

# Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar

Meryem KORAY\*  
Hasan Ejder TEMİZ\*\*

**Özet:** Bu makalenin temel amacı, son yıllarda sosyal politika yazınına giren sosyal belediyecilik kavramı ve uygulamasına daha bütünlükçü bir yaklaşımla bakmak ve hem kavramı hem Türkiye’deki uygulamaları teorik ve pratik yönleriyle tartışmaya açmaktır. Makalenin ilk tezi, sosyal devlet ve sosyal belediyecilik kavramlarının jenerik karakterleri nedeniyle, uygulamayla bağ kurmak istendiğinde bu kavramların kullanılmasında niteliksel değerlendirmeler yapılmasına ihtiyaç olduğuyula ilgilidir. İkinci olarak, bu yaklaşım içinde Türkiye’de sosyal devlet ve sosyal belediyecilik gerçeğiyle ilgili tanıma ve açıklama yapılmaya çalışılmaktadır. Üçüncü olarak, bir yandan yerel yönetimlerin idari ve mali yönden merkeze bağımlılıkları, öte yandan yasal düzenlemeler ile mali olanakları incelendiğinde, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin Türkiye’de yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı biçimine dönüştüğüne dikkat çekilmektedir. Bu nedenle, sosyal belediyeciliğin niteliği üzerine bir irdeleme yapılırken yerel düzeydeki politika ve uygulamaların merkeze bağımlılığının ihmal edilmemesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. Buna ilişkin olarak, yerel düzeyde etkin bir sosyal belediyecilik, etkin bir sosyal politika beklenemeyeceği noktasına varılmaktadır. Çalışmada, son olarak, uygulamaya bakılmış ve İstanbul, İzmir, Mersin ve Diyarbakır Büyükşehir belediyelerinin sosyal harcama ve sosyal hizmetleri irdelenmiştir. Bu örnekler de, Türkiye’de belediyelerin yerel sosyal politikaya yaklaşımlarının dar, sosyal harcamalarının sınırlı, faaliyet alanlarının da oldukça kısıtlı kaldığına ilişkin değerlendirmeleri doğrulayacak niteliktedir.

**Summary:** The main aim of this article is to open a theoretic and practical debate related for a more widened and integrated approach concerning the social policy at the local level or “social municipality” concept and the understandings and implementations in Turkey. First

---

\* Prof. Dr.

\*\* Yard. Doç. Dr.

thesis of this study refers to the generic character of the concepts such as social state and social municipality, and due to this character, indicates the need that using these concepts requires some definitions in order to reflect the reality. Secondly, in parallel with this approach, it is tried to give an explanation and definition about the reality of the social state and social municipality in Turkey. Thirdly, when we look at the legal regulations, which project the governmental and financial dependencies of local governments, and remember the social expenditures and budget limitations of the municipalities and it becomes clear that the interrelation between the national and local government's social policies turns to a dependency for local governments in Turkey. Therefore an evaluation about the qualification of social policies of the municipalities must take into consideration this dependency and restrictions come from above. In relation with this dependency an effective social policy at the local level becomes out of expect as the practices show. Finally, a research was conducted regarding the social expenses and social services of four municipalities, like İstanbul, İzmir, Mersin, Diyarbakır were investigated. These samples also specify that the qualifications of the social policies at the local level can be outline as the narrow approaches towards social policy, limited social expenditures and restricted social services.

**Anahtar sözcükler:** Sosyal devlet, sosyal belediyecilik, sosyal harcamalar, yerel sosyal politika, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkisellik, Belediyelerin gelirleri ve harcamaları, İstanbul, İzmir, Mersin, Diyarbakır Büyükşehir Belediyelerinde sosyal harcamalar ve sosyal hizmetler.

**Key words:** Social state, social municipality, local social policy, social expenditures, the interrelation between the central and local governments, the incomes and the expenditures of the municipalities, the social expenditures and the social services of İstanbul, İzmir, Mersin, Diyarbakır Municipalities.

Bu yazıda, esas olarak, iki çıkış noktasından hareket edilmektedir. İlki, sosyal devlet ve sosyal belediyecilik gibi sıklıkla kullandığımız kavramların çok zaman neyin karşılığı olarak kullanıldığı konusunda bir karışıklık olmasıyla ilgilidir. Oysa, gündelik ve siyasi amaçlı kullanımlar için olmasa da, akademik çalışma ve tartışmalar açısından kavramlara netlik kazandırmanın önemli olduğuna kuşku yok. Yazının bir amacı, bu ihtiyacı vurgulamak ve her iki düzeydeki anlayış ve uygulamalardan yola çıkarak, bu ülkedeki sosyal devlet ve sosyal belediyecilik kavramlarının ne anlama geldiğine ilişkin yanıtlar aramak diyebiliriz. İkinci çıkış noktası da, merkez ve yerel yönetimlerin anlayış ve politikalar arasındaki

ilişkiselliğin önemli olduğu ve dikkate alınması gerekliliğine dikkat çekmeye yöneliktir. Yereldeki sosyal belediyecilikten söz ederken, bunu merkezi yönetimin anlayış ve politikalarından bağımsız düşünmek zor; öyle olduğuna göre de, merkez ve yerel arasındaki ilişkilerin irdelenmesine ihtiyaç var.

Bu tartışmaları yapabilmek için, ilk önce kavramlara açıklık getirmek gerekiyor. Biliyoruz ki, her iki kavram da “jenerik kavramlar”. Tek bir tanım altına toplanan ama birbirinden çok farklı sosyal devlet anlayışları var; benzer bir durum sosyal belediyecilik için de geçerli. Bu nedenle kavramların kullanımında içlerini dolduracak tanım ve sıfatların konuşulması gerekmektedir. Bu yapılmadığında, hem bir şey anlatılmaktan uzak kalınması hem kavramların aşınmasına yol açılması gibi tehlikelerde söz konusu.

Bu yaklaşımla, yazıda ilk olarak, jenerik kavramlar olarak sosyal devlet ve sosyal belediyecilik kavramlarına açıklık getirilmesi amaçlanmaktadır. İkinci olarak, Türkiye de sosyal devlet açısından yaşanan gelişmelere kısaca değinilerek, fakat daha çok günümüzdeki sosyal devlet anlayışı tartışılmaktadır. Üçüncü başlıkta, Türkiye’deki sosyal belediyecilik konusu ele alınmakta, önce sosyal belediyecilik anlayış ve uygulamaları ile merkezdeki politikalar arasındaki ilişkisellik meselesi gündeme getirilmekte ve tartışılmakta, sonra yasalardan uygulamalara uzanan bir yaklaşımla Türkiye’deki anlayış ve uygulamaların ne gibi nitelikler taşıyabileceği irdelenmektedir. Son bölümde ise, sosyal belediyecilik anlayış ve uygulamalarına daha somut bir anlam ve nitelik kazandırma amacıyla birkaç büyükşehir belediyesinin uygulamaları konu edilmekte ve buralardan bazı sonuçlara varılmaya çalışılmaktadır. Bu tartışmaların sonucunda, Türkiye’deki sosyal belediyecilik anlayış ve uygulamalarının biraz daha açıklık kazanacağı umudu duyulduğu da söylenebilir.

## **Jenerik Kavramlar: Sosyal Devlet ve Sosyal Belediyecilik**

Sosyal devletin “*jenerik*” bir kavram olarak farklı anlamlara geldiğine kuşku yok; konuya açıklık getirmeye yönelik bazı çalışmalar da bulunmakta.

Bu çerçevede, sosyal devleti, ontolojik bir yaklaşımla sosyo-ekonomik hakları güvence altına alan bir devlet formu olarak alanlar olduğu gibi, her demokratik toplumda karşımıza çıkan asgari refah örgütlenmelerinin bulunduğu devlete sosyal devlet diyenler de bulunmaktadır (Daniel Wincott, 2003; 308). Böyle olunca, sosyo-ekonomik hakları meta olmaktan çıkarmayı amaçlamış bir devlet de, bütçesinden yalnızca yüzde 10 dolayında bir pay ayıran ve sosyal politika yerine sosyal yardımlara yönelik bir devlet de sosyal devlet diye anılabilmektedir.

Bu noktada refah devleti ve sosyal devlet ayırımına da gidilebilmekte. Buna göre refah devleti, kapitalist toplumlarda devletin sosyal politikalarının biçimlendiği bir refah örgütlenmesi olurken, sosyal devlet normatif ve pozitif bir yapılanma olarak daha farklı anlam taşımaktadır (George Katrougalos, 2004): Bu yaklaşım

içinde refah örgütlenmesi, geçmişi yoksullar yasasına kadar giden ve bugün kapitalist sistemin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere her modern toplumda karşılaşılan bir yaklaşım ve örgütlenmeyi anlatmaktadır. Liberalizmin “artıkçı” (residual) sosyal politikaları bağlamında hayata geçen bu örgütlenmenin çok daha yaygın bir uygulama alanı bulduğu da açıktır. Örneğin sosyal devleti anayasal bir ilke olarak kabul etmeyen ABD’de bir refah rejimi/örgütlenmesi olduğu kuşkusuz. Anayasal-normatif yaklaşıma göre, “sosyal devlet”, anayasal temele dayanan bir örgütlenme biçimi olmakta, burada sosyal hakların kurumsallaşması ve sosyo-ekonomik meselelerde siyasal gücün yol gösterici veya belirleyici bir rol oynaması kabul edilmektedir (Katravoglas, 2004; 5). Böyle bir sosyal devlet anlayışı kabullenildiğinde, devletin ekonomik alanda düzenleyici rolünü, sosyo-ekonomik hakların hayata geçmesi ve sosyal eşitsizliğin azaltılması için piyasaya müdahalesini ve refahın yaygınlaşmasını hedefleyen yapı ve kurumların kurulmasını kabul etmek gerekmektedir.

Ancak anayasal düzenleme meselesi de sorunu çözmez. Çünkü sosyal devlet anayasal-normatif-pozitif anlamda kullanıldığında da, farklı uygulamaları içeren geniş bir anlam yelpazesine sahiptir. Bu nedenle, jenerik kavram olarak sosyal devletten vazgeçilmeden, modellerin farklılaştırılması yoluna gidildiği de biliniyor. Bu konuda oldukça kabul gören yaklaşım, bilindiği gibi Esping Andersen’in refah rejimlerini liberal, muhafazakar, sosyal-demokrat model olarak sınıflamasıdır (Esping-Andersen, 1990). Bu sınıflamayı, Leibfried’in “Latin veya Akdeniz” modelini eklemesiyle dörde çıkarmak da mümkündür (Stephan Leibfried, 1993; 139-143).

Esping-Andersen çalışmasında refah ve sosyal devlet ayırımına gitmemekte ve yaptığı sınıflamada refah rejimleri tanımını kullanmaktadır. Ancak, gerek modellerin farklılaşmasında temel olarak “güç ilişkileri yaklaşımını” esas alması, gerek sosyal devlet tanımlarında sosyo-ekonomik hakların meta olmaktan çıkarılmasını (decommmodification) kriter olarak kabul etmesi nedeniyle, refah rejimi/devleti derken ontolojik bir yaklaşımı benimsediği ve devlete ait yapısal bir nitelikten söz ettiği düşünülebilir.

Bu konuda bir başka sınıflama da, Furniss’in Avrupa’daki sosyal devlet uygulamalarını, “sosyal yardım devleti, sosyal güvenlik devleti ve sosyal refah devleti” diyerek ayırmasıdır (N. Furniss, 1986). Sırasıyla, liberal, muhafazakar ve sosyal demokrat modele karşılık olarak kullanıldığını söyleyebileceğimiz bu tanımların, modellerin ayrıca açıklanmasına ihtiyaç hissettirmemesi nedeniyle daha kullanışlı olduğunu da düşünmek de mümkün.

Öte yandan her ana modelde kendi içinde sapsmalar, başka modele kaymalar olduğu dikkate alınacak olursa, sosyal devlet kavramının içinde taşıdığı çokluk ve karmaşa daha iyi anlaşılabilir. Bu nedenle, sosyal devlet kavramının her kullanımında ele alınan ilke veya uygulamalar çerçevesinde bu kavramı netleştirmeye, hangi model karşılığı olarak kullanıldığını açıklamaya ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin bugün sosyal devlet veya sosyal politikayla ilgili birçok

yazıda bir gerilemeden söz edildiğini biliyoruz; ancak bu sınırlı anlatımla hangi modelden söz edildiği, nereden geriye gidildiğini çözmek zor. Söylenmek istenilenin, sosyal refah devletinden sosyal yardım devletine (liberal anlayışa) doğru bir gidiş olduğu düşünmek mümkün. Oysa daha doğru bir söylem, her modelin kendi içinde geriye doğru bir dönüşüme uğradığı yönünde olabilir. Örneğin Avrupa'daki farklı modeller tümüyle ortadan kalkmış, ya da bir modelde birleşilmiş değildir<sup>1</sup> ama her model hedefleri, uygulamalarıyla kendi içinde bir gerilemeye uğramıştır. Sosyal-demokrat veya sosyal refah modeli yine sosyal refah devletidir; ancak geçmişe göre daha mütevazı hedef ve uygulamalar izlediğini görmemek mümkün değildir. Korpi'ni dile getirdiği gibi (Walter Korpi, 2003), tam istihdamdan vazgeçiş ve işsizliğin kabulü bile önemli bir göstergedir.

Bu durumda Türkiye'deki anlayış ve uygulamaları nasıl niteleyeceğiz? Ayrıca, 1961'de Anayasa'yla kabul edilmiş modern bir anlayışı kendi sosyo-ekonomik yapı ve uygulamaları içinde harmanlamış, zaman içinde de değişiklikler göstermiş Türkiye modelinin oluşumu ve gelişimindeki farklılıklar nasıl değerlendirilebilir? Bu soruların yanıtlanması, Avrupa'da ontolojik anlamda sosyal devletin oluşumu ve gelişim koşullarının değerlendirilmesiyle mümkün görünüyor. Yani, Türkiye'deki uygulamalardan sosyal yardım devleti gibi bir sonuç çıkarmak mümkün ama pek açıklayıcı olmamakta.<sup>2</sup>

*- Ontolojik Açıdan Tarihsel-Toplumsal Bir Ürün*

Modern sosyal devleti, anayasada yer alan ilke, kurum ve politikalarla varlık kazanan bir anlayış ve uygulamalar bütünü olarak düşünmekten önce, ontolojik açıdan bakmak ve hangi etmenlere bağlı olarak ortaya çıktığını düşünmek oluşum koşullarını anlamak ve ülkelerarası farklılıkları anlamak açısından daha açıklayıcı görünmektedir. Böyle bakıldığında, Batı Avrupa'da ortaya çıkan bu gelişmenin, toplumsal mücadelelerden savaşa kadar birçok tarihsel-sosyal gelişmenin *ürünü/cıktısı* olduğunu söylemek mümkün. Bu noktada, ulus devletlerin inşası, insan hakları ve demokrasinin varlık kazanması, koca bir yüzyılı kapsayan işçi hareketi, arkasından gelen 2. Dünya Savaşı ve buradan alınan dersler, Avrupa'nın yanı başında yükselen Sosyalist Blok, liberalizmin getirdiği krizler ve Keynezyen ekonomi politikalarına geçme gereği gibi birçok etmeni birlikte düşünmek de kaçınılmaz. Öte yandan kapitalizmin büyümeye, demokrasinin uzlaşmaya ihtiyacı

<sup>1</sup> Gerçi bu gerileme nedeniyle, Avrupa'da genel olarak her ülkede Keynezyen Refah Devletinden, Schumpeteryan yaklaşımlar doğrultusunda rekabet, yaratıcılık ve esnekliği önemseyen bir rejime kayıldığı yolunda görüşler de bulunmaktadır (Bob Jessop, 2002). Bunun tam anlamıyla liberal bir anlayışı yansıtmasa da, "Çalışma Odaklı Ulusötesi bir rejim" (Schumpeterian Workfare Postnational Regime) olarak adlandırılabilceği de söylenmekte.

<sup>2</sup> Türkiye'de refah devleti, sosyal devletle ilgili birçok çalışmada, ne yazık ki, sosyal devlete ilişkin bu ontolojik yaklaşım ihmal edilmekte. Bu nedenle, buradaki konuları en başta Avrupa Toplum Modeli adlı kitapta, sonra birçok makalede irdelendiği halde bilineni tekrarlamak pahasına da olsa yazmaya devam etmek gerekiyor.

var; emeğin belirli bir toplumsal-siyasal güç kazandığı durumlarda ise- Batı Avrupa'da olduğu gibi- uzlaşma sağlanması emeğin taleplerinin hem siyasete tahvil edilmesi hem karşılanmasını gerektirmekte. Bunların bir araya gelmesi ise, ekonomik anlamda ulus devletin rolünün artması ve sosyal boyutlara/politikalara önem verilmesini kaçınılmaz kılmakta.

Kısacası sosyal devleti, kapitalist sistemde ortaya çıkan ve varlığı ile boyutları ülkeye ve koşullara göre değişen “bağımlı değişken” olarak görmek doğru olur.<sup>3</sup> Ortaya çıkan gerçeklikte, toplumsal-siyasal güç ilişkilerinin belirleyici rolü de unutulamaz. Dolayısıyla sosyal devlet, geleneksel kurumların, sosyal yardımların veya toplumsal refahın öne çıktığı tüm modeller için ortak bir kavram olsa da, modelin biçimlenmesi ve etkin bir anlam kazanmasında ülkedeki güç ilişkilerinin rolünü unutmamak gerekir.

#### *-Çok Katmanlı Bir Uzlaşma*

Sosyal devletin, birkaç katmanlı bir uzlaşma aracı olduğu da gözden kaçırılmaz. Ancak uzlaşmayı gerektiren ve mümkün kılan koşulları, yasalarda değil, tarihsel ve sosyal alanda aramak gerektiği de unutulmamalıdır.

Sosyal devlet, bir yanda kapitalist ekonomi ile siyasal demokrasi arasındaki toplumsal uzlaşmanın üçüncü ayağı, öte yanda sermaye ile emek arasındaki uzlaşmanın en önemli aracı, son olarak da sivil ve siyasal haklarla sosyo-ekonomik hakların buluşmasını sağlayan bir araç konumundadır. Yukarıda değinildiği gibi, sosyal taraflar arasında böyle bir uzlaşma ihtiyacı duyulması veya bu uzlaşmanın emekten ve toplumcu politikalarından yana sonuçlar üretmesi için taraflar arasındaki güç ilişkilerinde göreceli de olsa bir dengenin bulunmasına ihtiyaç vardır. Kapitalizmi hem emeğin hak ve ihtiyaçlarını dikkate almaya zorlamak hem toplumcu politikalar üretebilmek, ancak, sermayenin karşısında bu talepleri siyasete taşıyacak ve taraflar arasında göreceli de olsa denge sağlayacak toplumsal-siyasal güçlerin varlığıyla mümkündür.

Kuşkusuz bu uzlaşmanın vaatkâr olması, yani taraflar için yarar üretebilecek bir nitelik taşıması da gerekiyor. Yani, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde ekonomik büyümeyi güvence altına almak, siyasal istikrarı ve demokrasiyi sürdürmek ve en başta emeğin olmak üzere toplumun sosyo-ekonomik koşullarını iyileştirmek gibi, - tabii modellere göre farklı ölçülerde olmak üzere- üç yanlı taleplerin karşılanması beklenmekte. Bu nedenle sosyal devleti hem bir amaç hem bir araç olarak

<sup>3</sup> Sosyal devletin büyük ölçüde “tarih” olduğu, sosyo-ekonomik hakların birçoğunun hak olmaktan çıktığı günümüzde, sosyal devleti sosyal-siyasal-ekonomik koşulların bir çıktısı olarak düşünmenin önemi daha da ortaya çıkmakta. Öte yandan, Marksist yaklaşımların, sosyal devleti emeğin konumunu değiştirmekten uzak, kapitalizmin devamını sağlayan bir uygulama olduğu yolundaki eleştirilerinin şimdi çok daha gerçeklik kazandığı da söylenebilir. Ancak, tüm yetersizliklerine karşın siyasal demokrasiden vazgeçilemediği gibi, sosyo-ekonomik hakları önemseyen bütünlükçü bir insan hakları anlayışı ile sosyal eşitlik fikrinden, bu hakları meta olmaktan çıkaracak sosyal refah devletinden vazgeçmek de doğru görünmüyor.

düşünmek doğru olur; amaç olarak benimsenmesinin ise, hem taraflar arasındaki güç dengesine hem uzlaşmanın getireceği yararlarla bağlı olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.

*-Sosyo-Ekonomik Haklara Bakışla Biçimlenen Amaç ve İşlevler (Modeller)*

Sosyal devlet açısından sosyo-ekonomik hakların önemi büyük. Sosyal devlete büyük ölçüde hukuki bir zemin kazandıran sosyo-ekonomik hakların kabulüdür; öte yandan, sosyo-ekonomik hakların hayata geçirilmesi ve bu haklar açısından herkese belirli bir standardın sağlanması sosyal devletin temel amaçları arasında olmak durumundadır. Sosyal devlet anlayışını farklılaştıran en önemli kriterin, sosyo-ekonomik haklara ilişkin yaklaşım olduğu da biliniyor.

Gerçi hiçbir sosyal devlet modelinde sosyo-ekonomik hakların külliyen yok sayıldığını söylenemez. Bu anlamda liberal anlayışın sosyo-ekonomik hakları yok sayan yaklaşımının, -hatta Hayek gibi bazıları “sanrı” olarak ilan etmekten kaçınmamakta- sosyal devlet anlayışı içinde az ya da çok kırıldığını kabul etmek gerek. Ancak, hem hakların bütünü hem farklı haklar açısından farklı yaklaşımlar olduğu gözden kaçmamakta.

Örneğin liberal model veya sosyal yardım devletinde, sosyal güvenlik, sendikal haklar konusunda engeller ve yetersizliklerle karşılaşmak çok mümkündür; buna karşın eğitim ve sağlık haklarında piyasacı yaklaşımlara yer verilse de, bunların kamu tarafından karşılanmasından tümüyle vazgeçilmez. Oysa çalışma hakkı, yok mertebesindedir; insan onuruna yakışır işler ve koşullar ise pek bulunmaz.

Bu ayırma şu noktadan bakmak anlamlı görünüyor. Eğitim, sağlık, hatta barınma gibi hakların, bireye ve topluma yarar sağlarken, sermayeye de hizmet ettiği bir gerçek. Sermayenin eğitilmiş, sağlıklı bir topluma ihtiyaç duyduğuna kuşku yok; toplumsal sermaye bu koşullarda geliştiği gibi, rekabet ortamı açısından da bu gelişmelere ihtiyaç vardır. Bu nedenle işin içine piyasa girse de, geniş yığınlar için bu hizmetlerin devlet eliyle sağlanmasından vazgeçilmez. Ancak bu anlayış içinde, ne sosyo-ekonomik hakların meta olmaktan çıkarılması, ne de sosyal eşitliği geliştirilmesi gibi amaçlar söz konusu olabilmektedir.

Bu konuda sosyo-ekonomik haklar içinde sosyal haklar ve ekonomik haklar gibi bir ayırma gidildiği de görülmekte. Sosyal haklar olarak eğitim, sağlık, barınma haklarından söz edilirken, çalışma hakkı, iyi ve korunaklı çalışma koşulları, yeterli bir gelir gibi doğrudan ekonomik bölüşümle ilgili haklar “ekonomik haklar” gurubuna girmektedirler (Sumner B. Twiss, 2004, 40; Shareen Hertel, 2006, 217). Bu ayırma, “Kapitalizm Küreselleşirken Dünya Ahvalı” adlı eserde epeyce irdelenmiştir (Koray, 2011; 389). Bu ayırmanın, küresel kapitalizm ve neo-liberal politikaların haklar karşısındaki konumunu ortaya koymak açısından anlamlı olduğuna da kuşku yok. Çünkü, ekonomisi ve siyasetiyle dünyadaki egemen sistemin sosyal nitelikli haklarla az ya da çok uzlaşırken, ekonomik nitelikli hakları yok saymasını görmemek mümkün değil. Küresel düzeyde “sosyal haklar” deyiminin yaygınlaşmasını da, kendiliğinden ve art niyetsiz bulmak zor. Bu nedenle

“sosyal haklar” yerine, “sosyo-ekonomik haklar” deyimini inatla sürdürmek gerektiği söylenebilir.

Sosyo-ekonomik haklara “özgürlükle eşitliğin” buluşmasını sağlayan haklar olarak bakmak da yanlış olmaz. Çünkü bireyin sosyo-ekonomik koşullarını dikkate alan ve bu koşulların iyileşmesiyle bireyin güçlenmesini hedefleyen sosyo-ekonomik haklar, bu yolla hem sosyal eşitliğin az çok varlık kazanmasına hem temel hak ve özgürlüklerin çok daha geniş kitleler tarafından kullanılmasına yol açarlar. Günümüz koşullarında sosyo-ekonomik haklar geriledikçe, bir yanda eşitsizlikler ve adaletsizliklerin nasıl arttığı, öte yanda özgürlüklerle eşitliğin arasının ne kadar açıldığını görmemek mümkün değil.<sup>4</sup>

Buna bağlı olarak, sosyo-ekonomik hakların demokrasinin gelişmesine hizmet eden yönleri de ihmal edilemez. Demokrasi kültürü denilen şeyin, temel hak ve özgürlükler konusunda daha bilinçli bir toplum ve daha güçlü bireylerle kazanılacağına kuşku yok. Bugün, sosyo-ekonomik eşitsizliklerin büyük olduğu toplumlarda demokrasinin gerçek bir işleyişe kavuşmasının zor olduğu da açıkça görülmekte. Dolayısıyla bu hakların, bölüşüm üzerinden sosyal eşitliğe, toplumsal gelişme üzerinden siyaset ve demokrasiye katkıları ihmal edilmemesi gereken özellikleridir. Bu haklara gerçek anlamını ve güçlerini kazandırmak açısından da, tartışmaları bu alanlar ve bu nitelikler üzerinden yapmakta büyük yarar vardır.<sup>5</sup>

*-Sonuç Olarak Sosyal Devlet: Sosyal-Siyasal Ekonomi*

Gelirin siyasal yoldan yeniden bölüşümü, yalnız sosyal devlet olmakla ilişkili değildir. Devlet her koşulda “gelirin siyasal yoldan yeniden bölüşümünü” sağlayan bir aygıttır. Devletin makro düzeyde aldığı kararlar, izlediği politikaların bütünü bir biçimde gelirin yeniden dağılımını etkilerler. Sosyal devlet ise, bu yeniden bölüşümde, üretim araçlarının mülkiyetine dokunmadan ama ekonomiye siyasal yoldan müdahaleyle bu bölüşümün biraz daha “adil” olmasını amaçlamakla farklılaşır. Yani gelirin siyasal yoldan yeniden bölüşümünde, ilkesel olarak “daha toplumcu, daha eşitlikçi” hedeflerin dikkate alınması gündeme gelir.

Dolayısıyla her düzeyde artı değer ve ulusal gelirin nasıl bölüşüleceği meselesi (kısaca bölüşüm) siyasal-ekonomik bir mesele olduğu gibi, sosyal devlet ve sosyo-ekonomik haklar da siyasal ekonomiyle, yani bölüşümle ilgili meselelerdir. Ülkede benimsenen siyasal-ekonomi neyi işaret ediyorsa, sosyal devlet de ona göre biçimlenir. Dolayısıyla sosyal devletin niteliğini siyasal ekonomi üzerinden aramak ve değerlendirmekle, daha anlamlı ve net sonuçlar almak mümkündür.

<sup>4</sup> Günümüzde en başta küreselleşen piyasa ve ulusüstüne çıkan ekonomik karar ve politikalar nedeniyle, sosyo-ekonomik hakları hayata geçirecek küresel-toplumcu politikalara ihtiyaç olduğunu düşünmek de kaçınılmaz.

<sup>5</sup> Örneğin Türkiye’de demokratik kurum ve süreçler tartışmaya açılırken, ortaya çıkan yetersizlikler konusunda toplumun sosyo-ekonomik koşullarını ve sosyo-ekonomik hakların konumunun tartışmaya katılmasına büyük ihtiyaç var. Siyaset bilimciler bunu ihmal ediyorsa, hatırlatmak da siyasal-sosyal ekonomiyle ilgilenenlere düşmekte.



Liberal anlayışın, genel olarak sosyal devlete ve sosyo-ekonomik haklara karşı çıktığı bilinmekte. Bir kere, gerçekleştirmeleri devletin olumlu müdahaleleriyle mümkün olan (pozitif nitelik taşıyan) sosyo-ekonomik haklar, devletin ekonomiye müdahalesini kaçınılmaz kılar; liberal anlayış bunu doğru bulmaz. Gelirin daha adil bölüşümü veya sosyal eşitlik ve adalet istemleri ise tehlikelidir! Kapitalizm eşitsizlik içinde büyür; piyasacı rekabet küçükleri yutmaktan kaçınmadığı gibi, güvencesizliği de kullanmaktan kaçınmaz. Böyle olduğu için de, her modern demokraside sosyal devletin ilkesel olarak kabul edildiğini görsek de, sosyal refah devleti adını alabilen uygulamalar ancak gelişmiş demokrasi, örgütlü ve bilinçli emek ile siyasal yelpazede toplumcu anlayışlara sahip partilerin güçlü olduğu koşullarda hayata geçme olanağı bulabilmektedir. Sermaye ile emek arasında göreceli de olsa güç dengesi ancak böyle sağlanabilmekte ve ancak bu koşullarda kapitalizmi göreceli de olsa “hakça” bölüşüme razı etmek, toplumsal refahı ile gelir dağılımında görece bir adalet sağlayabilmek mümkün olmaktadır.

Günümüzdeki koşullarına baktığımızda ise, küreselleşen kapitalizmin liberal politikalara ihtiyacı büyüktür. Liberal politikalar olmadan, ne bu kadar sermaye hareketliliği ve büyüme sağlamak, ne küresel sermaye, küresel şirket haline gelmek mümkündür. Artan tekelleşme ve hareketlilikle sermaye hızla güçlenirken, bunun aksine ulusötesi rekabete zorlanan emek ve ulus devlet güç kaybetmektedir. Bu koşullarda emek ve sermaye arasındaki güç ilişkilerinde büyük bir dengesizliğin ortaya çıkması gibi, ulus devletin koruyucu politikaları ve toplumcu hedeflerinin gerilemeye zorlandığına da kuşku yok. Bu nedenle, her model kendi içinde gerilerken, bölüşümle daha doğrudan ilişkili olan çalışma hakkı, iyi iş, korunaklı çalışma koşulları gibi ekonomik haklar ortadan kaybolma yoluna girmektedir.

Günümüz koşullarıyla ve bunun genel olarak sosyal devlet üzerinde yaptığı tahribatla ilgili söylenecek daha çok şey var; ancak ele aldığımız konu bizi sınırılıyor. Sosyal belediyecilik konusuyla devam edelim.

*-Sosyal Belediyecilik?<sup>6</sup>*

Sosyal belediyecilik de, jenerik bir kavram niteliğinde. Bu nedenle, sosyal devlet kavramında olduğu gibi, sosyal belediyecilik kavramını ve boyutlarını tanımlamak ve buradan yola çıkarak uygulamadaki duruma açıklık getirmek veya bir ad vermek gerekli.

Sosyal belediyeciliğin tanımı, ya da boyutları açısından nerelere bakılabilir? Ya da, sosyal belediyecilikle ilgili anlayış ve uygulamalardan söz ederken hangi kriterden yola çıkmak, hangi hedef ve amaçları dikkate almak, neye göre bir değerlendirme yapmak doğru olur? Örneğin sosyal devlet açısından yeterli olmasa da kullanılan sosyal harcamalar gibi bir kriter sosyal belediyecilik için de kullanılabilir mi? Öte yandan, harcamalar her zaman gerçek durumu yansıtmaya

<sup>6</sup> Sosyal belediyecilik kavramının büyük ölçüde Türkiye’ye ait olduğunu söylemek yanlış olmaz. Batı’da bu anlamda bir nitelemeye pek rastlanmıyor; onun yerine, belediyelerin bu tür sosyal sorumluluklarını anlatmak üzere yerel sosyal refah, belediyelerin sosyal hizmetleri, belediyeler ve sosyal gelişme gibi tanımlamaların tercih edildiği görülmekte.

yetmediğinden, uygulamalara bakarak mı değerlendirme yapmak, sonuçları mı dikkate almak önemli olmakta? Bu sorular arttırılabilir de... Ne var ki, sosyal belediyecilikle ilgili değerlendirmelere gidebilmek için bu tür soruların yanıtlanmasına gerek olduğuna kuşku yok.

Türkiye’de sosyal belediyecilik konusunda birçok tanım var; genellikle de bu tanımın “yerel sosyal politika” benzetmesi içinde yapıldığı söylenebilir. Örneğin Seyyar, sosyal belediyeciliği “yerel sosyal politika” olarak ele almakta ve yerel sosyal politikanın gelir dağılımından çevre korunmasına, sağlık politikalarından istihdama kadar birçok alanı kapsadığını ileri sürmektedir ( Ali Seyyar, 2008, 31-34). Onun gibi daha birçok yazarın sosyal belediyeciliği yerel düzeydeki sosyal devlete benzettikleri ve uygulamaların sosyal koruma ve sosyal adalete hizmet etmelerinin beklendiği söylenebilir (Hamza Ataş, 2009). Benzer şekilde, belediyelerin, sosyal belediyecilik uygulamaları ile vatandaşlarına asgari düzeyde insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamak olan sosyal devlet anlayışına yerel düzeyde katkıda bulunmalarının beklendiğinden söz edildiği de görülüyor (Ahmet T. Adıyaman, Salim Demirel, 2011; 116).

Ancak, sosyal devlet gibi sosyal politika kavramı ve uygulamaları da,, oldukça açık uçlu bir alana işaret etmektedir. Örneğin bugün sosyal politika, işçi sınıfına yönelik dar anlamını çoktan aştığı gibi, sosyal ihtiyaçlara ve sosyal korumaya yönelik geniş anlamdaki anlamını da geride bırakmış ve eşitlik, çevre gibi yeni politika alanlarını içine katarak daha geniş bir boyut kazanmıştır. Öte yandan, hangi alanda olursa olsun sosyal politikanın, sosyal devlet gibi, nitelendirilmesine de ihtiyaç var. Örneğin yerelde nasıl bir sosyal politika izleniyor? Gelir dağılımındaki adaletsizlik önemseniyor mu; eğitim ya da sağlık olanakları açısından eşitsizlik ne ölçüde; dayanışma ailede mi odaklanıyor; yoksa toplumsal dayanışma mı önem kazanmış? Bu sorular bizi, yine sosyo-ekonomik hakların meta olmaktan çıkarılıp çıkarılmadığı gibi temel kritere getiriyor. Kısacası sosyal belediyecilik yerel sosyal politika olarak tanımlandığında, bu tanıma içerik kazandırmak için ölçüyü sosyo-ekonomik haklar çerçevesinde aramak doğru olacaktır.

İlk olarak, *yerel sosyal politikayı boyutlarına göre dar veya geniş olarak ikiye ayırabiliriz*.<sup>7</sup> Örneğin geniş anlamda bir sosyal belediyecilik anlayışının, aşağıda sıralanan alan ve hedefleri dikkate alması düşünülebilir.

- 1-Kentlerin ekonomik, sosyal, kültürel gelişimi: (Alt yapıdan, konut politikalarına, iş olanakları ve kültürel merkezlere kadar)
- 2-Sosyal refahın gelişimi: (Yoksulluk ve dışlanmanın azaltılmasından sosyal hizmetlere, sosyal korumadan, eşitlik politikalarına kadar)
- 3-Demokrasi kültürünün gelişimi: (Belediyenin faaliyetleri aracılığıyla sivil toplumun ve katılımıcılığın teşviki)

<sup>7</sup> Sosyal belediyeciliğin sınıflandırılması veya nitelendirilmesiyle ilgili bu görüşlerin tartışılmaya ve tamamlanmaya muhtaç olduğuna kuşku yok. Farklı yaklaşım ve önerilerin ortaya çıkmasına meydan açması ise sevindirici olur.

• 4-Kentlerin çevresel gelişimi: (Yeşil kentler oluşturulmasından çevrenin korunmasına, sera gazları salınımının azaltılmasından sürdürülebilir enerji kullanımına kadar)

Bu tür bir yaklaşımla, günümüz gelişmelerini dikkate almış ve buna uygun olarak oldukça geniş bir “sosyal politika” anlayışını benimsemiş bir sosyal belediyecilikten söz ediliyor olmaktadır. Aslında yerel yönetimlerin özerkleşmesinin istendiği günümüzde, belediyelere bu alanların hepsinde sorumluluk düştüğünü söylemek abartı olmaz. Merkezden bağımsız ve mali açıdan güçlü yerel yönetimlerin, sosyal belediyecilik konusunda daha yetkili oldukları gibi, daha sorumlu olmalarının bekleneceğine de kuşku yoktur. Öte yandan özerkliğin yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunması beklendiğinden, izlenen politikaların daha toplumcu, daha eşitlikçi olması gibi beklentiler de gündeme gelmektedir. Ancak ülkelere göre farklılaşan uygulamalar, özerkliğin sosyal belediyeciliğin ya da toplumcu politikaların garantisi olmadığını göstermekte.

Kuşkusuz ki, giderek kentleşen dünyamızda yaşam olanakları ve koşulları, sosyal refah ve sosyal eşitlik, siyasal kültür ve demokratik katılım, sağlıklı ve yeşil kentler gibi birçok konu doğrudan yerel yönetimleri ilgilendirmekte ve bu alanlarda yerel yönetimlerin müdahalelerin daha belirleyici olduğu görülmektedir. Bu nedenle yerel düzeyde giderek daha geniş boyutlu bir sosyal politikaya ihtiyaç duyulduğu, eğilimlerin bu yönde olduğu söylenebilir; ancak hangi düzeyde olursa olsun sosyal politikanın niteliğini, büyük ölçüde, siyasal-ekonomi veya bölüşüm politikaları açısından izlenen yaklaşımların belirlediğini de hatırdı tutmak gerekmektedir.

Geniş anlamdaki bu yaklaşımın karşısında, sosyal belediyeciliği daha dar anlamdaki sosyal politikaya paralel biçimde ve emekle sınırlı olmasa da “sosyal güvenlik, sosyal koruma, sosyal refah hizmetleri” olarak anlamak ve bunlarla sınırlamak da mümkün. Bu yaklaşımda da yerel düzeyde izlenecek sosyal politikaya işaret edilmektedir; ancak burada daha dar- belki de klasik denilebilecek- sosyal sorunlarla sınırlı kalınmaktadır.

Burada bir parantez açarak, Türkiye’de, akademik çalışmalarda sosyal belediyecilik anlayışının daha geniş boyutuyla ele alındığı, tartışmaların bu boyutlardan yapıldığı, buna karşın, belediye uygulamalarının oldukça dar anlamı bir sosyal belediyeciliği yansıttığı söylemek yanlış olmaz.

Öte yandan hizmetler, uygulamalar açısından dar ve geniş olarak ikiye ayırabileceğimiz sosyal belediyeciliği, politikalar, hedefler, amaçlar açısından sınıflandırmak da mümkün. Bu nedenle ister geniş ister dar anlamda kabul edilsin, nasıl bir sosyal belediyecilikten söz edildiğini anlamak için, benimsenen politika ve uygulamaların siyasal-ekonomi açısından neyi işaret ettiğine bakmak gerekiyor. Bu noktada, biraz basite indirerek, *sosyal belediyeciliği, sosyal politika alanında benimsenen yaklaşım ve hedefler açısından “toplumcu veya sosyal refah belediyeciliği” ile “liberal veya sosyal yardım belediyeciliği” olarak ikiye ayırmak mümkün diye düşünüyoruz.*

Sosyal belediyeciliği tanımlamaya yönelik bazı çalışmalarda, sosyal belediyecilikten sosyal refah, sosyal gelişme, sosyal bütünleşme gibi birçok şey

beklendiği söylenebilir; ancak bu ifadeler oldukça soyut. Buna karşın, sosyal belediyeciliği yerel sosyal politikayla ilişkilendirdiğimize göre, temel ölçütü yine sosyo-ekonomik haklara ilişkin yaklaşımlarda aramak daha ölçülebilir sonuçlar ortaya koyması açısından daha uygun olacaktır. Dolayısıyla sosyal belediyecilik için de, sosyo-ekonomik haklara nasıl bakıldığı, bu hakların hayata geçmesi açısından yerel düzeyde neler yapıldığı, örneğin gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluk konusunda ne gibi politika ve uygulamaların izlendiği gibi kriterler esas olabilirler.

Bu açıdan, sosyal belediyeciliği sosyal devlet modelleriyle ilişkilendirerek, “liberal, muhafazakar, toplumcu, geleneksel sosyal belediyecilik diye farklı modellerden söz etmek mümkün müdür?” sorusu da sorulabilir. Kuşkusuz, sosyal devlette olduğu gibi, yerel düzeyde de geleneksel etkiler, karma modeller veya farklı uygulamalar olabileceğini hesaba katmak gerek. Ancak, şimdilik yukarıda belirtilen iki temel modelle yetinelim.

Öte yandan, yerel düzeyde önemli bir özerklik sağlanmadıkça, sosyal belediyeciliği merkezde benimsenen siyasal ekonomiden, bir başka deyişle sosyal devlet anlayışı ve uygulamalarından ayrı düşünmek zor. Öyle olduğundan, yerel düzeyde hangi modelle karşılaşılacağı meselesi de, büyük ölçüde merkezde benimsenen anlayış ve politikalarla bağlantılı. Kısacası yerel düzeyde ortaya çıkan sosyal belediyecilik anlayışı ve modeli, ancak merkezdeki anlayış ve uygulamalarla ilişkisellik içinde değerlendirilebilir, açıklanabilir. Aşağıda, bu konuları dikkate alan bir tartışma yapılmaya çalışılmaktadır; o nedenle önce Türkiye’deki sosyal devleti tanımlamak gerekmektedir.

## Türkiye’de Sosyal Devlet!

Bizim gibi ülkelerde, sosyal devletin iç dinamiklerin getirdiği bir gelişme olmaktan önce “iradi” bir seçim olduğu biliniyor (Koray, 2012). 1961 Anayasası’nı yapanlar tarafından batılılaşmanın, modernleşmenin, demokratikleşmenin gereği olarak düşünüülüp benimsenen bu seçimin, tarihi-toplumsal koşullarla bütünleştiği de söylenebilir.

-Örneğin 1960-1980 döneminde, bir yandan dış dünyadaki konjonktürel koşullar, öte yandan Keynesyen ekonomi benzeri politikaları uygulama olanağı veren ithal ikameci politikalar, bunun dışında o dönemde solun siyasal anlamda görece güç kazanması (1960’larda İşçi Partisi’nin 15 milletvekili ile Meclis’e girmesi, 70’lerde merkez bir parti olan CHP’nin ortanın solu politikasını benimsemesi ve iki seçim kazanması, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının uygulanması) gibi toplumsal-siyasal koşullar söz konusu. Bunları düşünürsek, sosyal devlet anlayışının kabulü gibi siyasal alanda biraz daha “ciddiye” alındığını söylemek de mümkün. En azından bu dönemin, ithal ikameci politikaların desteklemesiyle bölüşümün “daha hakça” olmasının tartışıldığı bir dönem olduğunu biliyoruz.

Öte yandan, o dönemde işçileşmenin ve sendikalaşmanın daha çok devlet iktisadi kuruluşlarında güç kazandığı düşünülürse, batılılaşmayı, demokratikleşmeyi

amaçlayan bir ülkede sosyal devlete, yani devlet ile emek arasındaki “uzlaşmaya” hizmet edecek araca ihtiyaç olduğu da söylenebilir. Buna tam bir uzlaşma denilip denilemeyeceği tartışılır bir konu; çünkü ne bu dönem öncesinde ne de bu dönemde taraflar arasında sağlam bir uzlaşmaya yol açacak bir güç dengesi vardır. Ancak bu dönemde özellikle kamu sektöründe sendikacılık güçlenirken, uzlaşmacı bir sendikacılığın yararlı olacağı da açıktır. Bu açıdan Türk-İş’in uzlaşmacı ve partiler üstü sendikacılığının “işlevselliği” bir yana bırakılamaz. Hatta, ithal ikameci büyüme politikaları nedeniyle yalnız devlet kuruluşlarında değil bu dönem içinde büyüyen özel sektör sanayi kuruluşlarında da emek ile sermaye arasında da, ekonomi anlayışı ve sosyal devlet açısından görece bir uzlaşmanın oluştuğundan söz edilebilir. Türkiye’deki sendikacılık anlayışı içinde öne çıkan toplu sözleşme, ücret sendikacılığının da hem bu dönemin ve bu koşulların ürünü olduğunu hem bu döneme hizmet ettiğini düşünmek mümkün.

İthal ikameci politikalar, bir yandan sanayileşmeye hizmet ederken, öte yandan emeği koruyucu standartları kolaylaştırmaktadır: toplu pazarlıklar taraflar arasındaki ekonomik uzlaşmanın, sosyal devlet vaatleri ise siyasal uzlaşmanın aracı konumundadırlar. Taraflar için benimsenen modelin Batı Avrupa modeli olduğu da açıktır. Devletin desteklediği karma ekonomik yapı içinde Batı Avrupa’yla ekonomik ilişkiler gelişirken, o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu büyüme ve zenginleşme açısından sermayeye, emeği koruyucu standartları açısından emek ve sendikalara cazip gelmektedir. Kısacası, 1960-1980 arasındaki dönem, sosyal devlet açısından bir “hedefler, vaatler, beklentiler dönemi” olarak nitelendirilebilir.

Ancak, büyüme ağırlıklı ve sermaye birikiminden yana olan temel politikalar unutulamayacağından, sosyal devlet olma iddiasını, ne sosyo-ekonomik haklar, ne de gelir bölüşümündeki adalet açısından abartmamak gerekir. Kısacası, “hakça” bir bölüşümü öngören bir siyasal ekonomi bu dönemde de söz konusu değildir. Öte yandan böyle olması toplumsal-siyasal gerçekliklerle de ilgilidir. Yalnız ekonomik yetersizlikler nedeniyle değil, emek ve Türk-İş’e bağlı sendikalarda görülen sınıf sendikacılığından kaçış ve siyasal bilinç eksikliği, toplumcu anlayış ve politikalar açısından görülen toplumsal-siyasal güçsüzlük, sağ ve merkez partilerle politikalarının siyasetteki ağırlıkları nedeniyle sosyal devlet anlayışının sosyal refah devletine ulaşmasını beklemek baştan beri zordur.

Örneğin, refahın üretimi ve dağılımı açısından “aile, piyasa ve devlet” olarak kabul edilen üç kaynağa bakıldığında, Türkiye’de sosyal devletin ne gelir, ne de sosyal hizmet ve dayanışma açısından ailenin yerini alacak bir genişleme/kurumsallaşma gerçekleştirmediği ortadadır. İşsizine yardım eden, hastasına, çocuğuna, engellisine bakan ailedir; hatta gecekondulu bile olsa evini yapan ailedir; dayanışma da toplumda değil ailededir.

Bu nedenle 1960-1980 arasında ortaya çıkan modeli, *ithal ikameci politikaların izin verdiği ölçüde aile merkezli geleneksel sosyal dayanışmayı modern sosyal devletin vaatleri ile harmanlamaya çalışan, ancak popülist bir uygulama içinde varlık kazanan bir model olarak*

*tanımlayabiliriz.* Bir başka deyişle, bu dönemde modern sosyal devlet söylemi ve vaatleri altında geleneksel kurumlardan vazgeçmeyen ve oy kaygısıyla klientalist-popülist politikalara ağırlık veren, kısaltmak gerekirse, ”modern vaatlerle karışık bir geleneksel-popülist” model diyebileceğimiz bir anlayış ve uygulama karşımıza çıkmaktadır.

-1980 sonrasında ise, neo-liberal politikaların ekonomik, siyasal ve toplumsal yapıda nasıl bir fırtına estirdiği bilinmekte. Bu dönem sonrasında, ekonomik ve siyasal koşulları nedeniyle sosyo-ekonomik haklar ve sosyal devlet çerçevesindeki uzlaşmaya gönülsüz de olsa katılan özel sektörün en başta sendikal haklara itiraz ettiği ve 1980 sonrasında dışa açık büyüme politikaları çerçevesinde bu itirazlarının dikkate alındığı da biliniyor. 1980 sonrasında, yalnız sendikal haklar açısından değil, sosyal devlet anlayışı ve uygulamaları açısından da kayıplar ve gerilemeler dönemi olduğu da bir başka gerçek.

Ekonomik alanda dışa açık büyüme politikalarıyla küresel piyasalara eklenmeye çalışılır, siyasal yapıda kısıtlı özgürlüklerle depolitizasyon istenirken, sermayenin hem dışa açılması hem dışarıdan sermaye beklenmesi nedeniyle emekle uzlaşmak şöyle dursun, bu koşulların emeğe dikte edildiği bir döneme girilmiştir. Fakat burada, yine, toplumsal-siyasal güç ilişkilerinde emekten ve toplumcu politikalarından yana denge yaratacak bir siyasal yapılanmanın oluşmadığını hatırlatmakta yarar var. Örneğin siyasal güç ilişkileri açısından böyle bir yapılanmanın, kayıpları tümüyle durdurmasa da azaltılabileceği Avrupa’da farklı model uygulamaları içinde izlenebiliyor. Türkiye’de ise tersine bir gelişme ile bu dönem sonrasında zaten var olan geleneksel ve muhafazakar değerlerin daha da baş tacı edildiği, siyasal partilerin ise her kanadı, her görüşü kucaklayacak iddiaları yedeğine aldığı görülmekte.

Bu değişim çerçevesinde devlet toplumcu politikalarından hepten geri çekilmiş, özellikle ekonomik haklar ortadan kaybolmuş, sosyal haklar ve hizmetler ise giderek piyasaya devredilmiştir. Örneğin çalışma hakkı yoktur; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik hakları piyasalaşmaktadır; sendikal haklar ve çalışma koşulları her geçen gün kötülemektedir. Buna karşın sosyal yardımların çeşitlenerek arttığı bir gerçek. Kısacası geleneksel-popülist model kendi içinde gerilemiş, liberalizme daha fazla yer açılmıştır diyebiliriz. Bunu yaparken, hem aile gibi, vakıflar gibi geleneksel kurum ve değerlere daha fazla dayanma gereği duyulmakta hem klientalist yaklaşımlarla-“Yeşil Kart” uygulamaları ve Sosyal Yardımlaşma Fonu yardımlarında olduğu gibi- popülist uygulamalar her geçen yıl daha fazla ağırlık kazanmaktadır.

Biliyoruz ki, tüm liberal modeller açısından “yararcı” ve en geride kalana yardıma yönelik (artıkçı) yaklaşımlar esastır; ancak genel olarak beklenen yararın, daha çok sistemin meşruiyeti ve devamlılığıyla ilgili olduğu söylenebilir. Türkiye’deki uygulamalarda ise, yararcı yaklaşımların, sistemin meşruiyeti kadar oy kaygısı ve siyasal beklentilerle ilgili olduğunu söylemek yanlış olmaz. Evet, sosyal yardım ağırlıklı (sadaka devlet denilmesi boşuna değil) bir anlayış sürdürülmektedir

ama bu anlayışın hayata geçmesinde temel motif, herhangi bir toplumsal sorunu iyileştirmekten önce klientalist beklentiler olmaktadır.

Dolayısıyla, ne liberal model, ne de sosyal yardım devleti tanımları Türkiye'deki sosyal devleti açıklamaya yeterlidir. Burada Furniss'in sınıflamasını da anımsayarak 1980 sonrasında ağırlık kazanan ve günümüzde de sürdürülen modele, "*klientalist yaklaşımlarla, popülist uygulamaların ağırlıkta olduğu bir sosyal yardım devleti*" demek mümkün.

Yukarıda özetlenen bu durumu, günümüzde sosyal devlet, sosyo-ekonomik haklar ve bunlara göre biçimlenen sosyal politikalara bakarak biraz daha netleştirmekte yarar var.

#### *-Günümüzde Temel Politikalarıyla Sosyal Devlet*

Sosyal devletin ve sosyal politikaların, siyasal ekonominin yansıması sonucu olarak biçimlendiğini yukarıda söyledik. Siyasal ekonomi ise, önünde sonunda artı değerın bölüşümüyle ilgilidir; sosyal devletin niteliği ve politikaları da ona göre biçimlenir. Bu nedenle, -günümüzdeki akademik çalışmalarda sosyo-ekonomik hakların meta olmaktan çıkarılması ile bölüşüm meselesinin çok zaman ihmal edildiği görülsede -sosyal devlet değerlendirilmek istendiğinde, aşağıda yer alan ve temelde sosyo-ekonomik haklarla ilgili olan sosyal politika alanlarının hepsine bakmak gerekmektedir:

- Vergi politikası;
- Eğitim hakkı;
- Sağlık hakkı;
- İstihdam ve çalışma yaşamı;
- Sosyal güvenlik;
- Sendikal haklar
- Konut ve barınma;
- Eşitlik politikaları;
- Çevre hakkı ve politikaları.

Ancak bu alanlardaki politikalar bir bütün olarak ele alındığında, sosyal devletin ve sosyal politikaların niteliğini anlamak mümkün olmaktadır. Kısacası, sosyal devletin sosyal yardım devletine dönüşmesi gibi, sosyal politikaların da işsizede, yoksula, yaşlıya, özürliye yönelik hizmet ve yardımlar olarak anlaşılmasında ciddi bir eksiklik bulunmaktadır.

Örneğin vergi politikası başlı başına önemli bir göstergedir. Vergi politikası, hem sosyal devlet ve politikaları için gereken kaynağın yaratılması hem de sermaye ve emek gelirleri arasında adalet sağlanması, bir başka deyişle artı değerın nasıl bölüşüldüğü konusunda bize çok şey söyler.

Sosyal devletin, yukarıda sayılan genel ve temel politikaların yanı sıra sosyal hizmet ve sosyal yardım adı altında toplanan daha birçok aracı ve uygulaması olduğuna kuşku yok. Sosyal hizmetlerin, yani çocuklara, gençlere, kadınlara, yaşlılara, engellilere karşı yürütülen tüm sosyal hizmetlerin en önemli amacı, sosyo-ekonomik hakları toplumdaki daha mağdur kesimler için de hayata geçirmek, bu

haklardan yararlanma açısından onları koruma altına almaktır. Buna karşın, işsive, yoksula, aileye, engelliye ve sosyal dışlanmayı önlemeye yönelik yardımları, sosyal devletin ve sosyal politikaların yeterli olmadığına göstergesi olarak düşünmek daha doğru bir değerlendirme olmaktadır. Örneğin işsizlik, çalışma hakkının herkes için gerçekleşmemesi, yoksulluk ise, barınma, gelir, sosyal güvenlik hakları açısından yeterli bir düzey sağlanamaması demektir. Kısacası, hemen her toplumda hasta, engelli, yaşlılar arasında yoksulluk ve işsizliğin arttığı bir gerçek olsa da, bu gerçekler, aynı zamanda, sosyal eşitlik ve adalet vaat eden sosyal refah devleti açısından başarısızlık göstergeleridir. Sosyal refah devletinin sosyo-ekonomik hakları metalaştırmaktan çıkarmayı hedefleyen sosyal politikalara yönelmesi beklenirken, liberal sosyal devlette böyle bir hedef bulmak zordur ama demokratik zorlamalar ve sistemin meşruiyeti adına sosyal yardımlardan da vazgeçilemez. Oysa sosyal yardımlar hiç bir zaman sosyo-ekonomik hakların hayata geçmesini sağlamaz, sosyal eşitlik ve adalete hizmet etmez; ancak, bireyin hayatta kalmasını sağlarken, devlete de bu sorunları “yönetme” olanağı sağlar.

Bu bilgiler ışığında günümüzdeki klientalist yaklaşımların ağırlıkta olduğu modelimizin uygulamadaki halini saptamak mümkün. Yukarıdaki tüm sosyo-ekonomik haklar çerçevesinde Türkiye’deki koşulların bütününe irdelenmek bu çalışmanın amacını aştığından, ancak dikkat çeken birkaç konuya değinmekle yetinilecektir. Bunlardan biri, vergi politikası; diğeri çalışma hakkı olmaktadır. Vergi politikası, siyasal ekonominin temel niteliğini anlamak açısından önemliken, çalışma hakkı sosyo-ekonomik haklar arasında sosyal refah, sosyal eşitlik gibi hedefler açısından en belirleyici konumdadır. Kuşkusuz, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik hakları, konut ve toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları çevre korunması, gelir dağılımı ve yoksulluk açısından da söylenecek çok şey var. Öyle olmasaydı, “12 yıldır ekonominin istikrarlı bir büyüme gösterdiği bir ülkede BM’in insani gelişme endeksinde (2013) 90. sırada; OECD üyesi 31 ülke arasında sosyal adalet açısından son sırada olur muydu?” gibi kısa bir hatırlatma yapalım. Ama konuyu uzatmamak için bunlara giremiyoruz.

#### *-Vergi politikası*

Vergi politikası, siyasal ekonomi ve bölüşüm açısından büyük ölçüde önem taşıyor. Bu yolla, hem vergi yükünün kimlere bindirildiğini (vergi adaleti) hem de sosyal devletin hayata geçmesi için gereken parasal kaynağın ne ölçüde yaratıldığı ortaya çıkmakta. Türkiye, her iki açıdan da etkin bir sosyal devlet olmaktan uzak.

Örneğin genel bütçe vergi gelirinin GSMH içinde payı, 1990 sonlarında % 15 dolayında gezinirken, 2005’de % 20’ye yükselmiş, 2012’de ise % 22,4 olmuştur (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2013). OECD ülkeleri ortalaması % 25 dolayında iken, sosyal refah devleti olarak anılan Kuzey Avrupa ülkelerinde % 31(Finlandiya) ile % 46 (Danimarka) arasında değişmektedir.

Vergi gelirinin yetersizliği yanında, vergi yükünün kimlerin üzerinde olduğu meselesi de sosyal devlet açısından önemli. Buradan bakıldığında Türkiye’de, vergi gelirinin içinde gelir vergisinin payı % 22, kurumlar vergisinin payı % 10 düzeyinde



kalırken, KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerin payı % 32-33'e ulaşmaktadır. Geniş yığınların kullanılmadığı durumda oldukları mallar ve hizmetler üzerinden alınan dolaylı vergilere dayanan vergi politikasının adaletten uzak olduğuna ise kuşku yok. Bunun yanı sıra, dikkat çeken bir başka olgu da, toplam gelir vergisi içinde ücretlilere düşen vergi yükünün büyüklüğüdür. Gelir vergisinin % 65'i ücretlilerden kesilen stopajlardan gelmektedir. Buna karşın, beyannameye dayalı vergi ödeyen serbest meslek sahiplerinin çoğunda, beyannamelerde gösterdikleri vergi matrahı ve ödedikleri verginin asgari ücretlilerin vergisinden bile geride kaldığını Maliye Bakanlığı'nın verileri açıkça ortaya koymaktadır. Kısacası devlet vergi kaçınıldığını ve vergi adaletsizliğinin açıkça bilmekte, ancak bunu değiştirmek yerine vergiyi kolayca toplayabildiği dolaylı vergilere yüklenmeyi tercih etmektedir.

*-Çalışma hakkı ve çalışma koşulları*

Yıllardır sürüp giden işsizlik sorununu uzun uzun anlatmaya gerek olmadığı açık. Örneğin işgücüne katılımın % 50, istihdama katılımın % 45 dolayında kaldığı bir ülkede % 9-10 arasında bir işsizliğin söz konusu olması bile yeterli bir gösterge. Bu işsizlik kentlerde % 12, kıltslerdeki gençler arasında % 22'ye çıkmakta (TUİK, 2014). Güneydoğu Anadolu'da birçok kentte % 50'yi bulan bir işsizlik yaşandığı da biliniyor (TUİK, 2011-2013).

Bu tablo içinde bir kayıtsız istihdamın büyüklüğü gibi başka sorunlar da var. Örneğin tarım sektöründe sosyal güvenlikten yoksun çalışanlar % 82'yi bulurken, tarım dışı istihdamda kayıt dışılık erkeklerde % 22, kadınlarda % 25 dolayındadır. (TUİK, 2014). 1980 sonrasının esneklik, kuralsızlık, enformelleşme politikaları ile birlikte çalışma koşullarındaki olumsuz koşullar ve taşeronlaşmada da karşımıza çıkmakta. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na göre, 2013 yılında yarısından fazlası kamuda olmak üzere bir milyondan fazla işçi taşeronda çalışmaktadır (ÇSGB, 2013); kamuda temizlik (471 bin), özel sektörde inşaat (318 bin) taşeron işçiliğinin en yaygın olduğu alanlar olmaktadır. Taşeron işçisinin ise, belirli süreli hizmet sözleşmeleriyle çalışmak, kıdem tazminatı ve iş güvencesinden yararlanamamak, ücretini tam ve zamanında alamamak gibi birçok sorunu bulunduğu biliniyor. Yani, İş Yasası'nın getirdiği haklardan yararlanamayan milyonlarca işçi bulunmaktadır.

Milyonları ilgilendiren asgari ücretin ise, "sefalet ücreti" mertebesinde olduğuna kuşku yok. Asgari ücret Ocak 2014'de net 846 TL olarak kararlaştırılmıştır. Asgari ücretin sefaleti konusunda fazla bir şey söylemeye gerek yok ama kentlerde en düşük kiraların bile 400-500 TL 'yi bulduğu bilinirken, asgari ücret içinde kira harcaması için 260 TL ayrılmış olmasının, toplu taşıma ücretinin en az 1,5 TL olduğu bilinirken aylık toplam ulaşım harcaması için 60 TL uygun görülmesinin, sosyal devletle nasıl bağdaştığını düşünmek lazım!

Yevmiyeli çalışanlarda sigortasız çalışmanın yaygınlığı, asgari ücretin sefalet ücreti oluşu, sendikasılaştırma gayretleri düşünülürse, bu ülkede çalışma hakkının ve insan onuruna yakışır çalışma koşullarının varlığı konusunda pek parlak bir tablodan söz edilemeyeceği ortada. Bu noktada, iş kazaları açısından Avrupa'da

birinci, dünyada üçüncü sırada yer almak gibi bir konumumuz olduğunu da hatırlatalım.<sup>8</sup>

Öte yandan işgücü piyasasındaki bu güvensiz, korunaksız ve kurlsız koşullara karşın, özellikle büyük işletmelerde çalışanlar için de kuralları esnetmek ihtiyacı duyulduğundan, 2003 yılında İş Yasası'nda değişikliklere gidildiği bilinmekte. Böylece formel sektör açısından da sermaye için işgücü maliyetinin düşürmenin yolları açılmakta, ücretli çalışanlar için ise korunaksız koşullar arttırılmaktadır.

#### -Sosyal Harcamalar

Devletin üstlendiği sosyal harcamalara bakıldığında da, sınırlı kaynaklarla sınırlı sorumluluklar üstlendiği bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Eğitim, sağlık, sosyal koruma gibi üç başlık altında toplanan sosyal hizmetlerin GSYİH içinde payı 2013'de ancak % 18 dolayındadır.

**Tablo 1: Türkiye'de Tüm Sosyal Harcamaların GSYMH İçinde Payı**

Sosyal Harcamaların Türü	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eğitim	3,2	3,1	3,2	3,4	3,9	4,0	4,0	4,1	4,4
Sağlık	4,0	4,0	4,1	4,3	5,0	4,6	4,4	4,4	4,5
Sosyal Koruma	7,3	7,4	7,5	7,3	8,4	8,3	8,5	8,7	9,4
-Emekli Aylıkları	6,5	6,4	6,7	6,6	7,5	7,6	7,5	7,8	8,3
-Sosyal Yardım, Primsiz Ödeme	0,4	0,7	0,5	0,5	0,7	0,5	0,9	0,7	1,0
-Doğrudan Gelir Desteği	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
<b>Toplam Harcamalar</b>	<b>14,5</b>	<b>14,5</b>	<b>14,8</b>	<b>15,0</b>	<b>17,3</b>	<b>16,9</b>	<b>16,8</b>	<b>17,2</b>	<b>18,3</b>

**Kaynak;** Kalkınma Bakanlığının İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablodan da görüldüğü gibi, eğitim, sağlık gibi harcamalar içine katıldığında bile, çok sınırlı bir sosyal harcama ile karşı karşıyayız. Sosyal koruma altına toplanan

<sup>8</sup> Tüm bu koşulların emek açısından yalnız kötü işler ve olumsuz çalışma koşulları anlamına gelmediğini, ne yazık ki, 13 Mayıs 2014'de yaşanan Soma Faciası bir kez daha gösterdi. 301 işçinin hayatını kaybettiği Soma kömür madenindeki facia sonrasında iş kazaları açısından namımızı(!) bir kez daha hatırlamak zorunda kaldığımız gibi, madenlerdeki çalışma koşullarını, denetimlerin yetersizliğini, taşeron gerçeğini, emeğin fazla üretime nasıl zorlandığını ve bunlarla bağlantılı olarak acımasız kapitalizm ile neo-liberal politikalar karşısında sosyo-ekonomik haklara da, sosyal politikaya da boş veren hükümet gerçeğini keşfetti bazılarımız! Ne diyelim; hayırlı keşifler olsun!

harcamaların neredeyse tamamına yakınının emekli aylıklarının karşılanabilmesi için bütçeden yapılan aktarımlara gittiği de açık. Yani, Türkiye'deki uygulamaya “sosyal yardım devleti” demek bile zor; sosyal yardım, primsiz ödeme, doğrudan gelir desteği adı altında toplanan tüm sosyal yardımlar GSMH içinde % 1'i ancak bulmaktadır (% 0.9).

Yine küçük bir hatırlatma olması adına, 27 üyeli AB'de, sosyal ve sağlık harcamalarının GSMH içinde payı % 26,9 olduğunu da belirtmiş olalım (2011). Bu oran, Danimarka'da % 33, Fransa'da % 32 dolayına çıkmaktadır.

*-Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı*

Sosyal politikanın sosyal yardım politikası olarak algılandığının en önemli göstergelerinden biri olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olduğundan, ona da değinmekte yarar var. Kadınlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulurken, 1990 yılında Devlet Bakanlığı olarak kurulan Aile ve Kadından Sorumlu Devlet Bakanlığının icracı bir bakanlığa dönüşmesini beklediler ve Bakanlığın isminden “kadın” sözcüğün kaldırılmasını haklı olarak eleştirdiler. Ancak bu dönüşümün olumsuz bir yanı da sosyal devlet ve sosyal politika anlayışındaki dönüşümle ilgilidir. Örneğin adı “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı-ASPB” ama Bakanlığın sitesine girip görev alanlarına ve kurulan birimlere bakıldığında, aile, kadın, çocuk, yaşlı, özürlü gibi korunmaya muhtaç kesimlere yönelik sosyal hizmet ve yardımları üstlendiğini görüyoruz. En önemli aracı da, Sosyal Yardımlaşma Vakıfları ve bunlara aktarılan fonlar olmakta.

Dolayısıyla bu adlandırma, sosyal yardım devletine dönüşen sosyal devlet anlayışının “tescillenmesi” anlamını taşımakta; öyle olduğu için de bu konuyu vurgulamaktan vazgeçmemek gerekemekte.

Sonuç olarak, geleneksel modelini korurken, bu modele her geçen gün daha fazla liberal sosyal devlet anlayışını enjekte etme peşinde olan bir anlayış ve uygulamalar karşısındayız. O zaman şunu sormak kaçınılmaz. Sosyal devlet anlayışı popülizm ve kilientalizmle biçimlenen, sosyal politikaları büyük ölçüde geleneksel yapılara ve piyasalara devreden, devletin üstlendiklerinin sosyal yardımla sınırlandırıldığı bir ülkede sosyal belediyeciliğin varlık koşulları ne olabilir? Ya da, bu modelin getirdiği temel çizgi ve sınırların dışına çıkmak ne kadar mümkündür?

## **Türkiye Gerçeğinde Sosyal Belediyecilik!**

Görebildiğimiz kadarıyla, sosyal belediyecilikle ilgili çalışmalarda bir takım genel ifadeler kullanılsa da, hem sosyal belediyecilik derken ne kast edildiği ve ne beklendiği hem de uygulamadaki sosyal belediyeciliğin ne anlama geldiği konusunda bir netlik yok. Öte yandan, ulusal düzeyde benimsenen model ve anlayışla yerel düzeydeki anlayış ve uygulamaları ilişkilendiren ve yerel düzeydeki kısıtlı uygulamaları bu ilişkisellik üzerinden tartışan çalışmalara da rastlanmamakta.

Bu yazıdaki temel soru ise, başlarken söylediğimiz gibi, bir yandan yerel yönetimlerdeki anlayış ve uygulamaların niteliği konusunda bazı değerlendirmeler

yapabilmek, öte yandan yerelle merkezdeki anlayış ve uygulamalar arasındaki ilişkiyi sorgulamaya çalışmaktır.

*-Yasal Düzenlemeler ve Söyledikleri*

2000 sonrasında yerel yönetim anlayış ve uygulamalarında bir reform ihtiyacının ortaya çıktığı biliniyor. Bu çerçevede getirilen 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. Maddesi'nde, belediyelere verilen görev ve sorumluluklar arasında sosyal hizmet ve yardım ağırlıklı görevlere yer verildiği de görülmekte. Böylece, belediyelerin artık, imar, su, kanalizasyon, zabıta, itfaiye, ambulans gibi teknik hizmetlerin yanı sıra, konut, kültür, sanat, turizm, spor gibi alanlarda sosyal hizmet sunmaları öngörülmektedir. Aynı maddede, belediyelere yoksullukla mücadele etme adına gıda bankacılığı yapma görevi verilmekte, eşitlik politikaları adına nüfusu 50 bini geçen belediyelerin çocuklar ve kadınlar için sığınma evi açmaları istenmekte, benzer biçimde yaşlılar, engelliler açısından da sosyal hizmetler beklenmektedir.

Maddenin (b) bendinde, okul öncesi eğitim, okul inşaatı ve onarımı, araç, gereç temini ile sağlık alanında her türlü tesisi açma yetkisi verildiği düşünülürse, eğitim ve sağlık hakkı açısından merkezi hükümetin yanı sıra belediyelere de bazı görevler verildiği söylenebilir. Yine aynı bentte tarihi ve kültürel varlıkların korunması ile ilgili hükümler de bulunmakta.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. Maddesinde de büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları sayılırken sosyal hizmetlerden söz edilmektedir. 7. maddenin (v) bendinde, "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 işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak" görevlerinden söz edilmektedir. Görüldüğü gibi burada "sosyallik" daha dar bir alan içinde tanımlanmaktadır.

Yasa'da, belediyelerin bu tür hizmetler açısından kaynak ayırması gerektiğini işaret etmekle yetinilmekte ve "hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir" denmektedir. Bir bakıma, merkezi yönetimlerde olduğu gibi, burada da "mali durum" bir mazeret olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu düzenlemeler bakıldığında, ilk olarak, geniş anlamli bir sosyal belediyeciliğin söz konusu olmadığı söylenebilir. Gerçi, Belediyeler Kanunu'nda konut yapımı, çevrenin korunması, kültürel, sanatsal faaliyet gibi yukarıda sıralanan ve geniş anlamda sosyal belediyecilik alanına giren bazı alanlardan söz edilse de, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda bu yaklaşım daha netlik kazanmakta ve sosyal belediyecilikle ilgili görev ve sorumluluk sosyal hizmet ve sosyal yardımlar olarak ortaya konmaktadır. Belediyelerin örgütlenmesi ve uygulamaları da, Yasa'nın böyle anlaşıldığına işaret eder niteliktedir. İkinci olarak belediyelere, çevrenin

korunmasından sosyal hizmete, okul öncesi eğitim, mesleki eğitim ve sağlık alanlarına kadar birçok alanda görev ve sorumluluklar verilmiş görünse de, bunlarla ne hedeflendiğine ilişkin net ve bir bütünlükçü bir yaklaşım yoktur. Örneğin bu konuda Anayasa'daki sosyal devlet ilkesi yol gösterici olarak gösterilebilirdi; oysa Yasalarda böyle bir anımsatma/ilişki kurulmuş değil. Kaldı ki, merkezi yönetimin “sosyal devlet” ilkesine yaklaşım ve uygulaması ortada; bu durumda geniş anlamda ve sosyal refah yönünde bir sosyal belediyeciliğin beklendiğini söylemek de zor.<sup>9</sup>

Bu konuda, Toplumcu Belediyecilik alanında çalışmalar yapan YAYED'in (Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği) Mayıs 2013'te düzenlediği Toplumcu Belediyecilik Ulusal Forumu sonrasında hazırlanan bir Bildirge'den söz etmek yerinde olur (YAYED, 2013). Bildirge'de, çıkış noktası olarak, “yeniden belediyeleştirme, toplumsal eşitlik, dayanışma, demokratik yönetim, üretici ve paylaşımcı belediyecilik, planlamacı ve kalkınma, ortak yaşam kültürü ve kentlilik bilinci, nitelikli hizmet, nitelikli çalışma koşulları, doğal ve tarihi çevrenin korunması, gelişmeye açık olmak, herkesi görmek, tüketiciyi korumak, toplumsal cinsiyet eşitliği, kültür ve sanatı desteklemek” başlığı altında 14 temel ilkeye yer verildiği görülüyor. Bu yaklaşımın, hem geniş anlamda sosyal belediyeciliği esas aldığı hem toplumcu yaklaşımları benimsediği söylenebilir. Buna benzer bir yaklaşımın Yasalar'ca benimsendiğini söylemek zor.

Dolayısıyla Türkiye'de, hem dar anlamda bir sosyal belediyecilik benimsenmiş hem sosyo-ekonomik haklar, sosyal refah, sosyal eşitlik gibi amaçlardan uzak bir anlayış yerel düzey açısından da uygun görülür müdür demek yanlış olmaz.

*-Merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkisellik*

Toplumcu belediyecilik anlayışının 1970'lere uzandığı, özellikle sosyal demokrat belediyelerdeki yapı kooperatifleri, tanzim satışları, toplu taşıma önem verilmesi gibi bazı uygulamalarda başladığını ileri süren yazarlara (İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, Eylem Beyazıt, 2013; 27-63), katılmak mümkün. Bunun gibi, Türkiye'de belediyelerin sosyal hizmet ve sosyal yardım açısından oldukça eskiye dayanan deneyimleri olduğu, 1990'lı yıllarda ise ihtiyaçlar ve belediye gelirlerindeki artışa bağlı olarak özellikle sağlık, konut ve sosyal yardım alanlarında oldukça faal bir belediyeciliğin hayata geçtiği görüşünde olan Ersöz'ün görüşlerini (Halis Yunus Ersöz, 2006) tümüyle yadsımak da düşünülemez.

Ancak apaçık olan başka gerçekler de var. Örneğin yıllardır konut politikası gecekondulara, toplu taşıma dolmuşlara, istihdam gecekondusu işlere havale edilmiş değil mi? Yeşilsiz, sağlıksız, çarpık kentleşmeden söz etmiyor muyuz? Kentlerde spor, kültür, sanat faaliyetlerinin kısırlığı bilinmiyor mu? Çocuk, hasta, yaşlı, engelli

<sup>9</sup> Örneğin bu ülkede, Dikili Belediyesi'nin, bir yandan “temiz suya erişim bir insan hakkıdır” düşüncesi, öte yandan su tasarrufu sağlamak amacıyla gerçekleştirdiği belirli bir metreküpe kadar su kullanımını ücretsiz yapmasının dava konusu yapıldığı bilinmekte. Bu davanın, nasıl bir sosyal belediyecilik istendiğine ilişkin önemli bir gösterge olduğunu düşünmek durumundayız.

bakımı konusunda aileden ötesini düşünen bir anlayış var mı?

Son yıllarda sosyal belediyecilik alanında yapılan çalışmalar da bunu ortaya koyuyor. Bu çalışmalarda sosyal belediyecilik konusunda anlayış yetersizliğinden kaynak ve koordinasyon yetersizliğine dek birçok konu üzerinde durulduğunu görüyoruz (Hasret Öztürk, Hüseyin Gül, 2012; Hamza Ateş, 2009; Yunus Halis Ersöz, 2007). Örneğin Öztürk ve Gül, sosyal belediyeciliğin dar anlamda algılandığı, muhtaç durumda olanlara belirli dönemlerde yapılan ayni ve nakdi yardımlar halini aldığı ve belediyelerin sosyal politikaları merkezin görevi olarak görmelerine değinmektedirler ki (Hasret Öztürk ve Hüseyin Gül, 2012; 385), haklılar.

Ancak bu dar ve kısır yaklaşımın şaşırtıcı olduğu söylenemez. Dar anlamda bir sosyal belediyeciliğin zaten yasalarda öngörüldüğünü, bunu klientalist, popülist bir sosyal yardım devleti dönüşen sosyal devletin desteklediğini düşünürsek, hiç şaşırtıcı değildir. Kısacası, dar ve kısır anlayışların temel nedenini merkezde ortaya çıkan anlayış ve uygulamalarda aramak aha gerçekçi olacaktır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkiselliği, en az üç noktadan kurmak mümkün.

a)-İlk olarak, yerel yönetimlerin de merkezdeki ekonomi-politiği, buna bağlı olarak biçimlenen sosyal devlet anlayışı ve sosyal politikayı izledikleri, büyük ölçüde bunların yansımaları olarak biçimlendiklerini düşünmek gerekir. Yani, sosyo-ekonomik hakların meta olmaktan çıkarılması veya piyasalaşması, adil bir vergi politikası olması veya olmaması, gelir dağılımına ve yoksulluğa bakış gibi birçok alanda benimsenen yaklaşımlar, yerel düzeydeki anlayış ve politikalara da yansır. Örneğin ekonomi politikaları, vergi politikaları, çalışma koşulları veya sosyal güvenlik yasaya ve merkezde biçimlenirken, yerelde bunun dışına çıkmak ne kadar mümkündür?

Özetle, ulusal düzeyde benimsenen anlayış ve politikalar yasalasır ve kurumsallaşırken, bu anlayışın temel rotası, duyarlılık ve sorumluluk kapsamı gibi nitelikleri de kaçınılmaz olarak yukarıdan aşağıya, kurumdan kuruma geçer. Bu, yalnız Türkiye için değil tüm ülkeler için geçerli bir durumdur. Örneğin İskandinav ülkeleri ile İngiltere’de benimsenen sosyal devlet anlayışındaki farklılıkların yerel düzeydeki uygulamalara yansımayağını düşünmek mümkün değildir.

Bu anlamda, ülkelerin farklı dönemlerde ve farklı ekonomik koşullarda bile geleneksel çizgilerine bağımlılıklarından (path dependency) söz edilmesi gibi, yerel yönetimler açısından da bir “*merkeze, ulusal rotaya bağımlılıktan*” söz etmek doğru olur. Buna bağlı olarak yerel yönetimler kendi sorumluluk alanlarını ve üzerlerine düşen görevleri, bu genel rota çerçevesinde algılar, buna göre biçimlendirirler. Hatta toplumdaki genel beklenti düzeyinin de buna göre biçimlendiğini söylemek yanlış olmaz.

b)-İkincisi, Türkiye’de yerel yönetimler, merkeze idari yönden bağımlıdır. Yasalara göre merkezi ve yerel yönetimlere dayalı ikili bir idari yapılanma olsa da, merkezi hükümetlerin yerel yönetimler üzerindeki etkisi büyüktür; yani, yerel

yönetimlerin özerkliğinden söz edilemez. Bunu, Avrupa Yerel Özerklik Şartın kabul edilirken, Şart'a konulan çekincelerden de anlamak mümkün. 1982 Anayasa'sı gereği merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi vardır (md 127) ve bundan vaz geçilmek istenmemektedir. Bu madde ile merkezi yönetimler, oldukça geniş biçimde tanımlanmış gerekçelere bağlı olarak yerel yönetimleri denetleyebilmektedirler. Gerekçelerdeki belirsizlik, merkez iktidarın siyasi görüşüne bağlı olarak yerel yönetimler üzerinde farklı uygulamalara gitmelerinin de kapısını açmaktadır.

TESEV'in bazı AB üyelerindeki yerel yönetim anlayışıyla Türkiye'yi kıyasladığı çalışmada benzer bir görüş şöyle dile getirilmektedir (TESEV, 2009; 127): "Türkiye'de merkezi yönetimler yerel yönetimleri kendisinin alt birimi olarak görmektedir"; bu nedenle "merkezi yönetim yasalarda kendisine verilen açık yetkiler olmasa bile denetleme ve hatta cezalandırma eğilimindedir. Merkezi yönetimin bu tavrı il özel idareleri ile belediyelerde muhalefet partilerinin ağırlıkta olduğu durumlarda daha da sertleşmektedir."

c)-Üçüncü olarak, hukuki ve idari bağımlılık gibi, mali bağımlılık da büyüktür. Anayasa'da yerel yönetimlere birçok sorumluluk ve görev verilirken görevleriyle orantılı bir gelir sağlanması öngörülmüşse de, bugün için yerel yönetimlerin tanınan mali olanakların kısıtlılığı ve mali kaynaklar açısından merkeze bağımlılıkları bilinmektedir. Örneğin, genel olarak, belediye gelirlerinin yarısından fazlası merkezden aktarılan transfer gelirleriyle sağlanmaktadır; hatta büyükşehir belediyeleri için toplam gelirleri içinde öz gelirlerin oranı yüzde 30- 20'lere kadar düşmektedir.

Bu açıdan bazı yazılarda değinildiği gibi, yerel yönetimlerin kısa vadeli çözümlere yönelmesi, popülist yaklaşımlarla sosyal yardımlara ağırlık vermesi, az masraflı, fakat gösterişli projelere yönelmesi gibi eleştiriler gayet yerindedir (Düriye Toprak ve Ceyda Şataf, 2009; 14-15); ancak bu anlayış ve uygulamaların merkezdeki anlayış ve uygulamaların bir devamı niteliğinde olduğunu kabul etmek doğru olur. Bunun gibi, Aysan'ın, belediyelerin sosyal politika uygulamalarını kendi temel sorumlulukları olarak görmedikleri, bunları merkezi yönetimin çözmesi gereken sorunlar olarak algıladıkları yolundaki saptaması da doğru bir saptamadır (Aysan'dan aktaran Toprak ve Şataf, 2009; 14). Ancak, yukarıdaki ilişkiler düşünülürse, belediyelerin bu yaklaşımlarının yarsız/dayanaksız bulmak mümkün değildir.

Kaldı ki, yerel yönetimler sosyal politikaları belirleyen değil, buna bağlı olarak ortaya çıkan sosyal hizmetleri uygulayan yerlerdir. Yukarıda değindiğimiz gibi, sosyal politikalar yasayla ve merkezde biçimlenir; yerel yönetimler ise, hem bu genel rotayı izler hem de bu politikalar çerçevesinde belirlenen sosyal hizmetlerin uygularlar. Merkezdeki sosyal politikalar kısıtlı ve yetersiz kaldıkça da, yerel yönetimlerden ne devlet çok şey bekler, ne de kendileri!

Örneğin çalışma koşulları, işsizlik sigortası veya emeklilik hakları ile ilgili yasaları yerel yönetimler değiştiremez; ancak istihdam yaratmak, sosyal hizmet ve

sosyal yardımları arttırmak, sosyal konut yapmak gibi uygulamalarla sosyal politikanın açık bıraktığı alanlar ve kişiler için bazı korumalar sağlayabilir. Türkiye’de belediyelerin bu alanlarda etkin bir rol oynadığını söylemek ise mümkün değil.

Kuşkusuz, bu genellenin dışına çıkan örnekler olup olmadığı sorgulanabilir. Yerel yönetimlerin sosyal harcamaları ve uygulamalarının bölgeye, belgeye göre değiştiğini gösteren örnekler olduğunu görüyoruz. Herşeyden önce belediye yönetimleri seçimle gelinen yerler olduğundan, yönetime gelenlerin bağlı oldukları siyasal-ideolojik görüşlere göre bazı farklı uygulamalarla karşılaşmak her zaman mümkündür. Bunun yanı sıra, belediyenin mali olanakları veya olanaksızlıklarının hizmetleri farklılaştırıcı bir unsur olduğu da unutulamaz. Ancak uygulamada görülen örnekler, bunların sosyal belediyeciliğin niteliğini değiştirecek düzeyde ve nitelikte olduğunu göstermemekte.

*-Mali Kısıtlar Açısından Sosyal Belediyecilik!*

Dar anlamda bir sosyal belediyecilik anlayışının bile uygulamada çok sınırlı kaldığına ilişkin bulgular ortadadır. Bunun belediyelere ait nedenleri olsa da, yukarıda değinildiği gibi, ülkede benimsenen ekonomi-politik ve merkezin benimsenen politikalarla ilişkisini gözden kaçırmamak gerektiğine yukarıda işaret ettik. Kaynak yetersizliğinden anlayış ve koordinasyon yetersizliğine kadar birçok faktörü de, bu temel nedenle iliştiirmek doğru olur.

Öte yandan kaynakların kısıtlılığı meselesi, bu kısıtlılık merkezde benimsenen politikaların bir sonucu olsa da, ayrıca irdelenmesi gereken bir konu. Belediyelerin merkezi yönetimin bütçesinden aktarılacak gelirlere bağlı olması, yani öz kaynaklarının yetersizliği yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir engel olduğu gibi sosyal belediyecilik açısından da engel. Örneğin, 2006-2012 yılları arasındaki 7 yıllık dönemde tüm belediyelerin bütçe gelirleri toplam GSMH’nın yıllık ortalama % 2,93’ünü oluşturmakta (Orhan Örkmen, 2013); bunun birçok ülke ortalamasının altında kaldığı da bir gerçek.

Aşağıdaki tablo, belediyelerin mali açıdan güçsüzlüklerinin bir özeti konumunda. Örneğin 2010-2013 yıllarında tüm belediyelerinin vergi geliri toplam vergi gelirinin % 15-16’sı düzeyinde. Belediyelerin toplam geliri içinde vergi gelirinin payı % 16 gibi oldukça düşük düzeyde kalırken, illerde % 12,7’ye, ilçe ve beldelerde % 27,7 düzeyine çıkmakta; büyükşehirlerde ise (% 2,1) daha da düşmektedir. Bunu kapatmak adına bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan paylar daha fazla olsa da, bu aktarımlar genel bütçe vergi gelirlerinin ancak % 3,4’ü oranındadır.



**Tablo 2: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Aktarılan Paylar (2010–2013)**

	2010	2011	2012	2013
Genel Bütçe Geliri	389.743.000	477.070.000	550.478.000	635.383.000
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	216.109.000	260.262.000	285.695.000	333.683.000
Büyükşehir Belediyelerine Aktarılan Toplam	7.302.537	8.514.477	9.813.639	11.436.891
<b>Büyükşehir Belediyelerine Ayrılan Payların Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Oranı (%)</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>
Belediyelerin Gelirleri (bin TL)	34.233.863	40.740.227	45.131.525	39.257.219*
Tüm Belediyelerin Vergi Gelirleri (bin TL)	5.854.566	6.878.140	7.232.437	5.760.359
<b>Belediyelerinin Vergi Gelirlerinin Toplam Gelirdeki Payı (%)</b>	<b>17,1</b>	<b>15,1</b>	<b>16,0</b>	<b>14,7</b>
Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri (bin TL)	13.322.111	15.560.584	17.228.427	15.423.462*
BŞ Belediyelerinin Vergi Gelirleri (bin TL)	286.067	333.122	256.984	259.915*
<b>Büyükşehir Belediyelerinin Vergi Gelirlerinin Toplam Gelirdeki Payı (%)</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,6</b>

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İstatistikleri ile Muhasebat Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Faaliyet Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.  
\* 2013 yılı (Ocak-Eylül dönemi verisidir).

Toplam gelir içinde öz gelirler il belediyelerinde % 52 dolayına çıkarken, büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri ancak % 30 düzeyinde kalmaktadır (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü-MİGM, 2013; 100). Bu nedenle belediyelerin 2012 yılında 45 milyarı bulan gelirlerinin % 56'sı genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylarla karşılanmaktadır (MİGM, 2013; 61). Belediye gelirlerinin asıl kaynağını (% 60 gibi) faiz gelirleri, merkezden aktarılan paylar ve kesilen cezalar oluştururken, büyükşehirler belediyeleri açısından bu pay % 80-85'e kadar çıkmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise, toplam gelir içinde ortalama % 14 gibi bir pay almakta; bu pay büyükşehirde % 10 dolayına düşerken, il belediyelerinde % 28 dolayına çıkmaktadır. Belediye gelirleri arasına, toplam gelir içinde belediyelere göre % 5-8 arasında değişen sermaye gelirleri ile % 1 dolayında kalan alacak tahsilatı da eklenebilir.

**Tablo 3: Seçilmiş Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Aktarılan Paylar, (2010–2013) (bin TL )**

	2011	%	2012	%	2013	%
İstanbul	4.004.683	47,0	4.710.855	47,4	5.407.360	47,3
Ankara	1.324.244	15,6	1.420.855	14,3	1.620.938	14,2
İzmir	1.087.249	12,8	1.315.702	13,2	1.536.397	13,4
Adana	180.249	2,1	212.724	2,1	244.248	2,1
Bursa	305.890	3,6	360.021	3,6	413.433	3,6
Diyarbakır	83.266	0,97	99.092	1,0	115.975	1,0
Mersin	201.952	2,6	242.273	2,4	281.738	2,5
Kocaeli	562.209	6,6	656.431	6,6	755.301	6,6
Diğer Büyükşehir Belediyeleri	764.735	8,97	911.319	9,2	1.061.501	9,3
<b>Büyükşehir Belediyeleri Toplamı</b>	<b>8.514.477</b>	<b>100</b>	<b>9.929.272</b>	<b>100</b>	<b>11.436.891</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü; Birim faaliyet Raporu 2013. Ankara 2014, s.32.

Tablo 3’de, büyükşehir belediyelerine genel bütçeden aktarılan payın yaklaşık yarısının İstanbul Büyükşehir Belediyesine gittiğini, onu Ankara ve İzmir izlerken, Diyarbakır’a ayrılmış payın toplam içinde % 1’i bile bulamadığı gibi gerçekler var. Kuşkusuz, aktarılan gelirler arasındaki bu farklılığın, nüfus yoğunluğu ve belediye gelirleri gibi açıklamaları olabilir ama belediyelere aktarılan gelirlerde sosyo-ekonomik koşul ve ihtiyaçların dikkate alınması gerektiğini düşünmek de doğru olur.

Öte yandan belediyelerin merkezden aktarılan gelire muhtaç olmaları, bunun yerel yönetimleri kollama veya sınırlama konusunda bir araç olarak kullanılmasını da mümkün kılmakta. Büyükşehirlerin merkezden gelecek gelire bağımlılığın daha fazla olmaları ise, bu aracın kullanılması olasılığını daha da arttırmaktadır. Bu yetersiz bütçenin ve ancak genel bütçe gelirlerinden aktarılan parayla ayakta kalmanın sonuçlarının sosyal belediyecilik anlayış ve uygulamalarına yansıtıldığına kuşku yok. Bunun bir yansımasını, belediyelerde çalışan personel ve uzmanlar açısından görmek mümkün.

**Tablo 4: Belediyelerde Çalışan Personelin Dağılımı ve Toplam kamu Personeline Oranı, (2011-2013)**

	2011	2012	2013
<b>Toplam Kamu Personel Sayıları</b>	<b>2.396.470</b>	<b>2.496.349</b>	<b>2.611.454</b>
İstanbul	13.578	13.013	13.174
İzmir	3.392	3.785	4.051
Mersin	1401	1.382	1.387
Diyarbakır	808	823	950
<b>Dört Büyükşehir Belediyesinin Personel Toplamı</b>	<b>19.179</b>	<b>19.003</b>	<b>19.562</b>
<b>Diğer Belediyelerin Personel Sayılarının Toplamı</b>	<b>180.820</b>	<b>176.549</b>	<b>----**</b>
<b>Tüm Belediyelerin Personel Sayılarının Toplamı</b>	<b>199.999</b>	<b>195.552</b>	<b>----**</b>
<b>Tüm Belediyelerdeki Personelin Toplam Kamu Personeline Oranı (%)</b>	<b>8,4</b>	<b>7,8</b>	<b>----**</b>

**Kaynak:** MİGM; 2012 Yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu. Ankara, 2013, s.42; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İstatistiklerinden ve İstanbul BŞB, İzmir BŞB, Mersin BŞB ve Diyarbakır BŞ Belediyelerinin 2011, 2012 ve 2013 Faaliyet Raporlarından derlenmiştir. \*\* 2013 yılına ilişkin veri bulunamamıştır.

Mahalli İdarelerin Faaliyet Raporu'na göre 2012 yılında yerel yönetimlerde çalışan sayısı toplam 258 320'dir; toplam kamu personeli içinde oranı ise % 9,74'dir. Yalnız belediyelerde ve belediyeye bağlı idareler dikkate alındığında ise, çalışanların toplamı 195 bin dolayındadır; bunun 92 bini memur, 20 bini sözleşmeli personel, 100 binden fazlası da sürekli ve geçici işçi niteliğindedir (MİGM, 2012; 42-49). Belediyelerin 2.950'ye ulaşan sayısı düşünülürse, ne kadar kısıtlı bir personelle çalıştıkları gözden kaçırılmaz.

*-Sosyal Harcamalar Açısından Sosyal Belediyecilik*

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Birliği'nin verdiği bilgilere göre, 2012 yılında belediyelerin giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılmasına bakıldığında giderlerin % 32'sinin genel kamu hizmetlerine (daha çok personel giderleri) ayrıldığı, onu % 22'lik bir payla iskan ve toplum refahı hizmetlerinin izlediği görülüyor; ona yakın bir pay da ekonomik işler ve hizmetlere harcanmakta. Onlardan sonra % 10,6 gibi bir oranla çevre koruma hizmetleri gelmekte; dinlenme, kültür ve din hizmetleri için % 6,6, sağlık hizmetleri için % 1, sosyal güvenlik ve sosyal yardım için % 1, 5, eğitim hizmetleri için % 0,3 dolayında bir pay ayrılmaktadır (MİGM, 2013; 87-88).

Bu sınıflamadan sosyal harcamaların payını çıkarmak oldukça zor görünmektedir. Örneğin, iskan ve toplum refahı hizmetleri birlikte sınıflandırıldığı

gibi, toplum refahı hizmetleri arasında nelerin yer aldığı bilinmemekte. Aynı durum, dinlenme, kültür ve din hizmetlerinin sınıflandırılmasında da geçerli. Yalnız eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımları için ayrılan paylar dikkate alınır ise, durum vahim! Alanda yapılan bazı çalışmalarla durumu biraz daha netleştirmek mümkün.

Murat Şeker'in TESEV için gerçekleştirdiği, "Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu", en azından bazı belediyeler açısından sosyal harcamaları izlemeye ve belediyeler arasında kıyaslama yapmaya olanak sağlamakta (Murat Şeker, 2011; 33-45): Rapor'da sosyal harcamalar merkezi yönetimin yaptığı sınıflamaya uygun olarak eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler olarak üç başlık altında toplanmış ve Denizli Belediyesi, Bursa, Diyarbakır ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri ile Kadıköy Belediyesi'nin kesin hesap cetvelleri incelenmiştir. Buna göre, 2009 yılında toplam harcamalar içinde sosyal harcamalara ayrılan pay Denizli Belediyesinde % 2,49; Bursa BŞ. Belediyesinde % 4,69; Diyarbakır BŞ. Belediyesinde % 15,66; Kocaeli BŞ. Belediyesinde % 2,62; Kadıköy Belediyesinde % 9,7 olarak gerçekleşmiştir.<sup>10</sup> Eğitim, sağlık ve sosyal hizmet olarak belirlenen bu alanların her birinde yapılan harcamalar belediyelere göre değişmektedir. Örneğin Denizli ve Kocaeli BŞ belediyelerinde sosyal harcamalar içinde sağlık hizmetlerine ayrılan pay daha büyük kalırken (sırasıyla % 67 ve 96), Diyarbakır BŞ. (% 58) ve Bursa BŞ. Belediyelerinde (% 80 gibi) sosyal hizmetlerin payı daha büyük olmaktadır. Buna karşın kişi başına düşen sosyal harcama açısından Kocaeli ve Kadıköy belediyeleri başı çekerken, Diyarbakır Belediyesi en son sırada yer almakta.

Bazı pilot illerde belediyelerin harcamalarını analizinin yapıldığı bir başka çalışmada ise, belediyelerin kişi başına yaptıkları harcamaların illere göre değiştiği, ancak genel olarak çok düşük kaldığı yönünde bir sonuca varılmaktadır (TESEV, 2008). Buna göre merkez belediyelerin kişi başına yaptıkları toplam harcamalar, Sivas'ta 132, Ankara' da 236; Yalova'da 175; Çanakkale'de 264; Kars'ta 166 TL olmaktadır. Harcamaların yöneldiği alanlar da farklılaşmakta; örneğin iskan ve toplum refahı Kars ve Sivas'ta öne çıkarken (yaklaşık harcamaların üçte biri oranında), Çanakkale' de ekonomik işler ve hizmetler, harcamaların yarısını

<sup>10</sup> Bu çalışmada Diyarbakır BŞB 2009 yılında yapılan sosyal harcamaların, bütçede % 15,7'lik bir paya ulaştığına ilişkin sonucun, bazı soru işaretleri taşıdığını söylemek gerekir.. İlk olarak, Şeker'in araştırmasında 2007 ve 2008 yıllarında bütçeden ayrılıp gerçekleşen sosyal harcamaların, sırasıyla genel bütçeden % 4,62 ve % 6,47 bir pay aldıkları görülürken, aynı yönetim altında bir yılda gerçekleşen bu yüksek artışı (iki kattan fazla) açıklamak zor. Bu farklılığın nereden kaynaklandığına ilişkin bir bilgi de bulunmamakta. Nitekim illerde yer vereceğimiz gibi, Diyarbakır Belediyesi'nin 2010 yılı Faaliyet Raporuna bakıldığında sosyal harcamalar için bütçeden % 11 oranında bir pay ayrıldığı anlaşılmaktadır. Şeker'in yaptığı hesaplamada, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlıklarının görev alanı dışında kalan bazı harcamalar da dikkate alınmış olabilir; ancak DBŞB'nin kendi yayınında yer alan verilerle ortaya çıkan fark, bu bulguyla ilgili ek açıklamalara ihtiyaç göstermektedir.

oluşturmaktadır. Ancak her ilde sağlık hizmetleri için yapılan harcamanın küçüklüğü ile eğitim hizmeti için hemen hiç pay ayrılmaması dikkat çekmektedir. İller arasındaki harcama farklılıklarının önemli nedeni de, merkez bütçeden aktarılan gelirden çok, yerel kaynaklardan, -yani öz gelirler-elde edilen gelirlerin yetersizliğine bağlanmaktadır. Bu tabloya göre, Ankara ve Çanakkale yerel kaynaklar açısından daha olumlu konumda bulunurken, Sivas belediyesinin görece en “fakir” belediye olduğu anlaşılmaktadır.

Bu sosyal harcama ve bu personelle, belediyeleri, yerel sosyal politikanın veya sosyal hizmetin temsilcisi olarak görmek zor. Örneğin açılan hizmet merkezlerine bakıldığında, çocuklara, gençlere, engellilere yönelik hizmetlerin sınırlılığını görmemek mümkün değil. TEPAV’ın birkaç kentte sosyal hizmet merkezlerine erişilebilirlik açısından yaptığı araştırmada, görüşme yapılan hanelerin yakınında sosyal hizmet merkezlerinin bulunup bulunmadığı ve var olan merkezlerden yararlanıp/yararlanılmadığı sorulmuştur (TEPAV, 2010). Aşağıdaki tablo, Türkiye’nin en büyük kentlerinde sosyal hizmet merkezleri açısından “hazin” durumu ortaya koymaktadır.

**Tablo 5: Sosyal Hizmetlere Erişim (Dört Büyük İl)**

İl	Toplum Merkezi	Engelli Merkezi	Gençlik Merkezi	Kütüphane/ Okuma Odası	Kadın Merkezi
Ankara	% 6,4	% 5,2	% 8,5	% 8,8	% 13,7
İstanbul	% 3,9	% 8,6	% 6,6	% 15,3	% 8,7
İzmir	% 0,9	% 2,5	% 1,6	% 4,9	% 3,6
Bursa	% 1,3	% 0,3	% 6,9	% 3,3	% 2

**Kaynak:** TEPAV, Sosyal Hizmetlerde Kademelenme, 2010; 5.

Buna karşın sosyal yardımlar konusunda bir yükseliş görmek mümkün. TESEV’in yaptığı hane halklarının son bir yılda aldıkları yardımların kaynağını gösteren çalışmaya göre, yerel yönetimler reformu sonrasında belediyelerin yaptığı sosyal yardımlarının arttığı görülmekte (TESEV, 2009; 6).

**Tablo 6: Hanehalklarının Son Bir Yılda Yardımların Kaynağı (%)**

Yardımların Kaynağı	Yıllar					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belediye	8,8	14,4	15,3	13,1	20,3	21,4
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu	16,2	25,5	22,6	24,3	29,1	29,8
Akraba, Komşu vb.	66,5	52,4	65,2	61,7	51,8	59,4
Gönüllü Kişi / Kuruluş	2,9	12,8	2,5	5,4	6,3	3,7
Diğer	5,7	3,8	2,4	-	2,5	1,7

**Kaynak:** TESEV, Yerel Yönetim Sistemleri, 2009; 6.

Görüldüğü gibi, 2003 yılında hane halklarının aldıkları yardımlarda belediyelerin payı % 8,8 iken, bu oran 2004 yılında % 14,4, 2007 yılında % 20,3 ve 2008 yılında % 21,4'e çıkmıştır; benzer bir artış Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu için de geçerlidir. Her iki düzeyde sosyal yardımların beş yıl içinde hızla artışını, sosyal yardım devleti ile sosyal yardım belediyeciliğinin göstergesi olarak değerlendirmek de yanlış olmaz. Öte yandan, aynı tabloda sosyal yardımların kaynağı olarak aile, akraba, komşuların payı 2008 yılında hala % 60 dolayındadır. Bu durumda, yalnız çocuk, hasta, yaşlı, engelli bakımı açısından değil, sosyal yardım açısından da aile, komşu gibi geleneksel ilişki ve kurumların ağırlıklı yerini koruduğunu söylemek gerekmektedir.

Benzer bir sonucu, Devlet Denetleme Kurulu'nun bir raporunda da görmekteyiz (DDK, 2009; 14): Buna göre, 2002 yılında yapılan 2,9 milyar TL'nin tutarındaki sosyal hizmet ve sosyal yardım harcaması 2008 yılında yaklaşık beş kat artarak 14,3 milyar dolayına ulaşmıştır. 2008 yılındaki toplam sosyal yardım harcaması içinde belediyelerin yaptığı harcama ise 600 milyon TL dolayındadır (yaklaşık % 24) .

Sonuç olarak, 1980 sonrasında neo-liberal anlayış ve uygulamaları çerçevesinde Türkiye'deki sosyal devletin "geleneksel, liberal, popülist" nitelikler taşıyan bir sosyal yardım devletine dönüşmesi gibi, yerel yönetimler düzeyinde de aynı anlayışla karşılaşıldığı söylenebilir.

Genelde ortaya çıkan bu tabloyu, bazı verilerden yola çıkarak dört büyük şehir açısından test etmeye çalıştık. Aşağıda dört büyükşehir belediyesinde ait veriler bulunmaktadır.

## **Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Sosyal Belediyecilik!**

Ele aldığımız belediyeler, İstanbul, İzmir, Mersin ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyeleridir. Belediyelerin sosyal bütçe ve uygulamalarına bakmadan önce bu

kentlere ilişkin bazı verileri değerlendirmek istiyoruz. Çünkü kentlerin sosyal-ekonomik-kültürel özellikleri ile belediye yönetimlerince benimsenen siyasal-ideolojik yaklaşımların, belediyecilik anlayışı açısından birer etken olduğu ve belediyelerin anlayış ve uygulamalarına yansıtacağını düşünmek doğru olur.

*-Kentlerin sosyal, ekonomik, siyasal özelliklerine kısa bir bakış*

Türkiye’de bölgeler ve kentler arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından büyük farklar olduğu bilinmekte. Bu farkların, en başta maddi olanaklar/olanaksızlıklar nedeniyle belediye hizmetlerine yansıdığı da bir gerçek.

Ele aldığımız kentler İstanbul, İzmir, Mersin ve Diyarbakır. İstanbul’un Türkiye içinde, tek başına bir bölge konumunda olduğu ortada; yalnız nüfus yoğunluğuyla değil, sanayiden finansa, ihracattan turizme, kültürden sanata sahip olduğu potansiyelle Türkiye’nin bir numaralı bölgesi. İzmir’in de gelişmişlik göstergeleri açısından üç numaralı şehir olduğu biliniyor. Ticaret ve liman şehri olan Mersin ise hızla gelişen ve gelişmişlik düzeyi itibarıyla onuncu sırada yer alan ilimiz. Buna karşın Diyarbakır, Güneydoğu Anadolu’da yer alan ve az gelişmiş bir bölgenin tüm sıkıntılarını içinde barındıran bir kent.

Tablo 7, bu kentlerle ilgili olarak istihdama katılım, işsizlik, istihdamın sektörel dağılımı, katma değer üretimi konusunda rakamları verirken, dört büyükşehir arasında farklılıkları da özetlemektedir. İstanbul’un sanayi ve katma değer üretimi açısından başı çekmesi gibi, tarım sektörünün ağırlıklı olduğu Diyarbakır’da katma değer üretimi düştüğü gibi, işsizliğin de daha yoğun olduğu görülmektedir.

**Tablo 7: İnceleme Konusu Olan Dört Büyükşehir İlişkin Bazı Temel Sosyo-Ekonomik Veriler**

	İstanbul	İzmir	Mersin	Diyarbakır	Türkiye
Nüfus (bin)	14.160	4.061	1.706	1.607	<b>76.055</b>
İşgücü (bin)	5.248	1.790	1.381	805	<b>28.271</b>
İstihdam Edilenler (bin)	4.658	1.514	1.203	664	<b>25.524</b>
İşsizler (bin)	589	276	177	141	<b>2.747</b>
İşgücüne Katılım Oranı (%)	52,2	55,9	50,3	37,9	<b>50,8</b>
İşsizlik Oranı (%)	11,2	15,4	12,8	17,5	<b>9,7</b>
İstihdam Oranı (%)	46,4	47,3	43,8	31,2	<b>45,9</b>
İstihdamın Sektörel Dağılım (%)					
-Tarım	5,7	12,4	23,7	32,1	<b>21,2</b>
-Sanayi	35,1	31,7	23,3	21,7	<b>20,7</b>
-Hizmetler	64,3	55,9	53,0	46,2	<b>58,1</b>
Gayri Safi Katma Değere Katkısı (%)**	27,1	6,6	3,9	2,0	<b>100</b>
Kişi Başına Gayri Safi Katma Değer (TL)**	23 247	19 187	12 125	7 179	<b>15 500</b>
Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	43,28	10,45	1,90	0,32	<b>100</b>

**Kaynak:** İşgücü piyasasına ilişkin veriler, TÜİK İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması Düzey 2'ye göre 2013 yılı işgücü istatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Vergi gelirlerine ilişkin veriler Gİ Başkanlığının Vergi istatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. \*\* TÜİK; Gayri Safi Katma Değer Bölgesel Sonuçları 2004-2011. Ankara, 2014, s.53-56.

Ekonomik gelişmişliğine bağlı olarak, İstanbul Türkiye'de toplanan vergi gelirinin tek başına % 43'ünü sağlamakta, İzmir'in vergi geliri toplam içinde % 10 dolayında olmakta (İstanbul, Ankara Kocaeli, İzmir birlikte genel bütçe gelirinin dörtte üçünden fazlasını sağlamakta). Mersin'de tahsil edilen vergiler toplam vergi gelirleri içinde yaklaşık % 2 düzeyindedir. Buna karşın, Diyarbakır'da tahsil edilen vergi toplam vergi geliri içinde % 0,32 düzeyinde kalmaktadır (MBGİB, 2014).

Diyarbakır'da kişi başına düşen gelirin Türkiye ortalamasının yarısından az fazla olduğu, sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından ise 81 il içinde 63. sırada yer aldığı görülüyor (Mustafa Sönmez, 2013; 26).<sup>11</sup> Hanehalkı gelir karşılaştırması da

<sup>11</sup> Türkiye'de bölgelerarası eşitsizlik zaten biliniyor. 1980 sonrasının özelleştirme furusu içinde, bu bölgelerde yer alan KİT'lerin özelleştirilmesi (daha doğrusu işletmelerin kapanması) ve Güneydoğu'da yaşanan silahlı çatışmalar nedeniyle bölgenin ekonomik açıdan daha da zayıfladığı bir gerçek. Milli gelirin dağılımı, yatırımlar, teşvikli yatırımlar gibi birçok göstergede bu geri bırakılmışlığı görmek mümkün. Örneğin 2002-2006 döneminde teşvikli yatırımların % 39'u Marmara Bölgesine giderken, Güneydoğu Bölgesine düşen pay



aynı sonucu göstermekte. Örneğin ortalama yıllık hanehalkı kullanılabilir geliri İstanbul Bölgesi için 16 126 TL iken (Türkiye ortalaması 11 859 TL), Güneydoğu Anadolu'da bu gelirin 5 870 TL'ye düşmektedir (TUİK, gelir ve yaşam Koşulları Araştırması Bülteni 2013).

İstanbul'un, büyük mali olanaklara karşın, geçim zorluğu ve yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı bir kent olduğu da bilinmektedir. TUİK verilerine bakıldığında, <sup>12</sup> bölgedeki medyan gelirin yüzde 50'sinden daha az gelir yoksulluk sınırı kabul edilirse, İstanbul'da % 9,6, Güneydoğu Anadolu'da % 12,8 oranında bir yoksulluk olduğu görülmekte. Buna karşın, Türkiye için hesaplanan yoksulluk sınırı dikkate alındığında, Güneydoğu'daki nüfusun üçte birinin yoksulluk riski taşıdığı ortaya çıkmaktadır (TUİK, Gelir dağılımı ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2013; 87).

Demografik yapı açısından da kentler arasında farklar var. Örneğin dördü de göç alan şehirlerdir; ancak İstanbul burada da başı çekmektedir. İstanbul hala en çok göç cezbeden il olurken, Mersin ve Diyarbakır'ın da uzun süre kırdan göç almasına karşın, son yıllarda dışarıya göç veren il durumuna geçtiği görülmektedir. Nüfusun yaş dağılımı ve eğitim durumu gibi göstergelerde de farklılıklar göze çarpmaktadır. Hepsine yer vermek mümkün değil; o nedenle, İstanbul İzmir ve Mersin'de nüfusun eğitim düzeyinin daha yüksek olduğu, (örneğin ortaöğretimde net okullaşma oranları İzmir'de % 78, İstanbul'da % 73, Mersin'de % 72 ve Diyarbakır'da % 50 dolayında), buna karşın Diyarbakır'da genç nüfusun yoğunlaştığı (Diyarbakır'da il nüfusunun % 56'sı 25 yaşın altında iken İstanbul'da bu oran % 39, Mersin'de % 38, İzmir'de ise %35), buna karşın İzmir'de 65 yaş üstü nüfusun öteki kentlere göre daha yoğunlaştığı ( İzmir'de % 9, Mersin'de % 7, İstanbul'da % 5,7, Diyarbakır'da % 4) gibi iki göstergeye değinmekle yetinelim.

Farklılaşan bu sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel koşulların, toplumsal ihtiyaçlar ve belediyelerden beklentileri farklılaştırdığına da kuşku yok. Bunların, belediye hizmetlerine ne ölçüde yansıtıldığı ise incelenmeye değer.

Sosyal belediyecilik açısından önemli bir konunun da, yerel yönetimlerin benimsediği siyasal-ideolojik eğilimler olduğuna yukarıda değinmiştik. Bu açıdan bu kentlerdeki siyasal tercihlere de bakmak gerekiyor.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi seçimlerini, 1994'den itibaren önce Refah ve Fazilet Partisi, sonra Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) kazanmış durumda; kısaca İstanbul Büyükşehir, 20 yıldır muhafazakar-sağ eğilime sahip iktidarlar tarafından yönetilmektedir. 30 Mart 2014 seçimlerinde kazanan da aynı parti ve aynı adaydır.

---

% 6, Doğu Anadolu Bölgesi'ne ise % 3 düzeyinde kalmaktadır. Bkz. M. Sönmez, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sosyo-Ekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri, 2013.

<sup>12</sup> Yoksullukla ilgili bu verilerin, gerçeği yansıttığını düşünmek zor görünmektedir. Örneğin, İstanbul'da yoksulluk sınırı olarak yıllık 6 018 TL kabul edilmiş, Güneydoğu Anadolu Bölgesi içinse, 2 264 TL olarak esas alınmıştır. Oysa yoksulluk sınırı olarak belirlenen bu gelirlerin gerçekte açlık sınırı olduğunu düşünmek daha doğru olacaktır.

İzmir Büyükşehir’de ise 1999’dan buyana seçimi CHP kazanmaktadır; bu nedenle, burada da yaklaşık 15 yıldır merkez sol anlayışın yönetimde olduğu söylenebilir. 2014 seçimlerinde de aynı parti, aynı aday kazanmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediye seçimlerini 1999’da DSP adayı kazanırken, 2004 ve 2009 seçimlerini de aynı aday farklı partiden (CHP) adaylığını koyarak kazanmıştır. Bu nedenle, Mersin’de 1999-2014 yılları arasında merkez sol anlayışın hakim olduğu söylenebilir; ancak 2014 seçimini MHP adayı kazanmıştır.

Diyarbakır, siyasal açıdan oldukça farklı konumdadır. Kürtlerin kimlik ve hak mücadelesinin “sembol “kenti olmuş durumda ve 1999’dan buyana, yani 15 yıldır, -farklı adlar taşısalar da- kimlik ile haklar mücadelesinin siyasal kanadını temsil eden partilerin (bugün Barış ve Demokrasi Partisi -BDP) yönetimde olduğu bir kent. 2014 yerel seçimlerinde aynı parti, fakat farklı bir aday seçimi almıştır.<sup>13</sup>

- *Sosyal Belediyecilik Örgütlenmesi*<sup>14</sup>

Büyükşehirde belediyelerinin sosyal hizmet ve sosyal yardımların örgütlenmesi ile harcamalarına bakıldığında birçok karmaşa ile karşılaşmakta. Bir kere, hangi hizmetleri “sosyal belediyecilik” adı altında sınıflandırmak doğru olur sorusu var. Bu belirsizlik belediyelerin örgütlenme ve faaliyetlerine de yansımış durumda; hatta “sosyal “sözcüğü ile ilgili sorunlar olduğu söylenebilir.<sup>15</sup> Yukarıda da söyledik, sosyal belediyecilik dendiğinde, oldukça geniş anlamda eğitim, sağlık, konut, çevre koruma, eşitlik, istihdam yaratma gibi sosyal politika alanına giren birçok faaliyet alanından söz edilmekte. Uygulamada ise, belediyelerin daha çok bunlardan bazılarını yöneldikleri görülüyor. Ancak, örgütlenme yapısında bir karmaşa olduğundan, bunların bir kısmı sosyal işler daire başkanlığı gibi birimler altına toplanırken, bazıları çok farklı birimlerde yer alabilmektedir.

Sosyal belediyeciliğe daha dar anlamda bakıp, yaşlıya, gence, çocuğa yönelik sosyal hizmetler ile sosyal yardımlar esas alındığında da sorun bitmiyor. Bir yandan belediye örgütlenmesinde konut, çevre koruma gibi hizmetler de görülüyor ama bunların çok zaman “sosyal harcamalara” katılmadığı görülmekte, öte yandan

<sup>13</sup> Bu seçimle, Diyarbakır, Gaziantep ve Aydın ‘da büyükşehir belediye başkanlıklarına kadınların gelmesi gibi bir ilk yaşandığını, sosyal belediyecilik anlayışı açısından da farklılıklar yaratabileceği düşüncesiyle anılmaya değer buluyoruz.

<sup>14</sup> Dört kentte büyükşehir belediyelerinin örgütsel yapıları, sosyal hizmetleri ve sosyal harcamaları için esas olarak kendi sitelerinden ve yayınlanmış faaliyet raporlarından yararlanılmıştır. Ancak İzmir Büyükşehir Belediyesi ile ilgili ayrıntılı bilgi sağlayacak bir faaliyet raporu bulunmadığından, İzmir ile bilgiler büyük ölçüde İZBŞB Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı’ndan sağlanan bilgilere dayandırılmaktadır. Diğer üç kent için de sosyal hizmet ve sosyal harcamalarla ilgili bilgiler istenmiş; bu yolla elde edilen bilgiler çalışmada tamamlayıcı bilgi olarak kullanılmıştır.

<sup>15</sup> Örneğin İstanbul BŞB’de Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı var; Daire’de şehir orkestrası, şehir tiyatroları, kütüphaneler ve müzelerle gibi kültürel faaliyetlerle ilgili şubeler bulunduğu düşünülürse, Sosyal İşler’in anlamını merak etmemek mümkün değil. Öte yandan İzmir’de Sosyal Projeler daire Başkanlığı var ve bu Daire’de Engellilere hizmetlerle AB ilişkileri veya tanıtım hizmetleri yan yana.

sosyal hizmetler daire başkanlıkları adını taşıyan birimlerde çok farklı işlerle uğraşan alt birimler bulunmaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin faaliyetlerine bakıp sosyal belediyecilik konusunda bir sonuca varmak zor<sup>16</sup>. Buna bağlı olarak sosyal harcamaları açısından da kesin bulgulara ulaşmak kolay değil. Murat Şeker'in değindiği gibi, bir yandan hangi faaliyetin sosyal belediyecilikle ilişkilendirileceği sorunu var, öte yandan sosyal hizmet ve sosyal yardımlarla ilgili birimlerin farklı faaliyetler de üstlenebilmesi nedeniyle sosyal harcamaları ayırmak mümkün olmuyor.<sup>17</sup>

Bu çalışmada, karmaşayı kısmen de olsa gidermek için, belediyelerin sosyal sorumluluklar çerçevesinde oluşturdukları örgütlenmeler ile sosyal harcama olarak kendilerinin verdiği bilgiler esas alınmıştır. Bu çerçeve içinde, eğitim, sağlık, iş edindirmeye yönelik meslek kursları, sosyal hizmet, sosyal koruma ve sosyal yardıma yönelik faaliyetlerin ağırlık taşıdığı söylenebilir.

Organizasyon şemalarına bakıldığında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde (İSBŞB) genel sekreter yardımcısına bağlı ve sosyal hizmetlerin ağırlıklı olduğu bir Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bulunmaktadır (İstanbul Büyükşehir Faaliyet Raporu, 2012). Bu Başkanlık'ta, Sosyal Hizmetler, Darülaceze, Özürlüler, Sağlık ve Hıfzıssıhha, Veterinerlik Hizmetleri, Gıda ve Kontrol olmak üzere altı şube müdürlüğü yer almakta. Görüldüğü gibi, bu müdürlükte sosyal hizmetler ve

---

<sup>16</sup> Kamu harcamaları toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik harcamalar olduğuna göre, devletin sosyal amaçlı yaptığı harcamalar da kamu harcamalarının önemli bir bileşeni olmuştur. Sosyal harcamalar olarak nitelendirebileceğimiz bu harcamalar genellikle eğitim, sağlık, sosyal koruma gibi fonksiyonları içeren harcamalardır. Bu nedenle bir bütçe tablosunda sosyal harcamaların tespit edilmesi için fonksiyonel harcamalara bakmak sağlıklı bir yöntem olacaktır. Ancak esas sorun, sosyal harcamaların nasıl tanımlanacağı ve hangi fonksiyonları içereceğidir. Bu konuda farklı kabullenmeler bulunmakta ve buna bağlı olarak da farklı sosyal harcama tanımları ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği'ne göre sosyal harcamalar sağlık, engellilik, yaşlılık, malullük, aile/çocuk, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma gibi içeriklere sahip olurken; OECD bu fonksiyonlara ilave olarak aktif işgücü programlarını da eklemiştir. ILO ise bütün bu fonksiyonlarla birlikte iş kazası, sosyal yardım, temel eğitim, gıda ve beslenmeyi de sosyal harcama kalemleri olarak kabul etmiştir. Teorik olarak yapılan bu tartışmaların yanında, Türkiye'de kamu bütçesinde analitik kodlama yöntemine geçilmesiyle birlikte sosyal harcamaların tespit edilmesi görece daha kolay olmuştur. Buna göre fonksiyonel sınıflandırma içerisinde "sağlık hizmetleri", "eğitim hizmetleri" ve "sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" kalemleri sosyal harcamaları oluşturmaktadır. Söz konusu bütçe kodlamaları sadece merkezi yönetim için değil, yerel yönetimler için de geçerlidir. (Şeker, 2011: 19; Tuncer, Yüksel; 2011; 218-220)

<sup>17</sup> Şeker, uluslararası kuruluşların sosyal harcamaya bakışlarından yola çıkarak daha çok belirli guruplara ve sosyal korumaya yönelik sosyal hizmetler alanında yapılan harcamalara sosyal harcama anlamını verildiğini söylese de, kendi çalışmasında sosyal harcamaları kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırılmasını esas almış ve eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma alanında yapılan harcamaları sosyal harcama olarak kabul etmiştir.

sağlık hizmetleri bir araya getirilmiş; aynı zamanda sağlık hizmetleri veterinerlik ve gıda kontrolü gibi hizmetlerle birleştirilmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde (İZBŞB) ise, sosyal belediyecilik konusunda daha dağınık bir görünüm sunmaktadır. Örneğin sosyal hizmetlerle ilgili ve farklı genel sekreter yardımcılarına bağlanmış, biri Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı (SPDB), diğeri Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı (SHDB) adını alan iki daire başkanlığı ile Eşrefpaşa Hastanesi Başhekimliği yer almakta; ancak bu dairelerde ilgisiz birimler de bulunmaktadır. SPDB'nda AB ve Dış ilişkiler ve Tanıtım Şube Müdürlüklerinin yanı sıra Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü, Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü ve Kent Konseyi Şube Müdürlüğü olmak üzere beş şube vardır. SHDB'nda ise, Basın Yayın Şube Müdürlüğü, Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü, Huzurevi Şube müdürlüğü ile Aynı ve Nakdi Yardımlar Şube Müdürlüğü olarak dört müdürlük görülmektedir ([www.izmir.bel.tr/kurumsal/birimlerimiz](http://www.izmir.bel.tr/kurumsal/birimlerimiz)). Öte yandan gençlik ve spor faaliyetleri Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı'nda yer almaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nde (MBŞB) genel sekreter yardımcısına bağlı ve sosyal hizmetlerin ağırlıklı olduğu bir Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bulunmaktadır (Mersin Büyükşehir Belediyesi 2012 Mali Yılı Faaliyet Raporu, 2013). Bu Başkanlık'ta, Mezarlık, Sağlık İşleri, Hayvan Barınağı ve Rehabilitasyon ve Veterinerlik Hizmetleri olmak üzere beş şube müdürlüğü yer almaktadır. Sportif Hizmetler Müdürlüğü ayrı biri birim olarak örgütlenmiştir.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nde (DBŞB) Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire başkanlığı olarak biçimlenen yapılanma 2007 yılında, bu başkanlıktan ayrılan Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'nın kurulmasıyla değişmiş ve sosyal belediyecilikle ilgili görevler iki daire tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2010). Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı'nda, Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğünün yanı sıra ruhsat verme işleri, mezarlıklar ve veterinerlik hizmetleriyle ilgili şubeler bulunmaktadır. Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'nda ise, Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım, Kadın ve Aile, Çocuk ve Kreş Hizmetleri, Engelliler, Spor ve Mesleki Eğitim Hizmetleri olmak üzere altı şube müdürlüğü yer almaktadır.

Söz konusu belediyelerde göze çarpan bu dağınık örgütlenmenin, aynı zamanda sosyal belediyecilik anlayışındaki dağınıklık ve yetersizliği gösterdiğini söylemek de yanlış olmaz. Yani yasalar bazı görevler vermiş, belediyeler kendi bünyelerinde buna göre bazı birimler oluşturmuşlardır; ancak sosyal belediyecilik anlayışı yeterince netleşmediğinden, örgütlenme, bu karmaşa ve belirsizlik çerçevesinde biçimlenmektedir. Yine bu anlayıştaki yetersizlik nedeniyle, ne kentte yaşayanların koşulları ve ihtiyaçlarını ortaya koyan çalışmalar, ne bunlara yönelik politika ve hedefleri ortaya koyan planlar vardır; ne de hizmetlerin bir araya getirilmesi ve koordinasyonun sağlanması açısından bir duyarlık gösterilmektedir. Dolayısıyla sorunlar daha örgütlenmeden başlamaktadır.

*-Belediye Bütçeleri ve Sosyal harcamalar*

İSBŞB'nin 2012 faaliyet raporunda, "Sosyal Destek Hizmetleri" adını alan bölümde belirli guruplara verilen hizmetler sayılırken, bir anlamda Belediyenin sosyal belediyeciliğe bakışı da özetlenmektedir diyebiliriz. Bu bölümde, engellilere, çocuk ve gençlere, kadınlara yönelik hizmetler, meslek edindirme eğitim hizmetleri, (İSMEK), sosyal yardımlar, sosyal yaşama yönelik hizmetler, spora yönelik hizmetler, cenaze hizmetleri, sosyal destek amaçlı konut edindirme hizmetleri ve çevre düzenlemesi başlığı altında verilen hizmetler sıralanmaktadır.

2012 yılı bütçesi toplam 7. 300 milyon TL olarak belirlenmiştir. Bu bütçenin bir kısmı sermaye transferleri, bağlı kuruluşlar ve ilçelere yapılan transferler gibi giderlere ayrıldığından, bunlar çıkarıldığında Büyükşehir Belediyesi bütçesinin 5,500 milyon dolayında gerçekleştiği anlaşılmakta (İSBŞB Faaliyet Raporu, 2012):<sup>18</sup>. Bütçenin % 80'i Türkiye genelindeki duruma uygun olarak genel bütçeden alınan paylar ile faizler ve ceza gelirlerinden oluşmaktadır.

Tüm bu sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar için 438 milyon TL harcandığı da ifade edilmektedir (toplam bütçenin % 7,5). Bu harcama içinde spor faaliyetleri 137 milyon TL ile en büyük harcamayı oluştururken, onu yaklaşık 100 milyon TL ile meslek edindirme kursları, 70 milyon TL ile cenaze hizmetleri, 57 milyon TL ile yaşlı, çocuk ve gençlere yönelik hizmetler izlemektedir.

Sağlık hizmetleri alanında kalan diğer üç şubede toplam harcama 79, 886 TL dolayındadır. Sağlık hizmetleri ile ilgili alanda en büyük harcama haşereyle mücadele ve ilaçlama alanında (26 milyon) olurken, acil sağlık ve can kurtarma hizmetleri 15 milyon, kadın ve aile sağlık hizmetleri 14 milyon, evde sağlık hizmetlerinin gerçekleşmesi 11 milyon, ayakta teşhis ve tedavi hizmetlerine de 10,5 milyon TL harcanmaktadır.

Sosyal hizmetler ve sağlık hizmetleri birlikte düşünüldüğünde, harcamalar yaklaşık 538 milyon TL'yi bulmakta ve toplam bütçe içindeki payı % 11 dolayına çıkmaktadır. 2013 yılı bütçesinde müdürlük bazında yapılan harcama tutarlarına bakıldığında da, sosyal hizmet, sağlık, eğitim, darülaceze, özürllüler, gençlik ve spor müdürlüklerinin yaptığı harcamaların toplam bütçe içinde % 9 dolayında kaldığı görülmektedir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nden sağlanan bilgilere göre, 2013 yılında sosyal harcamalara ayrılan toplam bütçe payı 166.738.047 TL'dir. Genel Bütçe ise 2. 298.000.000 TL olarak belirlenmiştir. Buna göre sosyal harcamaların genel bütçedeki payı % 7,2 olmaktadır. Sosyal harcama olarak gösterilen kalemler, eğitim, sağlık, yaşlılara, engellilere yönelik hizmetler, aile ve çocuk hizmetleri, toplumsal cinsiyet ve eşitlik politikaları, kentsel dönüşüm ve barınma hizmetleri, aynı ve nakdi yardımlar, kültürel ve sportif faaliyetler olarak dokuz başlık altında toplanmıştır.

<sup>18</sup> İBŞ Belediyesinden aldığımız bilgilere göre, 2013 yılı için genel bütçe 8 milyar dolayında iken, Büyükşehir Belediye bütçesi 5, 114 milyon olarak ifade edilmektedir

İstanbul BŞ Belediyesi'nde olduğu gibi İzmir BŞ Belediyesi'nin de sosyal bütçe içinden en büyük payı (55 milyon) kültürel ve sportif faaliyetlere ayrıldığı görülmektedir; onu sağlık hizmetleri (35 milyon) ile sosyal dışlanmayı önleme amacıyla yapılan aynı ve nakdi yardımlar (34 milyon) izlemektedir. Sosyal harcamalar içinde kentsel dönüşüm hizmetleri de (23 milyon) önemli bir yer tutmaktadır. Kültürel ve spor faaliyetleri ile kentsel dönüşümle ilgili hizmetlere Sosyal Projeler veya Sosyal Hizmetler Daire Başkanlıklarında yer verilmemekle birlikte, yazışmalar aracılığıyla aldığımız bilgilerden bunların sosyal hizmet olarak düşünüldüğü, bu alanlara yapılan harcamaların sosyal harcama olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Sosyal bütçe içinde, yaşlılara 9 milyon, eğitim hizmetlerine ise 7 milyon TL'ye yakın harcama yapıldığı görülmekte; diğer üç alanda yapılan harcamalar ise daha mütevazı kalmaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin 2012 yılına ait Faaliyet Raporunda gerçekleşen bütçe giderleri toplamı 382.369.693 TL olarak yer almaktadır. Gerçekleşen gider bütçesinin fonksiyonel dağılımı göz önünde tutulduğunda, sosyal harcamalara ayrılan payın yaklaşık 21 milyon TL olduğu görülmektedir. Sosyal harcamalar olarak öne çıkan faaliyetler sağlık Hizmetleri 7.577.444.37 TL (% 1,99), dinlenme, kültür ve din hizmetleri 12.785.542.21 TL (% 3,35), eğitim hizmetleri 47.200.00 TL (% 0,02), sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri 369.872.16 TL (% 0,10) biçiminde tespit edilmiştir (MBŞB 2012 Mali Yılı Faaliyet Raporu,2013). Bu durumda, sosyal harcamaların genel bütçe içinde % 5-6 düzeyinde kaldığı söylenebilir. Harcamalar içinde dinlenme kültür ve din hizmetlerinin en yüksek payı aldığı, buna karşın sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara ayrılan payın hiç denecek düzeyde kaldığı görülmektedir. Mersin BŞB ile yapılan görüşmelerde iskan ve toplum refahı hizmetleri adı altında gerçekleştirilen bazı faaliyetlerin de sosyal harcamalar bağlamında değerlendirilmesi gerektiği ifade edilse de özellikle, toplum refahına yönelik yapılan faaliyetlerin net bir biçimde ve rakamsal olarak ayrıştırılamaması sosyal harcamaların değerinin belirlenmesinde, salt yukarıda belirtilen kalemlerin kabulünü zorunlu kılmaktadır.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 30 Mart 2014 seçimleri sonrasında daha önce yaklaşık 515 milyon TL olarak belirlenen 2014 bütçesi, ek ödenek kullanımı yöntemiyle 176 milyon TL arttırılarak 718,5 milyon TL'ye yükseltilmiştir. Öte yandan, 2010-2014 dönemine ait stratejik hedefler arasında Mersin BŞ Belediyesinin en önemli hedeflerinden birinin "hizmetlerini sosyal belediyecilik anlayışı içinde geliştirmek ve yaygınlaştırmak" olduğu söylendiğine göre, sosyal harcama kalemlerinin arttırılacağı beklenirken, görüşmelerden aldığımız izlenim bu artıştan öncelikle Fen İşleri Daire Başkanlığı ile Mali İşler Daire Başkanlıklarının yarar sağlayacağı yönünde olmuştur.

Diyarbakır Büyükşehir'in 2010 yılına ait Faaliyet Raporu, 2010 yılı bütçesinin 173 milyon TL dolayında olduğunu gösteriyor; bütçenin yaklaşık % 85'i genel bütçeden aktarılan paylar ile faiz ve cezalardan gelen gelirden oluşmakta (DBŞB Faaliyet Raporu, 2010; 53). Sosyal harcamalar ise, Sağlık İşleri ve Sosyal Hizmetler

gibi iki daire başkanlığının bütçeleri dikkate alındığında 19 milyon TL dolayındadır (DBŞB raporu, 2010; 52).

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'ndan verilen bilgilere göre ise, 2014 yılı için Diyarbakır BŞB bütçesi 310.666.000 TL'dir; bu bütçeden Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'na ayrılan pay 12,5 milyar TL dolayındadır. Bu bilgiler arasında, sosyal harcamalara katmamız gereken olarak Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı'na ayrılan pay belirtilmediğinden, bu yıla ait sosyal harcamalardan söz edemiyoruz. Ancak, bütçede son yıllarda görece de olsa hızlı bir artış olduğunu düşünürsek, bunun sosyal harcamalara da yansımalarını düşünebiliriz.

**Tablo 8: Dört Büyükşehir Belediyesi Genel Bütçesi, Bütçe İçinde Sosyal Harcamalar ve Sosyal Harcamaların Bütçedeki Payı ( 2012)**

	Bütçe (Milyon TL)	Sosyal Harcamalar (Milyon TL)	Sosyal Harcamaların Bütçedeki Payı
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	7.300	538	11
İzmir Büyükşehir Belediyesi	2.298	166	7,2
Mersin Büyükşehir Belediyesi	382	21	5,5
Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	173*	19*	11

Kaynak: Üç Büyükşehir'e ait 2011- 2012 yılları Faaliyet Raporları.

\*-Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi ile ilgili bilgiler 2010 Faaliyet Raporu'ndan alınmıştır.

Diyarbakır'ın ekonomik açıdan geride kalmasının, belediye gelirlerinin yetersizliğine yol açtığı bir gerçek; ancak yaşanan çatışmalarla sosyo-ekonomik açıdan çökmüş, alt yapıdan ulaşım sorunlarının büyük, işsizliğin, yoksulluğun, geçim zorluğunun yoğun olduğu bir kentte bu yetersizliğin giderilmesi için bir şeyler yapılması da gerekmektedir. Bu durumun, var olan bölgesel dengesizliklerin daha da artmasına yol açtığı ise başka bir gerçek. Örneğin Şeker, kişi başına düşen belediye harcamalarının 2009 yılında Denizli'de 411, Kadıköy'de 352 TL olurken Diyarbakır'da 143 TL olduğunu söylemekte (Şeker, 2011; 45). Sönmez, 2007 yılında kişi başına yerel yönetim harcamalarının Türkiye ortalaması 366 olurken, bu rakamın İstanbul'da 618 TL, İzmir'de 476 TL olduğunu, Diyarbakır'da ise 168 TL'ye düştüğünü açıklamaktadır (Sönmez, 2013; 49). Dolayısıyla bölgesel dengesizliklerin azalması açısından sosyo-ekonomik kalkınmaya öncelik verilmesi gerektiği gibi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereği de açıktır.

#### *-Sosyal Belediyecilik Faaliyet Alanları*

Her belediyede hizmet ve faaliyet alanlarıyla bunlardan yararlanalar açısından elimizde bazı bilgiler olmasına karşın, bunlarla ilgili ayrıntıya girmek yerine öne çıkan hizmet alanları ile bir değerlendirme yapmanın yeterli olacağını düşünüyoruz.

İlk olarak, uygulamada da sosyal belediyeciliğin, yasaların öngördüğü doğrultuda kadınlar, gençler, yaşlılar, engelliler, aile ve çocuk gibi belirli gurupları korumaya yönelik hizmetler olarak anlaşıldığı söylenebilir. Bu alanlarda ortaya çıkan hizmetleri ise, kadınlar için eğitim ve danışma merkezleri ile sığınma evleri, çocuklar ve gençler için eğitim, mesleki eğitim, spor olanakları ve yaz kampları, yaşlılar için huzur evleri ve evde bakım hizmetleri, engelliler için tıbbi yardımlar, sosyal rehabilitasyon ve beceri kazandırma, iş edindirme hizmetleri, olarak sıralamak mümkün. Bunların yanı sıra, belirli zamanlarda ailelere alış veriş yapmaya yönelik yardım kuponları biçiminde, ya da aynı ve nakdi olarak yardım da yapılmakta.

Bu genel bilgi içinde belediyeler arasında hizmetler açısından bazı farklılıklar da göze çarpmakta. Örneğin İstanbul'un hernekadar nüfus ve alan olarak öteki kentlerle kıyaslanamayacak kadar büyük olduğu bilinse de, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal harcamalarının oran olarak değilse de miktar olarak, İzmir BŞB sosyal harcamalarının yaklaşık üç katı, Mersin BŞB sosyal harcamalarının 20 katı, Diyarbakır BŞB sosyal harcamalarının 22 katı olduğunu söylemek gerek. Bu harcama tutarının, sosyal hizmetleri zenginleştirdiği ve göze görünür kıldığına da kuşku yok.

Uygulamaya bakıldığında ise, İSBŞB'nin en öne çıkan hizmetinin (spora yönelik faaliyetleri bir kenara koyarsak) sağlık alanı ve meslek edindirme kursları olduğu söylenebilir (İSBŞB faaliyet raporu 2012; 151-153): Yaklaşık 50 milyon TL'lik bir harcamayı içeren sağlık hizmetleri açısından İSBŞB'nin oldukça aktif bir politika izlediğini de söylemek gerek. Örneğin üç tane poliklinik hizmet gören tıp merkezi, 10 tane kurum tabipliği bulunmakta, buralarda 2012 yılında 238 bin hastaya hizmet verildiği belirtilmektedir. Ayrıca 34 tane kadın ve aile sağlığı merkezi, 3 tane görüntüleme merkezi, 12 tane psikolojik danışma merkezi bulunmakta, buralarda 156 bin kadına hizmet verildiği ifade edilmektedir. Bu merkezlerde toplam olarak 245 kişinin çalıştığı da görülüyor. Sağlığın hem çok önemli bir ihtiyaç hem pahalı ve zor ulaşılır bir hizmet olması nedeniyle, İSBŞB'nin bu alandaki aktif tutumu ve faaliyetlerinin halktan ciddi bir destek gördüğü de yadsınamaz.

İşsizliğin yoğun olduğu koşullarda, işgücünün eğitime ve meslek kazandırmaya yönelik hizmetlerin anlamlı ve yararlı olduğu açık. O nedenle bu hizmetleri incelediğimiz tüm belediyelerde görmek mümkün. Sanat ve Meslek Edindirme Kurslarına (İSMEK) 100 milyon TL gibi oldukça büyük bir tutar ayıran İSBŞB'nin bu alandaki faaliyetlerinin hacmi de oldukça dikkat çekici. 2012 Faaliyet Raporu, 2012-2013 öğrenim döneminde 38 ilçede 233 kurs merkezinde ve 29 ana dalda 195.614 kişiye eğitim verildiğini belirtmektedir. Öte yandan, bu kurslara katılanlar açısından, istihdam olanakları ve kurs sonrası işe girme oranları açısından bir bilgi olmadığından, verilen kursların amaca ne ölçüde hizmet ettiğini söylemek mümkün değildir. Bu eksikliğin yalnız İSMEK açısından değil, bu tür meslek edindirme kurslarının tümü için geçerli olduğunu da eklemek gerek.



Buna karşılık geçmişte çok eskiye dayanan ve 151 000 metrekaarelik bir alanda hizmet veren Darülaceze Kampüsünde, yaşlı bakım hizmetleri açısından önemli bir genişleme sağlanmadığı açıktır. Bu kampüste yer alan tesislerden yararlanan kişi sayısının toplamı sadece 1.051’ dir (İSBŞB Faaliyet raporu, 2012; 130); bunun İstanbul gibi bir kent için ne kadar devede kulak kaldığını söylemeye gerek yok.

İzmir BŞB açısından, en çok harcama yapılan alan kültürel ve sportif faaliyetler olarak görünmekle birlikte, sağlık hizmetleri ile aynı ve nakdi yardımların da önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır. İlgililerle yapılan bir görüşmede (9 Mayıs 2012), sağlık hizmetleri açısından yasal bazı engeller nedeniyle Eşrefpaşa Hastanesi’nin verdiği hizmetlerin giderek kısıtlandığı ifade edilmiş, buna karşın sağlık taramaları ile sağlık eğitimiyle ilgili hizmetlere ağırlık verildiği söylenmiştir. Yaşlı bakımı açısından belediyeye bağlı 304 yatak kapasiteli bir huzur evi bulunmaktadır. Bunun dışında, yaşlılar için dayanışma merkezleri gibi faaliyetlere yer verildiği görülmekte, engelliler için de eğitim ve rehabilitasyon amaçlı merkezler bulunmaktadır. Meslek edindirme konusunun İZBŞB için de önemli bir faaliyet alanı olduğu söylenebilir. Özellikle gençlere ve kadınlara yönelik meslek edindirme ve beceri kurslarında, 2011-2012 döneminde 10 kurs merkezinin bulunduğu, 129 kurstan 1244 kişinin mezun olduğu bilgisi verilmektedir.

İZBŞB’nin öne çıktığı bir alanın, toplumsal cinsiyet ve eşitlik hizmetleri alanında olduğunu söylemek de yanlış olmaz. Örneğin, İZBŞB 2006 yılında Kadın Dostu Kent projesinin ortağı olmuş, 2008 yılında projenin Yerel Eşitlik Eylem Planını Belediye Meclisinde kabul ederek yaşama geçirmiştir. Bu doğrultuda, 2011 tarihinde BM tarafından “Kadın Dostu Kent” ilan edilen İzmir’de, Mayıs 2012’de belediyede “Kadın-Erkek Eşitliği Birimi” kurulmuş, 2008 yılında Kadın Danışma Merkezi ve 2009 yılında Kadın Sığınma Evi açılmış, Temmuz 2012’de de Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü kurulmuştur. Bu alanda dikkati çeken bir uygulama da, Belediye iştiraki olan İzelman’a ait anaokullarıdır. Bu anaokullarından öncelikle belediye çalışanlarının yararlandığı ve 600 gibi sınırlı sayıda çocuğun yararlanabildiği bir gerçek olsa da, kadınların çalışması açısından makul ücretlerle sağlanan anaokullarına duyulan ihtiyacın büyük olması nedeniyle olumlu bir gelişme olarak düşünmek gerekir.

Kent Konseyi ve buradaki çalışmalar açısından da İZBŞB’nin farklılaştığını söylemek mümkün. Kent Konseyi’nde kadın, genç, engelli meclisleri bulunmaktadır ve bu meclislerin oldukça etkin çalıştığı görülmektedir. Örneğin kadın danışma merkezleri daha birçok belediyede bulunmasına karşın, İZBŞB’nde her yerde karşılaşılan psikolojik destek veya hukuki danışmanlık gibi hizmetlerin yanı sıra insan hakları, toplumsal cinsiyet, kadın örgütlenmesi, kadın ve siyaset konularında eğitim verilmesinin toplumsal cinsiyet eşitliğinin gelişmesi açısından anlam taşıdığı açıktır.

Buna karşın İZBŞB ‘ne bağlı Kadın Koordinasyon Merkezi’nin (KKM) etkinliklerine bakıldığında toplumsal cinsiyet ve kadını bilinçlendirmeye yönelik bir eğitim verildiğini görmek mümkün değil. İZBŞB Faaliyet Raporu’nda KKM, bir

“sevgi merkezi” olarak nitelendirilmekte ve Merkez’in faaliyetleri olarak “depresyon bilinçlendirme” konulu seminerlerle, düzenlenen sergilerden söz edilmektedir (İSBŞB Faaliyet Raporu, 2012; 137). Oysa, gerçekte KKM’nin bir sosyal yardım dağıtım merkezi gibi çalıştığı, sosyal yardım isteklerinin bu merkeze yapıldığı biliniyor. Sonuç olarak, İSBŞB açısından kadına yönelik hizmetlerin, kadın sağlık merkezleri ile ailelere yönelik sosyal yardımlarda odaklandığı söylenebilir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 12 Haziran 2012 tarih ve 195 sayılı kararı ile Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığında sunulan hizmetlerin genişletilmesi amacıyla yönetmelik değişikliğine gidilmiştir. Bu bağlamda özellikle Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Şube Müdürlüğü kapsamında Özürlü Hizmetler Şefliği, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Şefliği, Tüketici Koruma ve Bilgilendirme Şefliği, Aile ve Kadın Hizmetler Şefliği, Çocuk Hizmetler Şefliği, Yaşlı Hizmetler Şefliği, Gençlik Hizmetler Şefliği kurulması kararlaştırılmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin sosyal harcamalarının büyük ölçüde kültürel ve sportif faaliyetlere odaklandığı söylenebilir. Bunun yanı sıra, Büyükşehir’in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapma konusundaki çabalar öne çıkmaktadır (MBSB Faaliyet Raporu, 2013). Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar açısından ise, en göze çarpan faaliyetlerden biri 2012 yılında toplumdaki dezavantajlı gruplara (engellilere engelli sandalyesi dağıtılması gibi ) daha çok önem verilmesidir. Bir diğeri de eğitim yardımlarıdır. 2012 yılı sonuna kadar dar gelirli vatandaşların İlköğretim ve lisede okuyan çocuklarına 15000 adet eğitim yardımı yapılması hedefi doğrultusunda 376.279,00 TL harcama yapılmıştır. Kadın ve erkek spor kulüplerine maddi ve aynı destekler sağlanması da diğer önemli faaliyetler olarak sayılabilir. Kadın Konukevi yapılması için Ağustos 2013’te ihaleye çıkmıştır.

Diyarbakır BŞB’nin Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı’ndan elde edilen bilgilere göre, sosyal hizmetler açısından en öne çıkan çalışma, 2008 yılında yapımı tamamlanan Sümerpark ortak faaliyet alanının açılmasıdır. Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı’nın hizmetleri bu alanda yer almakta ve bu alanda çocuklara yönelik eğitim hizmetleri (okul öncesi eğitim ağırlıklı) ile gençlere yönelik mesleki eğitimlerine önem verildiği anlaşılmaktadır. DBŞB açısından da, kadınlara yönelik bilinçlendirme çalışmalarının önem kazandığını görmemek mümkün değil. Kürt hareketinde kadınların önemli yerinin BDP’nin eş başkanlık sistemiyle resmîyet kazanması gibi, belediyelerde de gerek belediye yönetiminde gerek gerçekleşen çalışmalar açısından kadınların önemli bir konumu oldukları görülüyor. DBŞB’nde de, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ön plana alındığı ve kadınlara yönelik çalışmalarda kadının bilinçlenmesi ve güçlenmesine yönelik eğitimler verildiği dikkat çekmekte. Belediye’nin Kadın Konukevi adını taşıyan bir sığınma evi de bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri arasında sosyal harcamalar açısından oldukça büyük bir fark olduğu ortaya çıkarken, faaliyet alanları açısından böyle bir farktan söz

edilemez. Kısacası, sosyal hizmet ve faaliyetler alanında benzer konulara eğilmiş durumdadır. Buna karşın, spor faaliyetleri, sağlık hizmetleri ve sosyal yardımlar dışında yoğunlaştıkları başka bir hizmet alanı olduğu söylenemez. Kentlerin koşulları ve sosyo-ekonomik ihtiyaçlar düşünülürse, verilen hizmetlerin ihtiyaçları karşılamaktan çok uzak kaldığını görmemek de mümkün değil.

Belediyeleri arasında toplumsal cinsiyet eşitliğine gösterilen duyarlılık açısından ortaya çıkan fark da dikkati çekici. Bunun, belediye yönetimlerinin farklı siyasal-ideolojik anlayışı temsil etmeleriyle ilgili olduğunu söylemek mümkün; ancak, bu konuda kentlerin sosyo-kültürel özelliklerinin payı olduğunu düşünmek de doğru olur. Örneğin İzmir ve Mersin’de uzunca süre aynı partilerden gelen belediye başkanları olmasına karşın, İzmir Belediyesi’nin kadın meselelerine duyarlılığının Mersin’de olduğu söylenemez. Buna karşın, İstanbul’da toplumsal cinsiyet konusunda oldukça yüksek bir kadın duyarlılığı olduğu bilinmekle beraber, bu duyarlılığın İSBŞB faaliyetlerine yansımadağı ortada.

## Sonuç ve Değerlendirme

Bu yazıyla, ilk olarak, sosyal devlet ve sosyal belediyecilik kavramının niteliksel bir değerlendirmesini yaparak, merkez ve yerel yönetimler arasında ilişkiselliğe dikkat çekmeye ve Türkiye’deki “sosyal belediyecilik” iddialarını bu ilişkisellik çerçevesinde değerlendirmeye çalıştık. İlişkiler, kısıtlar ve ortaya çıkan uygulamalarla ilgili değerlendirmeler yukarıda yer aldığından, aynı konuları tekrar etmek yerine çıkardığımız bazı sonuçları tartışmaya açmak istiyoruz.

İlk olarak, Türkiye’de *sosyal belediyecilik dendiğinde, sosyo-ekonomik baklarla ilişkili bir yerel sosyal politika anlayışından uzak, sosyal hizmet ve yardım alanında bile sınırlı kalan çok yetersiz bir “sosyal belediyecilik” anlayışı ve uygulamasından söz edilebileceğini* düşünüyoruz. Merkez gibi yerelde de popülizmle klientalizmden uzaklaşamadığını düşünmek içinse epeyce neden olduğu görülüyor.

Yalnız genel verilerin değil, dört büyükşehir belediyesinin sosyal belediyecilik anlayışı ve uygulamalarının da bu genel tanımla doğruladığı söylenebilir. Bu uygulamalarla ilgili daha somut bazı değerlendirmeler ise, aşağıdadır:

İncelenen büyükşehir belediyeleriyle ilgili olarak çıkarılabilecek *ilk değerlendirme*, dört kentte de büyükşehir belediyelerinin dağınık bir organizasyon içinde ve plansız-hedefsiz, koordinasyon ve değerlendirmeden uzak bir sosyal hizmet ve sosyal yardım anlayışıyla hareket ettikleri yönünde olabilir. Biraz basite kaçmayı göze alarak, “parmak hesabı bir sosyal belediyecilik” yapıldığını söylersek yanlış olmaz. Organizasyon yapılarındaki bu karmaşıklığı, kuşkusuz, sosyal belediyecilik konusundaki anlayışların yetersizliğini bağlamak mümkün. Sosyal belediyecilik açısından ihtiyaçlar ve hedefler doğrultusunda bir plan ve bütçenin olmaması, bazı hedefler ortaya konulamamış olması da bunun bir başka göstergesi

*İkinci sonuç*, hem genel bütçeleri içinde % 8-10’u geçemeyen sosyal harcamalara hem faaliyet alanlarına bakıldığında, belediye uygulamalarını “yerel

sosyal politika” olarak nitelendirmek pek mümkün görünmemekte. Ne hizmet alanları, ne hizmetlerin kapsamı, böyle bir yerel tanımlaya izin verecek düzeydedir.

Bir kere, sosyal hizmet alanları çok sınırlıdır. Eğitim, sağlık, konut, işsizlik gibi sosyal hizmete ve sosyal korumaya ihtiyaç duyulan birçok alanda belediyelerin önemli bir görev üstlendikleri söylenemez. Örneğin istihdam yaratmak açısından, meslek edindirmeye yönelik eğitimler dışında bir faaliyette bulunmadıkları gibi, meslek edindirme kurslarının ne gibi sonuçlar verdiğini de izlemezler. Geçim darlığı içinde olanlara bir gelir aktarımı yapmaktan uzak oldukları gibi, sosyal konut sağlanması yönünde etkili bir politikaları olduğu da söylenemez. Hatta bugün, kentsel dönüşüm projeleriyle yoksul kesimlerin barınma olanaklarının ellerinde alındığını düşünmek doğru olur. Eğitime katkıları, ancak küçük bir gruba erişebilen burslarla, okullara yardımın ötesinde değildir. Bunun gibi, kadın istihdamının artmasından söz edilir ama kreş ve anaokulları gibi ihtiyaçları karşılamaya yönelik sosyal hizmetler ortada yoktur.

Öte yandan, hizmetlerinin kapsamı çok sınırlıdır. Yani verdikleri hizmetler, ihtiyacı olanları kapsayacak ve onlar için sosyal koruma sağlayacak düzeyde (bu konuda İSBŞB'nin sağladığı sağlık hizmetlerinin bir istisna olarak değerlendirmek doğru olur) olmaktan çok uzaktır. Sosyal hizmet alanına giren her faaliyet açısından, faaliyet raporları ile ilgililer tarafımıza verilen bilgilerden elde edilen sayılar (burada yazıyı daha da uzatmamak adına mecburen bu bilgileri veremiyoruz), ister yaşlı, ister genç, ister engelli, ister yoksul olsun, belediyeler tarafından bu kesimlere yönelik hizmetlerin bu hizmetlere muhtaç olanlar açısından dikkate alınmayacak kadar düşük düzeyde kaldığını gösteriyor. Yani ortada bir hizmet olsa da, bunların bu hizmete muhtaç olanların kaçta kaçına erişebildiği gibi bir mesele vardır.

*Üçüncü sonuç*, sosyal hizmetlerin, daha çok az maliyetli hizmetler yönünde olduğuna ilişkindir. Örneğin sosyal hizmet olarak, mesleki eğitim, belirli gruplar için danışma merkezleri, gençler ve çocuklar için geziler, yaz kampları, okullara yardım gibi hizmetler ağırlıktadır. Kuşkusuz bu tür hizmetlerin yararsız olduğu söylenemez; ancak evsizlik, yoksulluk, işsizlik, geçim darlığı gibi sosyal meseleler ortadayken, bu hizmetleri sosyal eşitsizlikleri azaltacak, sosyal korumayı yükseltecek bir hizmet olarak algılamak ve buradan hareketle yerel bir sosyal politikadan söz etmek mümkün değildir.

*Dördüncü sonuç*, yukarıda sıraladıklarımıza da bağlı olarak, merkezi yönetimdeki gibi sosyal belediyeciliğin de içinden sosyo-ekonomik hakların çıkarıldığı bir anlayışı yansıttığı yönündedir. Bu konuda, sosyo-ekonomik hakları hayata geçirmenin devletin işi olarak görüldüğü söylenebilir; merkezi yönetimin bunca güçlü olduğu bir ülkede aksini söylemek zordur; olanakların yetersizliği de ortadadır. Ancak, Dikili Belediyesi örneği dışında yerel düzeyde bu genel gidişatın aksine bir uygulama ile karşılaşılmaş olmasının bir anlamı olduğunu düşünmek durumundayız.

Bu değerlendirmeleri yaparken, günümüzdeki neo-liberal politikaların belediye yönetimleri üzerindeki etkileri de gözden kaçırılmaz. Bugün kentlerde

yap-işlet modelinin, özelleştirmenin, piyasalaşmanın, rant ekonomisinin alıp başını gittiği bir siyasal-ekonomi karşısındayız. Toplu taşımacılığın ihmali, kentlerin betonlaşması, spor alanları, çocuk parkları, yeşil alanlar yerine AVM'ler dikilmesi bunu yansıtmıyor mu? Bugün dar gelirlielerin yaşadığı mekanlar artık kent merkezinde kaldığından, bu mekanların dönüşümü (soylulaştırılması) bahanesiyle bazı çevrelere büyük gelir aktarımlarının yapıldığı, kent yoksullarının barınma olanaklarının ya tamamen ellerinden alındığı ya da kent dışına itilmesi Cem Ergun ve Hüseyin Gül, 2010; Savaş Zafer Şahin ve Hayriye Özen, 2012), bu siyasal-ekonomi anlayışının sonucu değil mi?

Bu ekonomi-politik değişmedikçe, sosyal refaha yönelik toplumcu politikaların, böyle bir sosyal sorumluluk ve görev anlayışının yerleşmesini beklemekse epeyce zor!

Son olarak, burada çizilen genel çerçevenin, hem yeni tartışmalarla açıklık kazanmasına hem alanda yapılacak araştırmalarla yorumlanması/ tamamlanmasına ihtiyaç olduğunu söylemek isteriz. Dört büyükşehir Belediyesinin hizmetleriyle ilgili bilgiler/yorumlar açısından da aynı şey geçerli.<sup>19</sup> Herşeyden önce, bu kentlerdeki sosyal belediyecilik anlayışı ve uygulamalarının tamamıyla ortaya konulabildiğini iddiasında değiliz; aksine burada verilen genel tablonun ayrıntılı bir resmini ortaya koyabilmek için yerelde yapılacak kapsamlı çalışmalara ihtiyaç var. Öte yandan, büyükşehir belediyelerinin anlayış ve uygulamalarının arasındaki farkların da daha derinlikli bir çalışmayla irdelenmesi gerekiyor. Bu nedenle, bu çalışmanın alanda başka çalışmaları tetiklemesi belki de en önemli sonuç olabilir.

Tüm bunların değişmesi ise, sosyal-siyasal güç dengesinin sosyal devlet ve sosyo-ekonomik hak talep edenler yönünde değişmesine bağlı. Piyasacı çözümlerin, örneğin kentsel rantları kollayan politikaların, sosyal yardıma dönüşen sosyal politika anlayışının değişmesi, ancak bu yönde bir toplumsal bilinç ve baskının yükselmesiyle sağlanabilir. Merkezi yönetimler açısından olduğu kadar, yerel yönetimler açısından da aynı değişim gerekli. Örneğin Toplumdan yükselen bilinç ve baskı olmadıkça, belediye bütçesinin önemli bir kısmını yutacak, buna karşın sorunların yoğunluğu karşısında fazla etkili olmayacak ve görece dar kesimleri memnun edecek sosyal projelere fazla kaynak ayrılmasını beklemek zor. Bugün birçok kentte kent bilinci ve duyarlılığın yükseldiği, mahalle bazında örgütlenmelerin arttığı görülürken, bu örgütlenmelerin en azından çevrenin, yeşilin, parkların korunması açısından sınırlı da olsa bir işlev gördüğü ortaya çıkıyor. Gezi

<sup>19</sup> Ayrıca, sosyal belediyecilik dendiğinde genellikle büyükşehir belediyeleri konu edilirken il ve ilçe düzeyinde ortaya çıkan bazı uygulamalar olduğunu da unutmamak gerek. Örneğin Seferihisar gibi bazı ilçelerde “yavaş şehir” uygulamalarının gündeme geldiği biliniyor. Biga Belediyesi örneğini inceleyen bir çalışmada ise, Belediye'nin toplu konut projeleri, engelliler lokali, sosyal aktivite merkezi, anaokulu inşaatı, Kent Müzesi oluşturulması, her akşam yoksul vatandaşlara yemek dağıtılması, öğrencilere burs verilmesi gibi birçok uygulamalardan söz edilmekte (Tülay Uçaktürk; Ahmet Uçaktürk; Mehmet Özkan, 2011). Kısacası, inceleme alanını genişletmek ve derinleştirmeye ihtiyaç var.

Direnişi bunlardan biridir. Dolayısıyla sosyal belediyeciliğin geniş ve etkin bir anlam kazanması, kentsel-toplumsal bilinç ve duyarlılığın toplumcu politikalar yönünde değişmesiyle mümkün. Öte yandan bu doğrultuda bir gelişme sağlandıkça, yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik kazanması doğrultusunda bir baskının ortaya çıkması da beklenir.<sup>20</sup>

Sonuç olarak, belediyelerle ilgili bir “sosyal belediyecilik” kavramı ortada dolaşıyor olsa da, belediyelerin sosyal hizmet ve faaliyetlerini “yerel sosyal politika” olarak nitelendirmek oldukça zor görünüyor. Yerel düzeyde sosyo-ekonomik haklardan yana, sosyal refah ve sosyal eşitliğe yönelik bir sosyal politika anlayışı ve uygulamasından ise söz etmek mümkün değil. Eksiklik ve yetersizlikler konusunda, en açıklayıcı nedeni ise, merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkisellikte aramak anlamlı görünürken, bu ilişkinin kırılmasının ancak yerel yönetimlerin özerkleşmesiyle mümkün olacağını da düşünmek gerekiyor. Bu noktaya gelmeden sosyal belediyeciliğin sosyal devlet anlayışı ve uygulamalarından ayrı irdelenmesinin eksiklik ve aksaklıklar taşıyacağını da söylemek doğru olur.

---

<sup>20</sup> Örneğin Güneydoğu Anadolu’da belediye seçimlerinde büyük başarı kazanan BDP için, barış sürecinde başka bir mücadelede başladığını düşünmemek mümkün değil. Bu yöredeki insanlar, artık sosyo-ekonomik koşullarda iyileşme bekleyecekleri gibi belediyelerden beklentileri de yükselecektir. Dolayısıyla yetersizlik daha büyük sorun olmaya adaydır. Seçimler sonrası Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı Gülten Kışanak’ın bölgedeki petrol gelirinden pay istemesini de, bir yandan yerel yönetimlerde özerklik istemleriyle, öte yandan bu yetersizlikle ilgili olduğunu düşünmek doğru olur.

**KAYNAKÇA:**

- Adıyaman, Ahmet Turan; Demirel, Salim (2011), “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Ankara Büyükşehir Örneği”, *Dış Denetim Dergisi*, 115-129.
- Ateş, Hamza (2009), “Sosyal Belediyecilik”, *Çerçeve Dergisi*, Ocak; [www.musiad.org.tr/](http://www.musiad.org.tr/)
- Çelik, Faruk (2013), *Taşeronlaşma*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, [www.csgb.gov.tr/csgbPortal](http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal)
- Demirdirek, Hülya; Şener Ülker (2014), *81 İl İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Karnesi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı-TEPAV, Ankara, [www.tepav.org.tr/](http://www.tepav.org.tr/)
- Devlet Denetleme Kurulu (2009), *Türkiye’de sosyal Yardımlar ve Sosyal hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi Hakkında Rapor*
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, [www.tccb.gov.tr/ddk/](http://www.tccb.gov.tr/ddk/)
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (2010), *Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 2010 Yılı Faaliyet Raporu*, [www.diyarbakir.bld.gov.tr/](http://www.diyarbakir.bld.gov.tr/)
- Erhun, Cem; Gül, Hüseyin (2010), “Barınma Hakkının İhlal Edilme Sürecinde Kentsel Dönüşüm Projeleri”, *Sosyal Haklar Sempozyumu-2-Bildirileri*, Petrol-İş Yayını, İstanbul.
- Ersöz, Yunus Halis (2005), “5277 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Deneyimleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş’a Armağan, Sayı 50; 133-151, [www.istanbul.edu.tr/iusskd/article](http://www.istanbul.edu.tr/iusskd/article)
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.
- Furniss, N. (1986), “European Welfare States in Transition”, *Western Europe in Transition: West Germany’s Role in the European Community*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- 
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2012), *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*, [www.ibb.gov.tr/.../](http://www.ibb.gov.tr/.../) faaliyet raporları.
- Jessop, Bob (2002), *The Future of Capitalist State*, Polity Press, Londra.
- Kamalak, İhsan; Gül, Hüseyin; Beyazıt, Eylem (2013), “Sosyal Demokrat İlkelerin Yerel Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği” *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi: Toplumcu Belediyecilik; Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*, SODEV, İstanbul.
- Katrougalos, George, (2004), “The European Model Of Protection of Social Rights”, [biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1728/5.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1728/5.pdf)
- Koray, Meryem (2012), *Sosyal Politika*, 4. Basım, İmge Kitabevi, Ankara
- Koray, M. (2011), *Kapitalizm Küreselleşirken Dünya Abvali*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Koray, Meryem. (2005), *Avrupa Toplum Modeli*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Korpi, Walter (2003), “Welfare State in Regress in Western Europe Politics”, *Annual Review of Sociology*, 29.
- Leibfried, Stephan (1993), “Towards a European Welfare State?” in *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, (der) Jones, C.; Routledge, London.

- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2013), *Maballi İdareler Genel Faaliyet Raporu*, [www.migm.gov.tr/](http://www.migm.gov.tr/)
- Maliye Bakanlığı, (2013), *Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İstatistikleri ile Muhasebat Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı (2013), *Vergi İstatistikleri*, [www.gib.gov.tr](http://www.gib.gov.tr)
- Mersin Büyükşehir Belediyesi (2013), 2012 Mali Yılı Faaliyet Raporu*, Mersin, 2013.
- Ören, Utku (2014), “Türkiye’de Konut Sorunu; TOKİ Ne Kadar Sosyal Bir Yaklaşım?” , *academia*, [www.academia.edu/](http://www.academia.edu/)
- Örkmen, Orhan (2013), “Türkiye’de belediyelerin mali yapısı”, *turcomoney*, 1 Eylül, 2013; [www.turcomoney.com/](http://www.turcomoney.com/)
- Öztürk, Hasret; Gül, Hüseyin (2012), “Sosyal Belediyecilik Sosyal devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?” *Sosyal haklar Ulusal Sempozyumu-4 Bildirileri*, Petrol-İş Yayını, İstanbul.
- Şahin, Savaş Zafer; Özen, Hayriye (2012), “Kentsel Dönüşüm, Barınma Hakkı, ve Direniş Mücadeleleri: Ankara ve Madrid Örneklerinin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Sosyal haklar Ulusal Sempozyumu -4 Bildirileri*, Petrol-İş Yayını, İstanbul.
- Seyyar, Ali (2008), “ Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi”, [www.yerelsiyaset.com/ pdf/ocak 2008](http://www.yerelsiyaset.com/pdf/ocak%202008)
- Sönmez, Mustafa (2013), *Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da Sosyo-Ekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği Araştırması, [www.gabb.gov.tr/](http://www.gabb.gov.tr/)
- Şeker, Murat ( 2011), *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, TESEV Yayınları, [www.tesev.org.tr/](http://www.tesev.org.tr/)
- TEPAV (2010), *Sosyal Hizmetlerin Sunumunda Kademelenme*, TEPAV, [www.tepav.org.tr/](http://www.tepav.org.tr/)
- TESEV (2008), *Kamu Harcama Analizi Açıklayıcı Sunum 1*, TESEV Yayınları, [www.tesev.org.tr/](http://www.tesev.org.tr/)
- Toksöz, F; Özgür, Ali E; Uluçay, Ö; Koç, L; Atar, G; Akalın, N. (2009), *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, [www.tesev.org.tr/](http://www.tesev.org.tr/)
- Toprak Düriye; Şataf, Ceyda (2009), “ Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 1; Sayı 1 ISSN:1309-8012 (online)
- TÜİK (2014), *Hanehalkı İşgücü Göstergeleri*, [www.tuik.gov.tr/ocak, 2014](http://www.tuik.gov.tr/ocak,2014)
- TÜİK (2014), *Gayri Safı Katma Değer Bölgesel Sonuçları-2004-2011*, [www.tuik.gov.tr/](http://www.tuik.gov.tr/)
- TÜİK (2013), *Gelir Dağılımı ve Yaşam Koşulları Araştırması*, [www.tuik.gov.tr/](http://www.tuik.gov.tr/)
- TÜİK (2013), *İl Düzeyinde Temel İşgücü Göstergeleri-2011-2013* [www.tuik.gov.tr/](http://www.tuik.gov.tr/)
- TÜİK (2012), *Seçilmiş Göstergelerle İller- İstanbul, İzmir, Mersin, Diyarbakır*, [www.tuik.gov.tr/](http://www.tuik.gov.tr/)



- Tuncer, İsmail; Yüksel, Cihan(2011), “Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi”, içinde: A. Kökocak (Ed.), *Kamu Ekonomisi*, Ekin Yayınevi, Bursa; 213-275.
- Twiss, Sumner B. (2004), “History, Human Rights and Globalization”, *Journal of Religious Ethics*, 32 (1); 39-70.
- Uçaktürk, Tülay; Uçaktürk, Ahmet; Özken, Mehmet Özkan (2011, “Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği”, akademikpersonel, kocaali.edu.tr/bildiri
- YAYED (2013), “Toplumcu Belediyecilik Bildirgesi”, YAYED, [www.yayed.org/toplumcu](http://www.yayed.org/toplumcu) belediyecilik
- Wincott, D. ( 2001), “Reassessing the Social Foundations of Welfare (State) Regimes”, *New Political Economy*, 6 (3); 409-425.

