yıllarda hızlanan kentleşme süreci ile birlikte kentler nüfusça kalabalıklaşmış, belediyelerin öncelikleri sosyal politikalardan daha çok, temel kentsel altyapı hizmetlerinin karşılanmasına yönelmiştir. O yıllardan itibaren, başta 1930 tarihli Belediye Kanunu olmak üzere çeşitli yasalarla belediyelere verilmiş olan birçok sosyal içerikli görev, kaynak yetersizliği ve ilgisizlik gibi sebeplerle merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmiştir (Keleş, 2008:41).

Sosyal belediyecilik uygulamalarının yerel yönetimlerde kısmen kurumsallaşmaya ve yaygınlaşmaya başlaması 1970'li yıllarda başlamıştır. O yıllarda belediyeler birlikler, kooperatifler, şirketler ile katılımı arttırarak ve sivil toplum kuruluşları ile sendika ve meslek örgütlerini de yönetime katarak yeni belediyecilik uygulamalarını hayata geçirmişlerdir (Keskin, 2008:97). 1990'lı yıllarda ise bu uygulamalar ivme kazanmıştır. Geçmiş dönemlere oranla gelirleri artan bazı belediyeler, bir yandan eğitim seviyesi yükselen ve kentsel ve sosyal hizmet talebi büyüyen ve çeşitlenen nüfusun, diğer yandan da göçle kente gelen ve giderek yoksullaşan kentli kitlelerin ihtiyaçlarını karşılamak için sosyal hizmet merkezli politikalara daha çok yer vermişlerdir. Geçmiş dönemlerden fakir, kimsesiz, özürlü ve yaşlı kimselere aşevlerinde sıcak yemek, yiyecek, giyecek verilmesi biçiminde devralınan sosyal yardımlar, 1990'lı yıllardan sonra hem tür, nitelik ve kapsam bakımından artış göstermiş, hem de farklı belediye birimleri tarafından sağlanır hale gelmiştir. Özürlü merkezleri, huzurevi, kadın ve çocuk sığınma ev ve merkezleri, hastane, poliklinik ve sağlık merkezlerinin kurulması ve kapsamlı meslek ve beceri kazandırma kurslarının düzenlenmesi birçok belediyenin temel hizmetleri arasına girmiştir (Ersöz, 2006:148-149, akt. Keleş, 2008:41-42).

Desantralizasyon/yerelleşme anlayışının etkisi ile özellikle 1994 sonrasında yerel yönetimler, yerel kalkınmadan istihdama, yoksullukla mücadeleye kadar yeniden inisiyatif kullanmaya başlamışlardır. Kalkınma çabaları, önceleri merkezi hükümet çerçevesinde düşünülürken, bu tarihlerden sonra özellikle belediyeler yerel kalkınma projelerini hayata geçirmişlerdir (Keskin, 2008:102). Özellikle büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde başlatılan ve hız kazanan sosyal belediyecilik uygulamaları günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.

Artan yerelleşme taleplerine paralel olarak son yıllarda Türkiye'de çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), Belediye Kanunu (2005), İl Özel İdaresi Kanunu (2005), Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) bunlardan başlıcalarıdır. Bu yasalar mevcut beklentilere paralel olarak yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere yeni anlamlar ve işlevler yüklemiştir. Günümüzde belediyelerin sosyal nitelikli görevlerinin temel dayanağını oluşturan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunları'nın konuya ilişkin hükümleri şöylece tespit edilebilir:

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir ve ilçe belediyelerine sosyal belediyeçilik bağlamında birçok görev verilmiştir. “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, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” (5216/md.7), “özürlülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürlü merkezleri oluşturmak” (5216/md.18) bu nitelikteki görevlerdendir.

Sosyal belediyeçilik alanında yürütülen hizmetler, standart belediye yönetimlerinin de zorunlu görevleri arasındadır. Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde; “Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla (...) sosyal hizmet ve yardım (...) meslek ve beceri kazandırma (...) hizmetlerini yapar veya yaptırır” denilmekte ve bunun yanında büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açması öngörülmektedir. Ayrıca maddenin devamında “hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler”in uygulanacağı hükme bağlanmaktadır.

4.2. Sosyal Belediyeçiliğin Önemi ve İşlevleri

Belediyelerin sosyal nitelikli uygulamalarının merkezi yönetimin bu alandan uzaklaşmasıyla daha fazla arttığı görülmektedir. Görevlerin ve yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi süreci ile birlikte belediyeler yerel sosyal sorunlara karşı daha aktif politikalar üretmeye başlamışlardır. Söz konusu aktif politika araçlarından birisi de sosyal belediyeçiliktir (Keskin, 2008:55).

Sosyal belediyeçilik yerel yönetime sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını da kapsayacak şekilde sosyal amaçlara kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım edilmesi, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve sosyal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet anlayışını güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir (Akdoğan, 2002:35, akt. Demir, 2006:66). Sosyal belediyeçilik ile belediyeler bir yandan yerel kalkınma, istihdamı artırma ve girişimcilik politikaları ile işsizlikle mücadeleyi sürdürürken, diğer yandan da sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi hizmet alanlarında da artan bir işlev üstlenmektedirler (Keskin, 2008:55).

Belediyelerin sosyal alandaki işlevlerini arttıran ve sosyal yaşam içinde daha aktif hale gelmelerini sağlayan bu işlevler gelişmiş ülkelerde daha çok gönüllü kuruluşlara ve özel teşebbüslere bırakılmıştır (Demir, 2006:62).

Türkiye gibi sivil toplum kuruluşlarının yeterince gelişmediği, ara mekanizmaların etkisiz, devletin sosyo-ekonomik işlevlerinin zayıf olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin sosyal belediyeçilik görevini üstlenmeleri kaçınılmaz bir durum olarak görülmektedir (Keleş, 2008:39). Sosyal belediyeçilik yalnızca beldedeki ihtiyaç sahiplerine maddi yardım yapmak anlamı da taşımamaktadır. Sosyal belediyeçilikte esas amaç belde sakinlerini yardıma muhtaç olmaktan kurtarmak ve sosyal dokuya bir anlamda müdahale ederek birey ve gruplarda ortaya çıkan değer/davranış farkını azaltmaktır (Keleş, 2008:54).

Sosyal belediyeçiliğin temel işlevleri dört başlık altında toplanabilir (Keleş, 2008:55-57, Akdoğan, 2006):

Sosyalleştirme, Sosyal Kontrol ve Rehabilitasyon:

Sosyalleşme kişinin aile, okul, mesleki örgütler gibi içinde yer aldığı sosyal kurumların ve yaşadığı kültürel ortamın kendisinden beklediği şekilde davranmayı ve diğer bireylerle uyum içinde yaşamayı öğrenme sürecini ifade eder. Belediyelerin bu alandaki işlevleri tamamlayıcı niteliktedir. Belediyeler koydukları kurallarla ve bu kurallara aykırı davranışlara uyguladıkları çeşitli yaptırımlarla bireye (hemşehriye) sosyal beklentilere uygun davranış, kural ve değerler aşılama anlamında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görmektedirler.

Yönlendirme, Kılavuzluk Etme ve Rehberlik Etme:

Belediyeler tüketici danışma merkezi ve benzeri hizmet birimleri aracılığıyla sosyal kesimlere yönelik olarak danışmanlık hizmeti vermekte, belli konularda yönlendirmekte, sorunlarını nasıl ve hangi kurumlarla çözebilecekleri konusunda kendilerine yardımcı olmaktadır.

Yardım Etme ve Gözetme (Sosyal Yardım):

Belediyeler, beldelerindeki fakir ve muhtaç insanları kolaylıkla tespit edebilmekte, onların sosyo-ekonomik durumlarını izleyebilmekte, asgari yaşam sınırında olanlara gıda, odun-kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi, tekerlekli sandalye vb. yardımlarla destek olmaktadır.

Yatırım Yapma (Tesisler Kurma)

Belediyeler halkın geçim sıkıntısını bütünüyle gidermeye yönelik köklü tedbirler alamamakla beraber, geçim koşullarını kolaylaştırıcı birtakım hizmetleri de yürütmektedirler. Tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aşevleri, sığınma evleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri bu nitelikteki hizmet yatırımlarını örneklemektedir.

4.3. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Sosyal belediyecilik uygulamaları, artık günümüzde belediye hizmetleri içinde en temel hizmet kalemlerinden biri olarak görülmektedir. Bu hizmetler, özellikle kentte tutunamayan ve kent nüfusunun azımsanmayacak bir kesimini oluşturan dar gelirliler için yaşamsal bir öneme sahiptir. Onlar için ilk ve çabuk ulaşabileceği kamu kurumu olarak belediyelerin ve hizmet olarak da sosyal içerikli hizmetlerin anlamı şüphesiz büyüktür (Keskin, 2008:103).

Gerçekten de Türkiye'de sosyal belediyecilik hizmetlerinin kendilerine sunulduğu kesimler daha çok dar gelirliler, engelliler, çocuklar, yaşlılar, kadınlar ve gençler olmaktadır. Belediyelerin *söz konusu kesimlere yönelik olarak*, “Sağlık ve Sosyal Hizmetler”, “Sosyal Hizmetler”, “Sağlık İşleri”, “Kültür ve Sosyal İşler” “Eğitim ve Kültür İşleri” vb. adlarla örgütlenen hizmet birimleri eliyle yürüttüğü *sosyal belediyecilik alanındaki hizmetlerinin başlıcaları -mevcut uygulamalar ışığında- şöyle sıralanabilir:*

- Ana-çocuk sağlığı merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, tanı merkezleri kurmak,
- Çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları üretmek,
- Evsiz ailelere, kimsesizlere, sokakta yaşayan veya sokağa düşme ihtimali olan kişilere barınma hizmeti vermek,
- Gençlerin, engellilerin ve kadınların sosyalleşmelerini sağlayacak danışma ve psikolojik yardım merkezleri açmak,
- Hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak,
- İhtiyaç sahiplerine yiyecek, giyecek ve yakacak yardımı yapmak,
- İhtiyaç sahiplerine yönelik aş evleri ve imarethaneler kurmak,
- İstihdam ofisleri kurarak çalışmak isteyenleri ve personel arayan işverenleri bir araya getirmek, işlerini kolaylaştırmak,
- İş kuracak kadın ve gençlere yönelik rehberlik yapmak, makine ve ekipman desteği sağlamak,
- Kimsesiz çocuklar için çocuk yuvaları ve kreşler yapmak,
- Kültür, sanat ve spor tesisleri açmak, tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini yaygınlaştırmak,
- Öğrencilere kırtasiye malzemesi yardımı yapmak, ihtiyaç sahibi öğrencilere karşılıksız eğitim bursu³ vermek,
- Özürlüler için hizmet tesisi kurmak, rehabilite edilmelerini sağlamak,
- Özürlüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak,
- Sağlık sorunu yaşayan muhtaç kesimlere ücretsiz tedavi hizmeti (böbrek hastaları için diyaliz hizmeti vb.) sağlamak,
- Sanat, beceri ve meslek edindirme kursları (İSMEK, BELMEK vb.) vermek,

- Sokak çocukları, madde bağımlıları için koruma, rehabilite etme ve meslek edindirme amaçlı merkezler (İSMEM vb.) kurmak,
- Sosyal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik hizmeti sunmak, dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek,
- Tanzim satış mağazaları, gıda ve giyim bankaları kurmak, ekmek fabrikaları işleterek ucuz ekmek satışı yapmak,
- Yaşlı ve düşkünler için bakımevleri, güçsüzler yurdu, huzurevleri tesis etmek, evde yaşayanlara evlerinde bakım hizmeti vermek.

4.4. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Alanında Yaşanan Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Günümüz Türkiye'si'nde özellikle büyükşehir belediyeleri sosyal belediyecilik niteliğindeki uygulamaları ile bir yandan belde halkının sosyal refahını artırırken diğer yandan da sosyal adaletin tesisini sağlamakta ve kentsel kalkınmaya önemli katkılar yapmaktadırlar. Ancak sosyal belediyecilik alanında pek çok sorunun da yaşandığı bir gerçektir. Söz konusu sorunlar ana hatlarıyla şöyle belirtilebilir:

- Sosyal politika, gelişmiş batı ülkelerinde sosyal ve ekonomik gelişmeyle birlikte ortaya çıkan ve devletin, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin ve benzeri oluşumların ortak çabalarıyla biçimlenen bir tedbirler bütünü iken, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde bu tedbirler, ülke henüz ekonomik ve sosyal gelişmesini tamamlamadığından, ağırlıklı olarak kamu yönetimleri tarafından biçimlendirilmektedir. Türkiye için de durum büyük ölçüde böyledir (Seyyar, 2008:37). Bu nedenle yerel sosyal politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerine, başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere toplumun geniş bir kesiminin katılımını sağlayacak kolaylaştırıcı tedbirler alınmalı, halkın demokratik duyarlılığının, kentine sahip çıkma ve çözüme ortak olma bilincinin artırılması sağlanmalıdır.

- Türkiye'de yasalarla belediyelere geçmiş yıllara oranla sosyal nitelikli hizmetlere ilişkin daha geniş görev ve yetkiler verilmişse de, sosyal belediyecilik uygulamaları arzu edilen düzeyde değildir. Birçok yerel kamu yöneticisi sosyal politikaların önemini, sosyal barışa ve sosyal kalkınmaya sağladığı katkıyı anlamakta zorlanmakta ve bu hizmetleri çoğu kez yetersiz mali olanaklara rağmen yürütülen gereksiz harcamalar olarak görmektedir (Keleş, 2008:109). Kimi belediyeler kendilerini sosyal politika aktörü olarak görmedikleri ve sosyal politika uygulamalarını merkezi yönetimin görevi saydıkları için, daha çok sosyal harcamalara yol açmayan, kısa vadeli ve mevsimlik projelere yönelmektedirler (Seyyar, 2008:37). Yine bazı belediyeler uygulaması kolay ve siyasi yönden de rant sağlayıcı nitelikteki “öğrencilere burs”, “fakirlere kömür veya erzak yardımı” gibi para ve mal yardımları yapmayı daha çok tercih etmektedirler.

- Sosyal belediyecilik alanında yürütülen en önemli faaliyetlerden birisi sosyal doku (tarama) çalışmalarıdır.⁴ Kentte yaşayan insanların envanterini (gelir, yaş, sağlık ve kültür

bilgileri vb.) çıkarmaya yönelik olarak yapılan bu çalışmalar belediyelerin gerçekleştireceği fiziki ve sosyal yatırımlar için yol gösterici olmaktadır. fiziki ve sosyal yatırımlar için yol gösterici olmaktadır. Sosyal belediyeçilik anlamında gerçek ihtiyaç sahiplerinin tespitinde de sosyal doku çalışmaları kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır (Keleş, 2008:110). Bu çalışmalarla maddi yardıma gerçekten ihtiyacı olup da kent yönetimlerinden yardım isteyemeyen ailelere de ulaşma olanağı sağlanmaktadır (Orhan, 2007:58). Ancak kimi beldelerde bu tür çalışmalar doğru ve yeterli bilgiye ulaşmayı sağlayacak düzeyde yapılmadığı için kimlerin ihtiyaç sahibi oldukları ve hangi tür yardımların hangi aralıklarla verileceği bilinmemekte, bu da sistematik ve sağlıklı hizmet sunumunu engellemektedir.

- Sosyal belediyeçilik uygulamalarının net kurallara bağlanmamış olması ve etkin denetiminin yapılmaması, hizmetlerin daha çok kayırmacılık niteliğinde sürdürülmesi sonucunu doğurabilmektedir. Tarafsızlık/nesnellik, açıklık/şeffaflık gibi evrensel ilkelerin yerini öznellik, partizanlık, tarafsızlık, kayırmacılık, keyfilik gibi uygulamalar alabilmektedir. Belediye yönetimleri partizanca uygulamalarla, kendilerini iktidara getiren seçmenlere iltimas geçerek bir tür “vefa borcu”nu öderken, diğer yandan da yeni seçim döneminde de belli oyları garanti etmeyi planlayabilmektedirler. Akraba, hemşehri, siyasi yakınlık, eş-dost ilişkileri gözetilerek yapılan sosyal nitelikli hizmetler belediyeyi bir kamu kurumu olmaktan çıkaracak, bir küçük grup ya da bir kulüp düzeyine indirecektir (Keskin, 2008:148-150). Bu nedenle partizanlık, kayırmacılık gibi uygulamaları önleyecek, adaletli bir kaynak bölüşümünü sağlayacak, rasyonelliği ve şeffaflığı esas alan evrensel standartlara uygun yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Diğer yandan sosyal belediyeçilik uygulamaları denetime açık olmalıdır. Bu denetim hem belediye meclisleri eliyle, hem de sivil toplum kuruluşları ve hemşehriler tarafından yapılmalıdır.

- Sosyal hizmetlerin ve yardımların kişilerin sahip oldukları anayasal güvenceye dayanan birer “ekonomik ve sosyal hak” olduğu gerçeği yönetimlerce göz ardı edilebilmekte, bu uygulamalar “halkı için her şeyi düşünen devlet baba” anlayışı ve yaklaşımı ile sunulabilmektedir. Bir anlamda söz konusu hizmetler onlara göre bir lütuftur ve dolaylı olarak da yararlananları minnet duygusu içinde bırakmaya yöneliktir. Bu nedenle sosyal belediyeçilik uygulamalarının bir siyasi rant elde etme aracı olarak değil, hemşehrinin anayasal hakkının teslim edilmesi şeklinde görülmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu hizmetler sosyal insanların manevi kişiliklerini de rencide etmeyecek bir şekilde yürütülmelidir.

- Sosyal hizmetler alanında belediyeler ile merkezi yönetim birimleri arasında görev ve yetki paylaşımı ve faaliyetlerin koordinasyonunda bir karmaşadan söz edilebilir. Hizmet alanlarının açık bir şekilde tespit edilmemesi kurumların/kişilerin görev ve sorumluluk alanlarında çakışmalara neden olabilmektedir (Keskin, 2008:146). Sosyal politikalar alanında çok sayıda yetkili ve görevli birimin bulunması⁵ bir hizmet yarışını sağlayabileceği gibi, sosyal sorumluluğu bir diğer aktöre yükleme sonucunu da doğurabilmektedir. Ayrıca bu durum kaynak israfına yol açmakta, sunulan hizmetlerin etkisini de sınırlandırmaktadır. Bazen de çok başlıktan dolayı farklı muhtaçlık kriterleri benimsenebilmekte, ihtiyaç sahiplerine farklı

kurumlarca farklı miktarlarda destek sağlanmakta, bu da suiistimallere veya mükerrer yararlanmalara yol açabilmektedir. Bu nedenle mümkünse çok başlılık kaldırılmalı, yerel kamu yöneticilerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden gözden geçirilmeli ve faaliyetler arasında koordinasyon sağlanmalıdır. Sosyal politikaların geliştirilmesi, plan ve programların yapılması ve hizmetlerin yürütülmesinde sivil toplum kuruluşlarının, hizmet gönüllüsü gerçek ve tüzel kişilerin ve akademik çevrenin katılımları kolaylaştırılmalı ve özendirilmelidir (Seyyar, 2008:37-40).

- Sosyal belediyeçiliğin gerçekleştirilmesi ve dolayısıyla yerel sosyal kalkınmanın sağlanması belediye yönetimlerinin yeterli mali olanaklara kavuşturulmasına bağlıdır. Bu açıdan merkezden yerele doğru görev ve yetki aktarımının mali kaynaklarla da desteklenmesi gerekmektedir. 2008 yılında çıkarılan yasa⁶ hükmüne göre, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirleri toplamı içinden alacakları pay miktarı toplam %6.5'dir. Bu durum yerel yönetimleri hem mali güç bakımından sınırlamakta, hem de merkezi yönetime olan bağımlılığını artırmaktadır. Bunun bir doğal sonucu olarak da ülkemizin en önemli yerel yönetim birimleri olan belediyelerin kamu hizmetlerine olan katkıları ve dolayısıyla sosyal politika alanlarına yönelik harcamaları da sınırlı olmaktadır.

- Sosyal belediyeçilik hizmetleri yürütülürken, fiziksel ve sosyo-kültürel hizmetler bir bütünlük içinde ele alınmalı ve birbirini tamamlayan unsurlar olarak görülmelidir. Örneğin; fiziksel çevrenin erişilebilir ve ulaşılabilir nitelikte yeniden yapılandırılması, özürülülerin sadece fiziksel engellerini değil, sosyo-kültürel hayata katılımlarının önündeki engelleri de ortadan kaldıracaktır. Öte yandan, sosyal ve pedagojik unsurlar içermeyen, sadece maddi desteğe dayanan bir sosyal yardım anlayışı ve uygulaması, sosyal barış, ahlâk ve gelişme gibi sosyal politika hedeflerinin gerçekleşmesini zorlaştırmaktadır. Aile içi şiddet, yabancılaşma, kültürel yozlaşma gibi genel sosyal tehlikelere karşı çok yönlü sosyo-kültürel programların da uygulanması gerekmektedir (Seyyar, 2008:41).

- Sosyal yardım içerikli belediyeçilik hizmetleri kentte yaşayan dar gelirliler için yaşamsal bir değer taşımakla birlikte, bu hizmetlerin geçici ve acil bir çözüm aracı olarak görülmesi gerekmektedir. Daha çok diğer sosyal hizmetler ve özellikle de istihdamı artırıcı nitelikte olan hizmetler tercih edilmelidir. Aksi takdirde yardıma alıştırmış kesimler, yoksulluk tuzağına düşebilirler. Yardımların sürekliliği onları tembelleğe, miskinliğe sevk edebilir. Bu nedenle yardım alanlar kısa vadeli olmalı, orta ve uzun vadede yoksullara daha çok kalkındırma ve istihdam sağlama amaçlı uygulamalara öncelik verilmelidir (Keskin, 2008:156). Parasal yardımlar, işgücü niteliğine sahip yoksullara belirli sosyo-kültürel şartlara (mesleki eğitim alma, okuma yazma kurslarına katılma, çocuğunu okula gönderme vb. gibi) bağlı ve kişinin ekonomik bağımsızlığa kavuşması durumunda da kısmi geri ödemeli olarak yapılmalıdır. Çalışmaya gücü yetmeyen yoksul, özürülü, malul ve yaşlılara ise sosyal yardımlar şartsız olarak verilmelidir. Teşvik amaçlı olarak da, yoksul girişimciler için mikro-finans projeleri geliştirilmeli, ayrıca kendi işini kurmak isteyenlere parasal destek yerine işletme için

gerekli makine ekipmanı ve temel malzeme yardımı yapılmalıdır. Belediyelerin, sosyal hizmetlerin finansmanında, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) girişimciliğinden yararlanmaları gerekmektedir. Sosyal duyarlılığı geliştirmek, kamunun finansman dengelerini korumak ve sosyal hizmetlerin kalıcılığını sağlamak bakımından “hizmetlere gönüllü katılım”ı özendirme belediyeler için akılcı bir tercih olacaktır (Seyyar, 2008:42-43). Sosyal belediyeçilikte başarı, sadece belediyenin kaç kişiye, hangi miktarda hizmet götürdüğüne göre değil, hangi sivil toplum kuruluşları ile ne kadar ortak çalışma yaptığına göre de değerlendirilmelidir (Kaya ve Şentürk, ty:39).

- Türk kamu yönetiminin temel sorunlarından olan bürokratik işlemlerin çokluğu, sosyal belediyeçilik hizmetlerinde de ortaya çıkabilmektedir. İhtiyaç sahibi kesimlerin bilgi kaynaklarının yetersizliği ve bürokratik sistemi/prosedürleri gereği kadar bilmemeleri, onları sosyal yardım ve diğer sosyal hizmetlere ulaşmalarını güçleştirebilir. Artan bürokratik işlemler söz konusu kesimlerin sosyal belediyeçilik sisteminden dışlanmalarına neden olabilir. Alt gelir gruplarının eğitim durumları ve iletişim bilgileri hizmet sunanlarla teması engelleyebilir. Bu yüzden, sosyal hizmet ve yardım uygulamalarında bürokratik süreçlerin mümkün olduğu ölçüde azaltılması ve alt gelir gruplarının mevcut prosedürler ve hakları konusunda bilgilendirilmeleri gerekmektedir (Keskin, 2008:157).

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk belediyeçilik anlayışı tarihsel süreç içinde zaman ve çevre şartlarına bağlı olarak köklü bir değişim yaşamaktadır. Temel kentsel/beledi hizmet düzeyini aşan belediyeler, kente ve kentliye olan yükümlülüklerini yeniden tanımlamakta, sosyal belediyeçilik anlayışının gelişmesiyle birlikte yerel yönetim düşüncesinde de kentine ve kentlisine daha sorumlu ve daha demokratik bir dönüşüm yaşanmaktadır (Es, 2006:2). Sosyal devlet anlayışı zamanla gelişirken, bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin sosyal politika alanındaki rolü de her geçen gün artmaktadır. Belediyeler merkezi sosyal politikaların eksik bıraktığı veya ulaşamadığı yerlerde tamamlayıcı bir işlev üstlenmekte ve toplumdaki mevcut sosyal dayanışma dinamiklerini harekete geçirebilmektedirler (Seyyar, 2008:43-44).

Gelir dağılımındaki dengesizlikler ve adaletsizlikler şüphesiz ki, kentsel ortamlarda ve özellikle de büyükşehir alanlarında çok daha belirgin olarak yaşanmaktadır. Bunlarla ilintili olarak; yoksulluk ve yoksunluk (mahrumiyet), eğitim, sağlık, konut, istihdam ve benzeri sorunlar sosyal bütünlüğü ve huzuru zedeleyici temel etkenler olarak kent yönetimlerinin önünde durmaktadır. Türk yerel yönetim sisteminin en önemli birimi olan belediyelerin sosyal belediyeçilik uygulamaları ile sosyal adalet ve refah yerel düzlemde yaşama geçirilmek istenmekte ve sosyal dengesizliklerin belli ölçüde önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Böylece sosyal belediyeçilik uygulamaları sosyal huzur ve esenliğin de önemli bir güvencesi haline dönüştürmektedir.

Buna karşın sosyal belediyeçilik uygulamalarının etkin ve verimliliğini engelleyen sorunlar da yok değildir. Mali kaynakların sınırlılığı, görev ve yetki dağılımındaki mevzuat eksiklikleri, kent yöneticilerinin sosyal hizmetlere yeterli duyarlılığı ve ilgiyi göstermemesi, hizmet sunumunda ve diğer kuruluşlarla ilişkilerde koordinasyonsuzluk, iç ve dış denetimin yetersizliği, bürokratik işlemlerin çokluğu, halkın ve sivil toplum örgütlerinin hizmetlere ve yönetime katılımının düşüklüğü ve yönetsel yozlaşma/yolsuzluk (partizanlık, kayırmacılık vb.) uygulamaları bu alandaki önemli sorunlardandır. Söz konusu sorunların çözümü çerçevesinde öncelikle;

- Yerel halkın ve sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi/denetlenmesi aşamalarına etkin katılımları sağlanmalı,
- Belediye yönetimleri sosyal belediyeçilik hizmetlerinin kentin sosyal yapısına kısa, orta ve uzun vadeli olumlu katkılarını göz ardı etmemeleri konusunda bilinçlendirilmeli,
- Sosyal doku çalışmalarına önem verilmeli ve sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan toplum kesimlerine ilişkin sağlıklı (doğru) ve yeterli bilgi sağlanmalı ve veri tabanları kısa periyotlarla güncelleştirilmeli,
- Yerel ve merkezi yönetim birimlerinin sosyal hizmet alanındaki görev, yetki ve sorumluluklarını hükme bağlayan düzenlemeler bir bütün olarak ele alınmalı, hizmetlerde işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak ve yolsuzlukları önleyecek yasal tedbirler geliştirilmeli,
- Kendilerine “görevleriyle orantılı gelir kaynakları” sağlanacağı bir anayasal güvence (1982 Anayasası, md. 127/son) olarak tanınan yerel yönetimler ve özellikle de belediyeler mali açıdan desteklenmeli ve onların merkezi yönetime bağımlılıklarını azaltacak tedbirler alınmalı,
- İhtiyaç sahiplerinin sosyal belediyeçilik hizmetlerinden yararlanmaları konusunda kent yönetimlerine ulaşmalarını güçleştiren bürokratik engeller kaldırılmalı ve yönetime ulaşım kolaylaştırılmalıdır.

1- 1987 tarihli Brundtland Komisyonu Raporu'na göre sürdürülebilir kalkınma; “bugünün ihtiyaç ve beklentilerini, gelecek nesillerin kendi ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilme olanaklarından ödün vermeksizin karşılayan kalkınma”yı ifade etmektedir (United Nations, 1987).

2- 1924 Anayasası'nın çalışma hakkına yer veren 70. maddesi, çalışma hakkının sınırlarının kanunlarla belirleneceğini öngören 79. maddesi, angaryayı yasaklayan 73. maddesi, 1920 yılında kömür madeni işçilerine verilen haklar, 1936 tarihli İş Kanunu ile tanınan haklar, 1953 yılında tanınan konut yaptırma hakkı, 1954 yılında getirilen öyle dinlenmesi hakları bu nitelikteki düzenlemelerdendir (Şentop, 2006:51).

3- Anayasa Mahkemesi 20/11/2008 tarihli kararı ile “Yükseköğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun”un 2. maddesinde bir iptal gerçekleştirmiş ve belediyelerin yükseköğrenim öğrencilerine burs vermeleri yasak hale getirilmiştir.

4- Bu çalışmalar kapsamında aileler evlerinde ziyaret edilmekte, çeşitli veri toplama yöntemleri kullanılarak ailelerin maddi durumları ve yardım ihtiyacının boyutları saptanmaktadır. Sosyal dokunun belirlenmesi çalışmalarına somut bir örnek olarak, Isparta Belediyesi'nin 28.233 aileye ulaşarak gerçekleştirdiği anket çalışması verilebilir. Çalışma sonuçları ve diğer ayrıntılar için bkz. (Orhan, 2007:58-59).

5- Sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili politikalar üreten ve uygulayan başlıca merkezi yönetim kuruluşları şunlardır: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, T.C. Başbakanlık Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, T.C. Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü.

6- 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Yalçın (2002), “Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik”, Eminönü Bülteni, Sayı: Şubat 2002, İstanbul.
- AKDOĞAN, Yalçın (2006), “Sosyal Belediyecilik”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 3, Mart 2006, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=251>, [Erişim, 09.02.2010].
- AYSAN, Mehmet Fatih (2006), “Küreselleşme Sürecinde Türkiye'deki Sosyal Politikalar”, Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı: 1, Yaz 2006, ss.69-72.
- BERBER, Volkan, “Sosyal Devlet”, www.turkhukuk sitesi.com/makale_573.htm, [10.05.2010]
- ÇELİK, Abdülhalim (2002), “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye”, Ankara.
- DEMİR, İlhan (2006), “Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Fonksiyonları Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi SBE, Kocaeli.
- ERSÖZ, Halis Yunus (2004), “Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler”, İstanbul.
- ERSÖZ, Halis Yunus (2006), “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyeler”, Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul.
- ES, Muharrem (2006), “Yerel Kalkınmada Belediyelerin Yerel Misyonu”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 3, Mart 2006, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=237>, [Erişim, 22.04.2010].
- GOUGH, I. (2008), “Refah Devleti”, çev. Kamil Güngör, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, [Erişim, 20.07.2008].
- GÖYMEN, Korel (2004), “Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, 2004, Konferans Bildirileri, İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi, <http://www.sabanciuniv.edu/ipm/tr/ArastirmaAlanlari/documents/KorelGoymen.pdf>, [Erişim, 22.04.2010].
- KADIOĞLU, Hakan (1995), “Çağdaş Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar”, Bursa.
- KARAKIŞ, Engin (2009), “Küreselleşen Dünya Yönetiminde Yerel Yönetimler Bağlamında Sosyal Politika”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi SBE, Sivas.
- Kaya Erol (2007), “Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım Yerel Kalkınma Yönetimi”, Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- KAYA, Erol ve Hulusi Şentürk (ty), “Muhafazakâr Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu”, Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- KELEŞ, Sümeyra (2008), “Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi SBE, Afyonkarahisar.

- KESKİN, Bedrettin (2008), “Yoksulluğa Yerel Müdahale “Sosyal Belediyecilik” Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul.
- KOBAK, Kadriye (2006), “Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelede Uyguladığı Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir.
- MAURİCE, Mullard ve Paul Spicker (1988), “Social Policy in a Changing Society”, London: Routledge.
- MORRİS, Robert (1985), “Social Policy of the American Welfare State”, New York, Longman, II. Edition.
- ORHAN, Hikmet (2007), “İstatistiklerle Isparta Belediyesi'nin Sosyal Belediyecilik Anlayışından Bir Kesit”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 24, Aralık 2007, ss.58-59.
- ÖZGÜVEN, Ali (1988), “İktisadi Büyüme İktisadi Kalkınma Sosyal Kalkınma Planlama ve Japon Kalkınması”, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- SEYYAR, Ali (2002), “Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük)”, Beta Yayınları, İstanbul.
- SEYYAR, Ali (2008), “Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 25, Ocak 2008, ss.30-44.
- SEYYAR, Ali ve Oral Demir (2008), “Katılımcılık ve Kalkınma Ekseninde Yerel Sosyal Politikalar”, Kam Yayınları, İstanbul.
- ŞENTOP, Mustafa (2006), “Anayasa ve Sosyal Devlet”, Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı: 01, Yaz 2006, ss.50-55.
- ŞENTÜRK, Hulusi (ty/a), “Belediyeler İçin Sosyal Politika Rehberi, Belediye Yönetim Dizisi”, www.platodanismanlik.com/v2/images/k17.doc, [Erişim, 02.04.2010].
- ŞENTÜRK, Hulusi (ty/b), “Belediyeler İçin Yerel Kalkınma Yönetimi Rehberi”, Belediye Yönetim Dizisi, www.platodanismanlik.com/v2/images/k19.doc, [Erişim, 02.04.2010].
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).
- United Nations (1987), Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>, [Erişim, 21.05.2010].
- YILDIRIM, Uğur ve İsmail Göktürk (2008), “Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu (Sakarya), 23-24 Ekim 2008, Bildiriler Kitabı, Erkam Matbaası, İstanbul, ss.237-255.
- 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”.
- 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”.
- 07.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”.
- 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”.