

YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL BÜTÇE; ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SOSYAL BÜTÇESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Nurullah KAYA^(*)

Özet: Yerel yönetimler, bölge halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, topluma karşı sorumlulukları olan kamu kurumlarıdır. Bu sorumluluk çerçevesinde, yerel yönetimler, halkın hizmet taleplerine cevap verebilecek kaynakları bulmak ve bu kaynakları etkin kullanmak zorundadırlar. Bunun sonucunda, yerel yönetim politikaları, belde halkının ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmektedir. Özellikle muhtaç sosyal gruplar dikkate alınarak yerel yönetim sosyal bütçelerinin hazırlanması ve bu bütçelerin hangi ihtiyaçlar için kullanıldığına ilişkin mali tabloların, ilgili birimlere sunulması gerekmektedir. Bu çalışmada; bütçe ve sosyal politikalarla ilgili teorik bilginin yanı sıra Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin birkaç yılı kapsayan sosyal bütçesi, yıllar itibarıyla ele alınmış ve sonuçları değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Sorumluluk, Bütçe, Sosyal Bütçe,

THE SOCIAL BUDGET AT LOCAL GOVERNMENTS: EVALUATION OF ERZURUM METROPOLITAN MUNICIPALITY'S SOCIAL BUDGET

Abstract: Local governments, established to meet the common needs of people in the region, are the institutions that have responsibilities to the community. Within the framework of this responsibility, local governments are required to use these resources efficiently and to find resources that can meet the demands of public services. As a result, local government policies are shaped in line with the needs of people that live in the region. Social budget of local management is needed to be prepared especially by taking into account the vulnerable social groups and, financial statements, explaining for which needs these budgets are used, must be submitted to the relevant units. In this study, as well as theoretical knowledge about the budget and social policies, the social budget of Erzurum Metropolitan Municipality that covers several years is discussed and results over the years are evaluated.

Key Words: Social Responsibility, Budget, Social Budget

I. Giriş

Türkiye'de temel sosyal politikaların uygulanmasında yetkili kamu yönetim birimi, merkezî idare olmakla birlikte, son yıllarda yerel yönetimler ve özellikle belediyeler halka yönelik sosyal politika ve hizmetlerini geliştirme ihtiyacı duymaktadırlar. Bugün merkezî devletin yerel düzeydeki sosyal politikalarının etkinliği, yerel yönetimlerin dolaylı /dolaysız desteği ile elde edilebilmektedir. Aslında yerel yönetimlerin, halkın sosyal ihtiyaçlarını yerinde ve doğru olarak belirleme ve bu ihtiyaçları doğrudan karşılamada merkezî yönetimlere göre daha avantajlı bir konumda olduğu söylenebilir. (Seyyar A., 2005)

^(*)Yrd.Doç.Dr. Bayburt Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü

Sosyal politikalar, merkezî ve yerel olmak üzere iki temel alana yönelmektedir. Merkezî sosyal politikalar, ülke genelinde makro politikalar (istihdam, malî yapı, sosyal güvenlik, eğitim vb.) ve bunların uygulanmasına dönük planlama ve koordinasyonlardan oluşmaktadır.

Yerel sosyal politikalar ise yerel ölçekte sosyal sorunlar ve bunlara yönelik mikro politika uygulamalarından meydana gelmektedir. Halkın yerel ihtiyaç tür ve boyutlarının düzeyini belirleme ve bunları gidermeye yönelik çalışmalar açısından yerel yönetimler daha avantajlı bir konumda oldukları için makro düzeydeki genel politikaların yerel ihtiyaçlarla uyumuna yönelik uygulamalar daha çok yerel sosyal politikalar kapsamına girmektedir. (Eryılmaz, B., 2007)

Bölge halkının yerel yönetimlerden beklentilerinin artması, yerel yönetimleri de merkezi yönetimin sosyal devlet anlayışı çerçevesinde, yerel yönetim bütçelerinde sosyal bütçeye yer vermeleri, halkın taleplerini dikkate alan ve çevreye duyarlı yeni yönetim anlayışlarını beraberinde getirmiştir. Kamu politikalarının, öncelikle, bölge halkının ihtiyaçları doğrultusunda ele alınması, yerel yönetimlerde sosyal sorumluluk bilincinin gelişmesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerin sosyal sorumluluk anlayışına bakış açısı ve göstereceği  zen, toplumla ilişkilerini düzenlemede önemli bir kilometre taşıdır. Bu anlayış, halkın refahının yanında belediyenin geleceğini de olumlu yönde etkilemektedir. Bu itibarla toplum, belediyelerin kaynaklarını verimli kullanmasını, sosyal olaylarla ilgilenmesini ve bu konulara duyarlı davranmasını beklemektedir.

Yerel yönetimler, halkın güven ve desteğini sağlayarak, onların dilek ve önerilerine dayalı, katılımcı ve demokratik hizmet sunması halinde amacına ulaşmış olur. Yine günümüzde, yerel yönetimlerin aktif yurttaşlığı geliştirme, yerel temsili ve katılımı sağlama, yerel kimliğin oluşmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunma, yerel topluluk içinde birliktelik, bütünlük, aidiyet ve dayanışma duygusunu geliştirmesi en önemli görevleri arasında sayılmaktadır. (Henden, 2005: 1)

Yerel yönetimler, sosyal doku taleplerini göz önünde bulundurarak gelecek ile ilgili planlama yapmak durumundadırlar. Yol ve benzeri altyapı faaliyetleri ile  p toplama ve geri dönüşümünü gerçekleştiren, şehirleşme sürecini planlayan ve uygulayan, sanatsal, kültürel ve sportif faaliyetler yürüten yerel yönetimlerden vatandaş artık ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu sosyal gruplara hizmetlerin aksatılmadan ulaşmasını sağlayacak imk nları seferber etmesini beklemektedir. (Durmuş, İ., <http://www.yalovamiz.com>) bu amaçla yerel yönetimler, hazırladıkları sosyal b t yle, ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar.

Bu çerçevede ele alınan çalışmada, öncelikle sosyal sorumluluk kavramı ve yerel yönetimlerde sosyal sorumluluk konusu ile sosyal sorumluluğun sonucu olan sosyal bütçe üzerinde durulmaktadır. Uygulama

bölümünde ise, Erzurum Büyükşehir Belediyesi Sosyal Bütçesi yıllar itibarıyla değerlendirilmiştir.

II. Sosyal Sorumluluk

Organizasyonların sosyal sorumluluk üstlenmeleri konusunda insanların giderek artan bir oranda baskı yapması, modern yönetim anlayışında sosyal sorumluluk kavramı üzerinde sıklıkla durulmaya başlanmasına ve tartışılır bir konu haline gelmesine neden olmuştur. Organizasyonların faaliyetlerini verimli kılması, örgütsel etkililik için ne denli önemli ise, organizasyonu topluma yararlı kılmak da o denli önemli hale gelmiştir. Bu nedenle, organizasyonların sosyal sorumluluk üstlenmeleri ile ilgili kararlar vermesinde, üstlendikleri bu sorumlulukları yerine getirmesi ve kurumsallaştırması için günümüz şartlarına uygun stratejileri geliştirmeleri gerekmektedir.

Bunun sonucunda, son yıllarda, gelecek nesillere bırakabilecek yaşanabilir bir dünya için, hükümetler, yerel yönetimler ve sivil halk el ele vermeye, ortak çözümler üretmeye yönelmiştir. Bu çözüm üretme çabaları, ilgili tarafların topluma karşı sorumluluklarını yeniden gözden geçirme fırsatını doğurmuştur.

Her bir kavramın farklı tanımları olduğu gibi sosyal sorumluluk kavramı da farklı açılardan ele alınarak tanımlanmıştır. Bu tanımlardan biri, kamu, özel sektör ve sivil toplumun bir amaç etrafında toplanarak, ortak yaşama yönelmesi (Uğur A., www.rotahaber.com) olarak tanımlanırken, bir başka tanımda, tüm bireylerin ve yönetimlerin, içinde yaşadıkları toplumun yaşam kalitesini iyileştirme, kendi çalışanları ve onların aileleri, yerel halk ve bütün toplumla birlikte sürdürülebilir bir dünya için ekonomik, çevresel, kültürel ve sosyal gelişmeye destek verme sorumluluğu (www.xing.com/.../sosyal-sorumluluk.../sosyal-sorumluluk-nedir) olarak ifade edilmektedir.

Bir başka tanımda, sosyal sorumluluk; “Organizasyonun sosyal sorumluluğu, organizasyonun bir görev veya zorunluluk dolayısıyla gerçekleştirmek zorunda olduğu faaliyetlerdir” veya “toplumsal (sosyal) sorumluluk, toplumun refahını geliştirme, hiç değilse zedelememe sorumluluğudur.” (Öztürk M., 2003)

Sosyal sorumluluk, kurumların bir veya birden çok sosyal konular üzerine eğilmelerini gerektirir. Bu konuları göz ardı eden kurumlar uzun vadede başarılı olamazlar. Toplumun yararına, değişen değer ve beklentilerine cevap veremeyen veya bunları önemsemeyen kurumlar, toplumsal bir eleştiriye muhatap kaldığı gibi, aynı zamanda güven kaybına da uğrayabilir. Dolayısıyla sosyal sorumluluk, karar verici durumda olanların, kendi çıkarlarını olduğu kadar, toplumun genel çıkarlarını da geliştirecek ve koruyacak eylemlerin yapılması yönünde bir zorunluluktur. (Halıcı, 2001: 12).

III. Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk

Kamu yönetimi açısından sosyal sorumluluk; halk adına hareket eden kamu çalışanlarının, aldıkları her kararda, halkın büyük çoğunluğunun tatminini sağlayıcı bir genel sorumluluk taşımalarını ifade eder. Bu tanıma göre, kamu görevlilerinin temel sorumluluğu, kamu yönetiminin bir emanet olduğu bilincinden uzaklaşmadan, halkın mutluluğu için taşınan genel bir sorumluluktur (Kılavuz, 2004: 90-91).

Yerel yönetimlerin sosyal sorumluluklarını, bir kamu kurumu olmaları yönüyle kuruluş amaçlarıyla ilişkilendirilerek ortaya koymak mümkündür. Yerel yönetimler, bir belde yaşayan halkın mahalli ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulmuş kurumlardır. Yerel yönetimlerin kuruluş amaçlarını ortaya koyan bu tanım, aynı zamanda yerel yönetimlerin sosyal sorumluluklarının belirlenmesinde de önemli bir rehber olmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerin sosyal sorumluluk alanları, temel fonksiyonlarının yerine getirilmesi, yani kurulduğu belde gerekli yerel ihtiyaçların üretilmesi, halka sunulması ve vatandaşın beklentilerinin giderilmesidir. (Yüksel F. ve diğerleri, s. 299)

Yerel yönetimler açısından yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, belediyelerin faaliyet alanlarında ve yönetim şekillerinde de çalışmalar yapılması gerekmektedir. Genelde kamu yönetiminin ve özelde ise yerel yönetimlerin hizmet alanlarında ve yönetim şekillerinde yeni anlayış ve yöntemler geliştirilmektedir. Yerel yönetimlerin bu gelişmeleri yakından takip ederek, mevzuat çerçevesinde uygulanması mümkün ve yararlı olanlarını gerçekleştirmeleri, hizmet zenginliği, demokratik gelişme ve vatandaş memnuniyetini sağlayacaktır. (<http://www.erolkaya.org>)

Sosyal belediyecilik, yerel yönetimlerin sosyal fonksiyonlarını arttıran ve sosyal yaşam içinde aktif hale gelmesini sağlayan bir anlayıştır. Bu sosyal fonksiyonlar gelişmiş ülkelerde gönüllü ve özel teşebbüslere, tarihi geleneğimizde ise vakıflara bırakılmıştır. Bunun mantığı, sorunların kaynaklandığı noktadan çözülmesine ve halkın katılımı gerçekleştiği için birlik ve dayanışma ruhunun pekişmesine sebep olmasına dayanmaktadır.

Yerel yönetimlerin sosyal sorumluluklarını yerine getirebilmeleri, öncelikle üst düzey olmak üzere, orta ve alt kademe yöneticilerinin bu konudaki duyarlılıklarıyla yakından ilgilidir. Bu noktada yerel politikaların oluşumunu gerçekleştiren yerel yöneticilerin, yerel yönetimlerin temel işlevlerinin yerine getirilmesi konusunda duyarlılıklarına ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla halkın değişen ihtiyaçlarını sürekli olarak öğrenmeye yönelik araçların geliştirilmesi ve böylece yerel politikaların oluşum aşamasına halkın ortak edilmesi gerekli olmaktadır.

Bu çerçevede, son zamanlarda kamu yönetiminde eşitliğin sağlanması ve beklentilerin öğrenilmesi konusunda, politikaların oluşum aşamalarına halkın aktif katılımının sağlanması yönünde bir eğilim, giderek ağırlık kazanmaktadır (Frederickson, 1996: 263-270).

Söz konusu yaklaşımın sergilenmesi, yasal bir takım düzenlemelerin yanında yerel yöneticilerin konuya bakışları ve duyarlılıklarına ihtiyaç duymaktadır. Yerel politika oluşum aşamalarına halkın ortak edilmesine imkân sağlayan yeterli bir yasal düzenlemenin söz konusu olmadığı ülkemizde, en azından yerel yöneticilerin bir takım girişimleri olumlu katkı sağlayabilmektedir. Dolayısıyla yerel yöneticilerin, dışa açıklık eğilimleri ve sosyal sorumluluk konusundaki bilinç düzeyleri, yerel yönetimlerin sosyal sorumluluklarının yerine getirilmesinde etkili olmaktadır (Torlak, 2005: 8). Kaldı ki, bu konuda yasal düzenlemeler gerekli olmakla birlikte, tek başına yeterli olmasını beklemek de anlamlı değildir.

A.Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanları ve Hedefleri

Yerel sosyal politikaların merkezî yönetimle bir bütünlük içinde etkin hâle gelebilmesi için, yerel siyasetin sosyal politika alanlarının belirlenmesi kaçınılmazdır. Burada alanların hangi boyutta hangi yerel yönetim birimine ait olacağı, idarî yapının özelliklerine ve sosyal politika alanında elde edilen organizasyonel birikimlere bağlı olduğu için merkezî ve yerel yönetim(ler) arasındaki işbirliği ve koordinasyon sorunundan bağımsız olarak yerel siyaset açısından önem arz eden sosyal alanlar belirlemesidir. Bu çerçevede katılımcı ve sivil demokrasi anlayışına uygun olarak bir sosyal devlet olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin, yerel uygulama yöntemleri ve aktörleri açısından yerel sosyal politikaların yeni görevlerini ve hedeflerini yeniden gözden geçirmesi gerekmektedir.(Seyyar A., 2005)

Bu doğrultuda yerel yansımalarını da içeren geniş anlamda sosyal politika, dar anlamda sosyal güvenlik sistemleri ve vasıtalarının (devletçe bakılma; sosyal tazminat; sosyal sigortalar; kamusal sosyal yardım; sosyal hizmetler) AB standartlarına uygun hâle getirilmesi zaruridir. Bu çerçevede oluşturulacak başlıca sosyal politika alanları şunlardır: (Seyyar A., 2005)

- 1.) Muhtaç sosyal grupların korunmasına (aile-kadın-özürlü-yaşlı-yabancı-göçmen-çocuk ve gençlere yönelik sosyal refah politikaları) yönelik sosyal politikalar.
- 2.) Şehirleşme sorunları, şehir topluluğu; şehir ekolojisi, sosyal konut politikaları ve kentsel dönüşüm projeleri ve politikalar.
- 3.) İş-Kur koordinasyonu altında ve ortak projeler etrafında işsizlik; meslekî eğitim ve aktif istihdam politikaları.
- 4.) Koruyucu sosyal politika anlayışına uygun olarak ulusal ve yerel bazda bütün klâsik ve spesifik (tabii afetler) sosyal risklere karşı tedbirler.
- 5.) Üretim ve âdil gelir dağılımı politikaları.
- 6.) Sağlık politikalarının yerel üzerindeki etkileri ve yansımaları.
- 7.) Sürdürülebilir kalkınma etrafında çevre politikalarının oluşturulması.
- 9.) Kamu yöneticilerinin değişik yerel kurullardaki (il sosyal hizmetler kurulu; il istihdam kurulu; sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı yönetim kurulu vb.) görevlerinin, bu temel esaslar doğrultusunda yeniden belirlenmesi.

Merkezî ve yerel sosyal politikaların hedefleri, çoğu zaman aynı olmakla beraber, merkezî sosyal politika daha çok kanunî çerçeveyi oluşturmaya yönelik olmaktadır. Yerel sosyal politika aktörleri ise bunları kendi bölgelerinin sosyo-ekonomik şartlarına ve toplumsal yapıya uygun bir biçimde hayata geçirmektedirler.

Sosyal politikaların hedeflerini bu çerçevede kısaca sıralamakta fayda vardır: (Seyyar A., 2005)

1.) Ferdî muhtaçlığın yanında değişik psiko- sosyal sorunların ve yüklerin ortaya çıkması halinde muhtaç insanlara, sosyal güvenlik yöntemleri (sosyal sigortalar, devletçe bakılma, sosyal yardım ve sosyal hizmetler) çerçevesinde geniş kapsamlı ve çok maksatlı maddî ve manevî destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak.

2.) Sosyo-ekonomik yönden zayıf olan insanların sosyal ve ekonomik durumlarını sürekli olarak iyileştirmek.

3.) Sosyal barışın ve adaletin temini için refah toplumunu oluşturmak.

4.) Akla gelebilecek bütün sosyal risklere ve bunların doğurabileceği her türlü zararlara karşı toplumun bütün üyelerini sosyal güvenlik kapsamı altına almak.

5.) Fırsat eşitliği çerçevesinde insan haysiyetine yaraşır bir hayatın idamesi için tedbirler almak.

6.) Toplumda sosyal bütünleşmeyi ve sosyal tekâmülü oluşturmak ve bunun için de ahlâkî ve sosyal sorumluluk duygusunu geliştirmek.

7.) Kolektif kendi kendine yardım etme ilkesine uygun olarak, gerek kamu alanında, gerekse sivil toplumda sosyal dayanışma ruhunu hayata geçirmek ve sivil toplum örgütlerine katılımcı imkânlar tanımak.

8.) Sosyal ahlâk esaslarının toplumda geçerlilik kazanması yönünde sosyal pedagojik faaliyetlerde bulunmak.

Kısaca, modern sosyal devlet, toplumdaki refah düzeyi açısından alt gelir grupları ile üst gelir grupları arasındaki mevcut farklılıkları gidermeyi ve orta tabaka oluşturmayı amaçlamalıdır. Özellikle bu çaba, alt gelir gruplarının sosyo-ekonomik durumlarını değişik sosyal politika araçlarıyla iyileştirmeyi hedeflemelidir.

B. Bütçe Kavramı ve Bütçeleme

Yerel yönetimlerin yukarıda sayılan faaliyetleri yerine getirebilmesi için yıllık bütçelerinde uygun harcama kalemlerine yer vermeleri gerekmektedir. Genel anlamda bütçe, gelecek zaman periyodu için yapılan bir finansal plandır. Faaliyet yürütülürken, bütçe fiili ve beklenen sonuçları karşılaştırma aracı olarak görev yapar ve denetim işlemlerini kolaylaştırır. (Peker, 1988, s. 667) Bir başka tanımda, bütçe, organizasyonun hedef ve amaçlarına ulaşması için gerekli kaynakların tespit edilmesini sağlayan faaliyetlerin rakamlarla ifade edildiği bir planıdır. Bütçe, finansal ve finansal olmayan bakış açılarının her ikisini de içermektedir.

Kamu açısından bütçe, gelecekteki belirli bir dönemde gerçekleşmesi öngörülen gelir ve giderlerin karşılıklı tahminlerini içeren cetveldir. Bütçe, devletin gelecek bir dönemdeki gelirlerini ve harcamalarını tahmin eden ve yürütme organına harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması konusunda yetki ve izin veren bir kanundur. Devlet harcamaları ile gelirlerini ayrıntılı biçimde gösteren, belli bir dönem için harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren hukuki bir belgedir. (www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butce.html)

Bütçeler, aynı zamanda, planlama, kontrol, koordinasyon, motivasyon ve başarı ölçmeye yardımcı olmaktadır. (Güredin, 2007, s. 327)

Günümüzde etkin bir yönetim tekniği olarak “bütçeleme” tüm yönetim sistemlerinin temel araçlarından birisidir. (Sevgener, Hacırüstemoğlu, 1997, 273)

Bütçe hazırlık süreci, farklı bölümlerin birbirleriyle iletişim kurmaları için bir geçit aracı olarak da görülebilir. Bu katılımcılık farklı departmanların bütçe son haline gelinceye kadar birbirleriyle müzakere etmelerini ve uzlaşmalarını gerektirir. Bütçe tamamlama süreci, ilgili departmanların kabulleri ve üst yönetimin onay ve imzasıyla sona erer.

Bütçeleme süreci, bir bütçe çağrısı ile başlamaktadır. Bu çağrıda yöneticilerden şu üç konuda bilgi istenmektedir. Birincisi, mali yılda uygulayacakları program, ikincisi, ne tür faaliyetlerin yerine getirileceği ve bu faaliyetler için ne tür kaynaklara ihtiyaç duyulduğu ve üçüncü olarak yürütülecek hizmet ve faaliyetlerin maliyetlerinin ne olduğu konusudur. Maliyetle ilgili bilgi, bütçenin mali boyutunu teşkil etmektedir. (Glinakis, Clifford, s. 19- 20)

Bütçeleme işlemi, genellikle ölçü birimleri para ile ifade edilen bir çeşit plan yapma işidir. Ana bütçe, faaliyet bütçesi ve finansal bütçeden oluşur. Faaliyet bütçeleri, faaliyet giderleri için kullanılacak kaynakların tespit edilmesini sağlar. Faaliyet bütçeleri; üretim bütçesi, satın alma bütçesi, insan kaynakları bütçesi ve satış bütçelerini kapsar. Finansal bütçe; ilgili dönemde bütçelenmiş operasyonlar ve beklenen işlemler sonucu ortaya çıkan para çıkışlarını ve para kaynaklarının tespit edilmesini sağlar. Bütçelerin aylık bütçe ve sürekli güncellenen bütçe gibi çeşitleri bulunmaktadır. (www.calismaprensibi.com/.../119-butce-nasil-yapilir-butceleme-su)

Bütçeleme işlemi, yalnız özel sektörün değil aynı zamanda kamu kuruluşlarının da yerine getirmesi gereken bir yükümlülüğüdür. Hükümetler bütçesi, planlanan ihtiyaçlar ve toplum baskısı temel alınarak gelir kaynaklarının, vergi gelirleri miktarının, projelerden ve hukuki yaptırımlardan gelecek olan hasılatın planlanmasıyla başlar. Kamu kuruluşları, bütçelerini muhasebe kayıtlarına göre hangi harcamaların yapılabileceğine bağlı olarak hazırlar.

C. Sosyal Bütçe Kavramı

Günümüzde klasik devlet bütçesinin yanında yeni bütçe türleri gelişmektedir. Bu anlamda, sosyal bütçe, sosyal transferlerde olduğu gibi, sosyal yasalarla, gerek devlet gerek sivil toplum kuruluşları, gerekse özel kuruluşlarca yapılan çeşitli sosyal yardımların tutarı hakkında parlamentelere bilgi verir. Fransa’da sosyal bütçeler, olağan bütçe kanununun sonuna eklenirken, Türkiye’de ayrıca bir sosyal bütçe bulunmamaktadır. (Şeker M., 2011, s. 22)

Sosyal bütçe, bütçedeki eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının; eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal içerme kriterlerinin gözetilerek düzenlenmesini ve bu düzenlemeyle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin (kadınlar, çocuklar, gençler, işsizler, yaşlılar ve engelliler gibi) olumlu yönde etkilenmesini amaçlamaktadır. (Şeker M., 2011, s. 23)

D. Sosyal Harcama Türleri ve Bütçedeki Karşılıkları

Sosyal harcamaların bütçedeki karşılıklarına geçmeden önce, sosyal harcamaların fonksiyonlarına değinmek gerekecektir.

Sosyal harcamaların fonksiyonları; sosyal ihtiyaçları karşılama ve sosyal sorunlara çözüm getirme çerçevesinde şekillenmektedir. (Erdoğan ve Yenigün, 2008, s. 21)

Sosyal İhtiyaçları Karşılama

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 22- 27. Maddeleri, insanları bir toplum içinde yaşamaktan kaynaklanan haklarına ilişkindir. Bu maddelerde, yaşam, özgürlük, eşitlik, çalışma, dinlenme, eğlenme, sağlıklı yaşama, eğitim görme, sosyal güvence gibi haklar, temel haklar olarak sıralanmaktadır. (1948-İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Sosyal ihtiyaçlar)

Sosyal Sorunlara Çözüm Getirme

Sosyal sorunlar, yoksulluk ve sosyal dışlanma; yaygın eğitim; hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda kişiyi desteklemeye yönelik sosyal güvenlik önlemleri ve çalışma hayatının düzenlenmesi olarak gruplandırılmaktadır. Bu sorunları çözmeye yönelik, yoksulluğu ve işsizliği azaltma; gelir dağılımını iyileştirme; ayrımcılıkları ortadan kaldırma ve dezavantajlı kesimleri koruma politikaları uygulanmaktadır. (Buğra ve Keyder, 2006:9)

Sosyal ihtiyaçları karşılama ve sosyal sorunlara çözüm getirme fonksiyonlarını yanı sıra, sosyal gelişmeyi ve iyileşmeyi sağlama da sosyal harcamaların fonksiyonları arasında sayılabilir.

E. Yerel Yönetimlerde Bütçe

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda (md. 77), “...mahalli idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer mali işlemleri, bu Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tabidir. Ancak... mahalli idarelerin ayrıntılı harcama programları ile finansman programları bütçeleriyle birlikte hazırlanır, görüşülür ve onaylanır.

Ödenekler de bu usul ve esaslara göre kullanılır." Hükmüyle bütçenin hazırlanması sürecinin yerel yönetimler tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 129'uncu maddesi, belediyelerin bütçesi ve muhasebesine ilişkin esasların bir tüzükle tespit edileceğini hükme bağlamıştı. Kanun'un bu hükmü gereğince, 11.3.1931 tarih ve 10750 sayılı Bakanlar kararı ile kabul edilen "Belediye Muhasebe Usulü Nizamnamesi" çıkarılmış, daha sonra değişen ve gelişen şartlara uyum sağlamak amacıyla, 1990 yılında "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği" yürürlüğe konulmuş, ayrıca, Tüzüğün uygulanması amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından 19 Şubat 1994 tarihinde yürürlüğe giren "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği" çıkarılmıştır.

Adı geçen Tüzük ve Yönetmeliğin 24.üncü maddeleri belediye bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında göz önünde bulundurulması gereken ilkeleri belirlemektedir. Buna göre belediye bütçeleri kalkınma plan ve programlarının gerekleriyle fayda ve maliyet unsurları dikkate alınarak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre düzenlenir. (Kalabalık H., 2005, s. 593)

Belediye bütçelerinin mali yılbaşından önce hazırlanıp yürürlüğe konulması gerekmektedir. Bütçenin yürürlüğe girmesi, mali yıl başından önce yerel mülkiye amiri tarafından onaylanmış olmasına bağlıdır. Buna Bütçenin öncelik ilkesi denilmektedir. (Kalabalık H., 2005, s. 593)

Ülkemiz bütçesinde, uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulması yönünde önemli bir adım teşkil eden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, 2006 yılından itibaren ilk defa çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmiştir.

F. Erzurum Büyükşehir Belediyesi Sosyal Bütçesi ve Değerlendirme

Ülkemizde, mevcut büyükşehir belediye giderlerinin önemli bir bölümü yatırım ve transfer alt kalemlerinden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra günümüzde sosyal belediyecilik anlayışının gelişmeye başlaması ile belediyeler, sosyal kalemleri içeren bütçeler düzenlemektedirler. Erzurum Büyükşehir Belediyesi de bu belediyeler içerisinde yer almaktadır.

Çalışmada Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2007, 2008 ve 2009 yıllarını kapsayan sosyal bütçesi ele alınacaktır. Bu kapsamda Erzurum Büyükşehir Belediyesinin sağlık ve sosyal alanlarda gerçekleştirmiş olduğu harcamaların yıllar itibarıyla dağılımı değerlendirilecektir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin üç yılı kapsayan kesin hesap cetvellerinde yer alan sosyal bütçesi aşağıdaki gibidir.

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ - SOSYAL HARCAMALAR						
	ÖDENEK			GERÇEKLEŞME		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	166.800.000	173.451.000	180.389.040	65.202.597,49	77.288.469,21	58.042.555,12
SOSYAL YARDIM İŞLER MÜDÜRLÜĞÜ / KÜLTÜR VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRLÜĞÜ						
HANE HALKINA YAPILAN TRANSFER	633.000	949.000	750.500	515.511	404.697,71	522.792,59
Burslar ve Harçlıklar						
Eğitim Amaçlı Diğer Transfer						
Sağlık Amaçlı Diğer Transfer	23.000	49.000	50.500	9.784	7.803	9.272,32
Yiyecek Amaçlı Diğer Transfer						
Barınma Amaçlı Diğer Transfer						
Giyecek Amaçlı Diğer Transfer	10.000					
Sosyal Amaçlı Transferler (Muhtaç ve körlere yardım)	600.000	900.000	700.000	505.727	396.894,71	513.520,27
MALİ HİZMETLER MÜDÜRLÜĞÜ						
Memurlara Öğle Yemeği Yardımı	55.000	60.000	70.000	39.839	31.413	27.518
Hane Halkına Yapılan Transfer						
SAĞLIK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ						
SAĞLIK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ						
TOPLAM SOSYAL HARCAMA	1.432.500	8.177.359	5.032.848	593.631	2.923.276,22	1.967.899,96
TOPLAM SOSYAL HARCAMA %	% 08	% 05	% 03	% 09	% 4	% 3

Kaynak: Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2007, 2008, 2009 Kesin Hesap Cetveli

2007 yılında sağlık için ayrılan ödenek, 23.000 TL olup gerçekleşen tutar 9.784 TL, gerçekleşme oranı ise % 42 dir. 2008 yılı için ayrılan ödenek 2007 yılında ayrılan ödeneğin iki katından fazla olmakla beraber gerçekleşme, % 16 oranına gerilemiştir. 2009 yılı ödeneğinde 2008 yılına nazaran 2 puanlık

bir artış söz konudur. Böylece gerçekleşme % 18 oranına ulaşmıştır. 2007 yılında ayrılan ödeneğin hemen hemen yarısı sağlık harcamalarına kullanılmışken 2008 ve 2009 yıllarında bu oran çok düşük seviyede gerçekleşmiştir

2007 yılında sosyal amaçlar için ayrılan ödenek 600.000 TL olup gerçekleşen tutar 505.727 TL, gerçekleşme oranı ise % 84 tür. 2008 yılında gerçekleşme oranı ise (396.894,71 / 900.000) % 44 tür. 2009 yılında gerçekleşme oranı ise (513.520,27 / 700.000) % 73 tür. Bu değerlerle, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2008 yılı ödenek tutarı, 2007 yılı ödenek tutarının 1,5 kat daha fazla olmasına rağmen 2008 yılında harcama oranının düşük gerçekleşmesi, sosyal harcamalarda bir tasarrufa gidildiği veya planlamada bir hesap hatasının olduğunu göstermektedir.

2007 yılında çalışanlara ayrılan öğle yemeği yardımı ödeneğinin gerçekleşme oranı, (39.839 / 55.000) % 72, 2008 yılında (31.413 / 60.000) % 52 ve 2009 yılında ise (27.518 / 70.000) %39 dur. Bu oranlar, yıllar itibarıyla dikkate alındığında, giderek azalan bir trendin varlığı söz konusudur.

Sağlık amaçlı harcamalarla sosyal amaçlı harcamalar kıyaslandığında, sağlık amaçlı harcama ödeneklerinin sosyal harcama ödeneklerine nispeten çok düşük değerlerde olduğu aynı zamanda gerçekleşme oranlarının da çok düşük oranlarda seyrettiği görülmektedir.

Toplam sosyal harcamalar, yıllar itibarıyla ele alındığında, 2007 yılı için gerçekleşme oranı (593.631 / 1.432.500) % 41, 2008 yılında bu oran (2.923.276,22 / 8.177.359) % 35, 2009 yılında ise (1.967.899,96 / 5.032.848) % 39 olarak gerçekleşmiştir. 2008 ve 2009 yıllarında toplam sosyal harcamalarda 2007 yılına nazaran ödenekler oldukça fazla artmış olmasına rağmen 2007 yılındaki gerçekleşme oranı daha yüksek çıkmaktadır.

Toplam sosyal harcamalar yıllar itibarıyla genel bütçeyle kıyaslandığında ortaya çıkan tablo şöyledir; 2007 yılı itibarıyla toplam sosyal harcama ödeneği 1.432.500 TL genel bütçe ödeneği ise 166.800.000 TL dir. Sosyal harcama ödeneğinin genel bütçe ödeneğine oranı 0,008, 2008 yılında bu oran (8.177.359 / 173.451.000) 0,005 ve 2009 yılında ise (5.032.848 / 180.389.040) 0,003 olarak gerçekleşmiştir.

Toplam sosyal harcamaların, yıllar itibarıyla, genel bütçe içerisinde gerçekleşme oranları ise şöyledir. 2007 yılında (593.631 / 65.202.597,49) 0,009, 2008 yılında (2.923.274,22 / 77.288.469,21) 0,03 ve 2009 yılında ise (1.967.899,96 / 58.042.555,12) 0.03 tür.

Yıllar itibarıyla sosyal harcama ödeneklerinin genel bütçe ödeneklerine oranı % 1 seviyelerinde dahi gerçekleşmemiştir. Bu durum, Büyükşehir Belediyesinin sosyal politikalarını yeniden gözden geçirmesini ve buna paralel olarak toplam sosyal harcamalara genel bütçeden daha fazla pay ayırması gerektiğini göstermektedir. Yine yıllar itibarıyla, gerçekleşen oranlar açısından değerlendirildiğinde toplam sosyal harcamaların gerçekleşen genel bütçe içerisindeki oranının her üç yılda da % 5 lere dahi ulaşamadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, sosyal bütçe bir bütün olarak değerlendirildiğinde ödeneklerin etkin bir şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Ayrıca eğitim gibi çok önemli bir bütçe kalemine ödenek ayrılmamış olması da düşündürücüdür.

Bununla beraber bütçe formatında yer alan bazı kalemlere de ödenek ayrılmamış olması, belediyece hangi harcamaların sosyal harcama olarak nitelendirildiği sorununu ortaya koymaktadır. Bu durum, belediyede uygulanan standart bir sosyal bütçe formatının olmadığını göstermektedir.

IV. Sonuç

Günümüz şartları ve toplum, yerel yönetimleri, kanun ve yönetmeliklerle belirlenmiş görev, yetki ve sorumluklarının yanında sosyal alanlarda planlama ve düzenlemeler yapmaya zorlamaktadır. Sosyal politikaların hayata geçmesi ve yaygınlaşması, yerel yönetimleri vatandaş odaklı bir anlayışa yöneltmektedir. Bu politikaların hayata geçmesinde en önemli faktör, yerel yönetim sosyal bütçesinde, muhtaç sosyal grupların ihtiyaçlarına cevap verecek ölçüde ödenek tahsisi ve bu ödeneklerin etkin bir şekilde kullanılmasıdır.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin sosyal bütçe hazırlık sürecinde etkin bir planlama gerçekleştiremediği veya doğru bir planlamanın yapılamadığı, bunun sonucunda bütçe ödenekleriyle bütçe gerçekleştirmeleri arasında çok önemli farkların ortaya çıktığı görülmüştür. Bu farkların büyüklüğü, harcama ve gelir tahminleri ile gerçekleşen değerler arasındaki uyumsuzluğu göstermektedir. Bütçeleme sürecinde, muhtaç sosyal tarafların talepleri dikkate alınması halinde, bütçedeki uyumsuzluklar minimize edilebilir.

Türkiye’de her alanda şeffaflaşma hareketlerinin amaçlandığı bir dönemde, şeffaflığın ölçülebilmesi ve izlenebilmesi için gerekli sayısal verilerin ve bilgi paylaşımının son derece açık ve anlaşılır bir düzeyde olması ve ilgili birimlere sunulması gerekmektedir.

Kaynaklar

- Buğra, A. ve Keyder Ç., (2006), “Önsöz”, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (der.), Sosyal Politika Yazıları, Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban (çev.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Durmuş, İ., <http://www.yalovamiz.com>
- Erdoğan M., Yenigün E., (2008) Türkiye’de Sosyal Bütçe- Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir? TESEV Yayınları, İstanbul, (Çevrimiçi) <http://www.tesev.org.tr/default.asp?PG=IYOMMMDTR&MMM>
- Eryılmaz, B.; “Sosyal Politikalarda Önce Aile, Sonra Sivil Toplum, Sonra Yerel Yönetimler...”; Sosyal Politikalar Dergisi; Kış 2007; Sayı 2; s. 80.
- Gianakis, G., Clifford A., Mccue P., Local Government Budgeting, A Managerial Approach, Quorum Books, Westport, Ct, USA, 1999
- Güredin E., (2007) Denetim ve Güvence Hizmetleri, Arıkan Basım Yayım ve Dağıtım LTD. ŞTİ., İstanbul, 11. Baskı,

- Güven A., Develioğlu K. ve Evcimen İ. (2002), “İşletmelerin Sosyal Sorumlulukları: Belirleyici Etken Olarak Kurumsal Değerler”, 10. Ulusal Yönetim Organizasyon Kongresi Bildiri Kitabı, 23-25 Mayıs.
- Halıcı A., (2001), “İşletmelerde Sosyal Sorumluluk Stratejileri: Çanakkale İlinde Bir Araştırma”, Yönetim ve Ekonomi, Cilt 7, Sayı 1, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.
- Kalabalık H., (2005) Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Kitabevi, Ankara, s. 593
- Karaman, Z. T., (2003), “Kentsel Yönetişim-Yerel Gündem 21”, I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, Çanakkale.
- Kılavuz, R., Yılmaz A., (2004), “Etik Olgusunun Analitik İncelemesi ve Kamu Yönetiminde Etik Davranışın Yönlendiricileri Üzerine Notlar”, Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi, (Ed.) Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi.
- Öztürk M., “ Hastane İşletmelerindeki Yöneticilerin Sosyal Sorumluluk Anlayışının Bilgi Birikimi Yönetimine Etkileri ve İlişkin Bir Araştırma,” II. Tıbbi Bilgi Yönetimi ve Teknolojileri Sempozyumu, 2003, <http://lib.baskent.edu.tr/unak/ozturk.ppt>
- Peker A., Yönetim Muhasebesi, (1988) Yön Ajans, İstanbul, Dördüncü basıdan çeviri,
- Sevgener A.S., Hacırüstemoğlu R., (1997)Yönetim Muhasebesi, Alfa Basım yayım ve Dağıtım, İstanbul, 5. Baskı,
- Seyyar A., (2005) Sosyal Sermaye ve Yerel Siyaset, s. 33- 34
- Tenekecioğlu B., (1977), “İşletmelerin Sosyal Sorumlulukları”, Eskişehir İTİA Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, Eskişehir.
- Torlak, Ö., (2005), “Kar Amaçsız Kuruluşlar Olarak Yerel Yönetimlerde Ahlak Sorumluluk”, [http://idari.cu.edu.tr/igunes /makale/ahlak.doc](http://idari.cu.edu.tr/igunes/makale/ahlak.doc), 16.09.2005.
- Yüksel F., Bozkurt G., Güven A., Yerel Yönetimlerde Etik Çerçevesinde Sosyal Sorumluluk Bilinci: Tokat Uygulaması, s. 298, 309
- 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (RG. 24.12.2003, Sayı 25326)
- 01.08.1990 tarihli ve 90/789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan tüzük RG.,24 Eylül 1990, Sayı 20645
- 1948-İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Sosyal İhtiyaçlar www.calismaprensibi.com/.../119-butce-nasil-yapilir-butceleme-su