

TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN GELİŞİMİ VE SORUN ALANLARI

Murat SEZİK

Adıyaman Üniversitesi
İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi

ÖZET

Devletlerin en önemli görevlerinden birisi vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyi sağlamak ve insan onurunu korumaktır. Sosyal devlet, bunu gerçekleştirmek için sosyal ve ekonomik yaşama aktif müdahale ederek sosyal adaleti sağlamayı kendisine görev kabul etmiştir. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde meydana gelen ve kapitalist gelişmiş ülkeleri etkisi altına alan ekonomik krizin sorumlusu sosyal devlet uygulamaları olarak görülmüş, bu nedenle sosyal devlet uygulamaları yerini sosyal belediyeçilik uygulamalarına ve STK'ların iyilik hareketlerine bırakmıştır. Sosyal Devlet ve Sosyal Belediyeçilik uygulamaları bazı değerlendirmelere göre kapitalizmin kentlerde, kendini yeniden üretme süreci olarak görülmüş, başka bazı değerlendirmelerde ise siyasi bir kaynak olarak değerlendirilmiştir. Sosyal Devletin boşalttığı alana giren belediyeler geliştirdikleri sosyal politika ve uygulamalar ile bir yandan kent halkının refah, huzur ve esenliğini artırarak sosyal barışı ve dengeyi sağlamakla görevlendirilmiş, böylece siyasal sistemin devamlılığını sağlama yönünde bir çaba içinde olunmuş öte yandan yerel düzlemde sosyal kalkınmayı gerçekleştirme gibi sorumluluklarla karşı karşıya kalmıştır. 1980 sonrası yıllarda sosyal belediyeçilik uygulamaları çıkartılan çeşitli mevzuat hükümleri gereği, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler olmak üzere iki temel başlık üzerinde yürütülmektedir. Çalışmada günümüz Türkiye'sinde yerel düzeyde karar vericilerin sosyal belediyeçiliğin önemini hala kavrayamamaları veya partizanca yaklaşımları nedeniyle bu uygulamaların sürekliliği olmayan, faydası geniş toplum kesimlerini kuşatamayan çalışmalara dönmüş olması, belediyelerin mali imkânsızlıkları ve yetişmiş eleman eksikliği gibi nedenlerle sosyal belediyeçiliğin etkin uygulanamaması tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Belediye, Sosyal Sorumluluk, Sosyal Belediyeçilik

DEVELOPMENT AND PROBLEMS OF SOCIAL MUNICIPALITY IN TURKEY

ABSTRACT

One of the most important tasks of states is to provide a minimal living for citizens and protect human dignity. In order to accomplish this, the social state has accepted the task itself, by active intervention to social and economic life to achieve social justice. In the last quarter of the twentieth century, the responsibility for the economic crisis was seen as social state applications in the capitalist developed countries, so the functions of the social state applications were left to social municipality and NGOs. According to some considerations Municipal Social Welfare State practices were seen as a process of reproduction of capitalism in the cities, and considered as a political resource in some other considerations. Municipalities entering the space vacated by the social state are tasked to maintain social peace, balance on the one hand by increasing the welfare, wellbeing and prosperity of urban population, so that the direction of ensuring the continuity of the political system, on the other hand faced with responsibilities such as performing social development at the local. In the years after 1980, social municipal applications, for various legislative provisions are carried out on two basic axes, social assistance and social services. This assistance and social services are implemented predominantly targeted in the form of programs for elderly, youth, disabled and children. However, in today's Turkey these applications turned into efforts of unsustaining and unencompassing large segments of society, due to the incomprehensive or partisan approaches of the decision-makers at the local level.

Keywords: Social Policy, Municipality, Social Responsibility, Social Municipal

1. GİRİŞ

1960'lı yıllarda nüfusun kentlerde yoğunlaşmaya başlaması kentsel alanlardaki sorunların derinliğini ve çeşitliliğini artırmıştır. Bu sorunların çeşitliliği yerel yöneticileri sosyal politikalar izlemeye zorlamıştır. Toplumun büyük bir kesimini etkisi altına alan yoksulluğun bu günkü biçimi kentsel yoksulluk olarak tanımlanmaktadır. Kentsel yoksulluk, gelişmiş ülke deneyimleri göz önüne alındığında kapitalist kentlerin yapısal bir özelliği olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal belediyecilik uygulamaları için, sosyal devlet uygulamalarının yerele indirgenmiş halidir de denilebilir. Türkiye'de sosyal belediyecilik uygulamalarının yerel yönetimlerde kısmen kurumsallaşması ve yaygınlaşması 1970'li yıllara denk gelmektedir. O yıllarda belediyeler; birlikler, kooperatifler ve şirketler ile katılımı artırarak, sivil toplum kuruluşları ile sendika ve meslek kuruluşlarını da yönetime katarak yeni belediyecilik uygulamalarını hayata geçirmişlerdir.

Sosyal belediyecilik uygulamaları, günümüzde belediye hizmetleri içinde en temel hizmetlerden biri olarak görülmektedir. Bu hizmetler kentte umduğunu bulamayanlar ve dar gelirliler için yaşamsal bir öneme sahiptir. Günümüzde küreselleşme ile birlikte rekabetin ulusal düzeyden kentler düzeyine inmesi ve ülkeler yerine kentler arasında rekabetin yaşanmaya başlaması yerel yönetimlerin fonksiyonlarını artırıcı bir etki yapmakta ve yerelin ekonomik, sosyal, kültürel sorunlarının çözümü yerel yöneticilerden beklenmektedir. Yerel yöneticilerden sosyal politika hizmetlerini sağlayarak toplumdaki dezavantajlı kesimler lehine düzenlemeler yaparken, zenginden fakire gelir transferinin gerçekleştirilmesi ve yardım alan kesimlerin ise refah düzeylerinin yükseltilmesi talep edilmektedir.

Bu çalışmada yerel yönetimlerin sosyal politika aktörü olarak roller üstlenmesi, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler konularında tarihsel süreç içerisinde gelişimleri, bu hizmetleri gerçekleştirmeye yönelik çeşitli yasal düzenlemeler ele alınmıştır. Ayrıca belediyelerin bu hizmetleri ilgililere ulaştırmada karşılaştıkları mali yetersizlikler, insan kaynağı yetersizlikleri ve belediyelerin ilgili organlarının yaklaşımları sorun alanları içerisinde değerlendirmeye tabii tutulmuştur. Çalışmanın merkezinde yer alan hipotez, Türkiye'de sosyal belediyeciliğin gelişmeye başlamış olduğu fakat çok önemli ve çeşitli sorun alanları bulunduğu savıdır.

2. SOSYAL DEVLET VE SOSYAL BELEDİYESİLİĞİN GELİŞİMİ

Batıda sosyal devlet anlayışının kökleri 19. yüzyılın son çeyreğinde Bismark Almanya'sına dayandırılmaktadır. Fakat araştırmacıların sosyal refah hizmetlerinin başlangıcını 19.yüzyıl olarak belirlemesi, yardımseverlik duygusunun insan varlığının bir parçası olarak ilk çağlardan beridir var olduğu gerçeğini ortadan kaldırmaz. Tarih boyunca hayırsever hareketlerin performansı gönüllü organizasyonlar, devletin koruması- desteği altında artmış fakat yardım yapmanın gerekliliği ve bu konudaki sorumluluk daima topluma ait olmuştur. Başka bir ifadeyle, sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri birey- toplum merkezli politikalardır. Çoğu zaman bu politikalar insanların merhametlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Fakat belirtildiği gibi toplumun bu duygularından maksimum düzeyde yararlanmasında, devlet ve gönüllü organizasyonların yaklaşımları etkili olmaktadır (Ersöz, 2011:28).

Sosyal Belediyecilik uygulamalarından önce, sosyal devlet uygulamaları ve doğal olarak sosyal politika uygulamalarından söz etmek gerekir.

Sosyal politika tarihi, insanı iş gücü olarak gören yaklaşımların tarihi olduğu kadar, insanın toplumsal niteliği üzerine tartışmaların da tarihidir. Avrupa sosyal politika tarihi içinde önemli bir yeri olan yoksul suçlama eğilimi sonraki dönemde zengin suçlama eğilimine evrilmiştir. Daha sonraki dönemde ise kimsenin aç kalmayacağı bir toplumsal düzenin meşru kabul edilebileceği ifade edilmiştir. 16. yüzyıl Hümanisti Sir Thomas More'un Ütopyasında da çalışma önemli bir değer, tembellik önemli bir suçtur. Ütopya her ne kadar bir sosyal politika metni olmasa da yoksulluğun güncel tezahürleriyle ve gerisindeki nedenlerle ilgili bir analiz içerir. Bu analizde yoksulluk sorunu, zenginlik sorunuyla birlikte, sosyal adalet bağlamında tartışılır (Buğra, 2008: 56).

Ortaçağ Avrupa'sında yaşanmış olan kıtlık, savaş, salgın hastalıklar ve kimi bölgelerde feodal yapının bozulması nedeniyle korumaya muhtaç insan yapısının çok büyük miktarlara ulaşması, ilk defa devletin doğrudan müdahalesini beraberinde getirmiş. Çünkü, daha önceki dönemlerde etkin olan aileler ve dini kurumların, kendi kendine bakamayan çok sayıdaki insanın ihtiyaçlarını karşılayabilmesi mümkün değildi. Bu amaçla İngiltere de Kraliçe Elizabeth tarafından 1601 yılında Yoksulluk yasası olarak bilinen bir yasa yapılmış olup, İngiltere ile birlikte Amerikan kolonilerinde de uygulanmıştır. Fakat ilginç olan 1601 yılında yapılan bu yasanın yoksulluğu hafifletmekten daha çok, hâkim sınıfların dilencilik konusundaki şikâyetlerinin ortadan kaldırılmasını amaçlamış olmasıdır (Ersöz,2011,34). Kendisini sosyal devlet olarak tanımlayan bir devlet insan haysiyetine uygun bir hayat için altı temel hakkı tüm vatandaşlarına sağlamayı garanti eder. Bunlar, *Çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, konut hakkı, sağlık hakkı ve eğitim hakkıdır.* (Şentürk; 2009: 29).

2.1. Sosyal Belediyecilik Kavramı ve İşlevleri

Vatandaşlarının sosyal durumlarıyla ilgilenen ve onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamakla görevli olan sosyal devlet (refah devleti) insan onurunun korunmasını amaçlar. Bunun sosyal adaleti sağlamaktan geçtiğine inanır ve bu yüzden devletin sosyal ve ekonomik yaşama aktif müdahalesini meşru ve gerekli gören bir anlayışı ifade eder. Sosyal devletin vatandaşlarına sağlaması gereken haklar arasında sayılan ailenin korunması, çalışma hakkı, adil ücret hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı, çevre hakkı, konut hakkı, sosyal güvenlik hakkı gibi haklar yer almaktadır. Fakat “sosyal devlet”ten daha çok, sosyal bakımdan dezavantajlı kesimleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti ve sosyal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet anlaşılmaktadır.

Neo-liberal uygulamaların artmasıyla beraber Sosyal politika alanında en önemli aktör olan devletin bu alandan çekilmesinin önemli sonuçları olmuş, devletin sosyal politika alanından çekilmesiyle birlikte sosyal yardımları da içeren sosyal politika uygulamalarında bir gerileme yaşanmıştır. Yine aynı şekilde devletin sosyal politika alanından kısmi olarak çekilmesiyle birlikte sosyal politikaların ekonomi politikasıyla olan uyum ve bütünlüğü bozulmuş, sosyal politikalar ekonomi politikalarından ayrılarak sosyal yardıma indirgenmiştir. Son olarak da devletin sosyal politika alanından çekilmesiyle birlikte sosyal hukuk devletinin bir ödev olarak yüklendiği sosyal politikalar, ağırlıklı olarak gönüllülük, inanç, ahlak, karşılıklı yardım temeline dönmüştür (Karakış,2009:154).

Başka bir değerlendirmeye göre “sosyal devlet, 20. yüzyıl kapitalizmin devlet biçimlerinden birisidir. Ona göre hem tarihsel gelişme sıralamasında ilk, hem de sosyal devlet kavramında en dar kategori, “sosyal yardım hizmetleridir” sosyal yardım hizmetleri, devletin, nüfusun türlü nedenlerle kendi kendine bakım ve gelişimini sağlama olanaklarından yoksun kesimlere yardımcı olmak işlevini anlatır (Güler, 2006: 38). Her yeni yaklaşım ve paradigma gibi sosyal belediyecilik yaklaşımının da tanımlanmasında değişik tarzlar denenmiştir.

Sosyal Belediyecilik ile ilgili olarak yapılan tanımlardan birisi “*Kamusal nitelikteki harcamaları sağlık, kültür, eğitim, çevre koruması, gibi alanlara yönlendiren, istihdam sorununun*

çözümüne yönelik politikalar geliştiren ve uygulayan, kimsesiz, özürlü ve yaşlıların korunmasını maddi açıdan desteklenmesini sağlayan, yerel düzeyde eğitim ve sağlık olanaklarının geliştirilmesine katkıda bulunan, sosyal adaletin tesis edilmesine yardımcı olan bir model” (Kaya,2003,68) olarak değerlendirerek belediyelere oldukça kapsamlı bir görev tanımı yapmıştır.

Belediyeler geliştirdikleri sosyal politikalar ve uygulamalarla bir yandan kent halkının refah, huzur ve esenliğini artırarak sosyal barışı ve dengeyi sağlamakta öte yandan yerel düzlemde sosyal kalkınmayı gerçekleştirmektedirler. Bu açıdan belediyeler merkezi yönetimin ülke ve bölge ölçekli kalkınma plan ve programlarına aktif destek vererek ülke kalkınmasına katkı sağlamaktadırlar.

Sosyal belediyecilik, ‘mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir’ (Keleş, 2008: 52) şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Sosyal devlet veya sosyal belediyenin görevleri arasında saydığımız birçok faaliyet kent kuramcılarının Manuel Castells’e göre kapitalistlerin korunması ve kollanmasına yönelik çabalarıdır. Castells, “ Tekelci kapitalizmin baskın hale geldiği 20. Yüzyılın ikinci yarısında, emeğin yeniden üretiminin maliyeti giderek artan biçimde devlete kaymış, sermaye için karlı olmayan, ancak emeğin yeniden üretimi için olmazsa olmaz nitelikteki sağlık, eğitim, konut, ulaşım gibi alanlar devletin sorumluluğuna girmiştir. Ancak devletin bu alanlarda yaptığı yatırımlar giderek artmıştır.” Devlet bu alanlara müdahale ederek bir yandan kapitalizmin kendisini üretmesini sağlamakta öte yandan da kapitalizmin çelişkilerini hem yaygınlaştırmakta hem de derinleştirmektedir (Şengül, 2001: 20). Belediyelerin kentlere ilişkin sosyal işlevlerini Sosyal Kontrol ve Rehabilitasyon, Yönlendirme, Kılavuzluk Etme ve Rehberlik Etme, Yardım Etme ve Gözetme (Sosyal Yardım), Yatırım Yapma -Tesisler Kurma (Pektaş, 2010: 14) şeklinde bir tasnife tabi tutmak Castells tarafından yapılan değerlendirmelerin anlaşılması açısından önemlidir.

2.2. Sosyal Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi

Belediyelerin sosyal politikanın sağlanmasına olan katkıları incelendiğinde, ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişmekle birlikte önemli sosyal politika fonksiyonlarını yerine getirdiği görülmektedir. Bu kurumlar sosyal politikanın sağlanmasına temelde kamu hizmeti işlevi çerçevesinde merkezi idarenin bölgesel düzeydeki temsilcisi rolünü üstlenerek katılmışlardır. 19. yüzyılın özellikle ikinci yarısından itibaren yoksulluğun yaygınlaşması ve emek-sermaye arasındaki çatışmaların artması Batı Avrupa ülkelerinde yeni arayışları ortaya çıkarmış ve sosyal politika kavramı daha önce de ifade edildiği gibi il kez Almanya’da kullanılmıştır. Sosyal politika günümüzde geniş anlamda kullanılmakta ve ilk ortaya çıktığı dönemdeki işçi işveren ilişkilerinin çok ötesinde anlamlar içermektedir. Geniş anlamda sosyal politika ise, bütün sosyal alanlar ve sosyal grupların sorunlarına yönelik çözümler üreten sosyal gelişme, sosyal adalet, sosyal denge ve sosyal bütünleşme hedefini içermektedir (Özdemir, 2007: 48).

1980’lerden itibaren neoliberal ekonomik politikaların uygulanmaya başlanması ile birlikte merkezi yönetimin sosyal harcamalarını azaltması ve yerel yönetimlerin sosyal politikada ve kaynak dağılımında etkili olması savunulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda kamu hizmetleri ve sosyal hizmetlerin de yerelleşmesi süreci başlamıştır. Özellikle sosyal harcamalarda yerel yönetimlerin payı İskandinav ülkelerinde ciddi düzeylere ulaşmıştır. İsveç, Norveç, ve

Danimarka’da sağlık hizmetlerinin %90’ından fazlası sosyal refah hizmetlerinin ise % 80’inden fazlası yerel yönetimlerce sağlanmaktadır (Güloğlu,1999:52).

Gelişmiş ülkelerin aksine gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimleri, daha çok kentsel hizmetlerin sağlanmasına odaklanmıştır. Özellikle, sosyal ve kültürel nitelikteki belediye hizmetleri bu ülkelerde sınırlı düzeyde gerçekleştirilmektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde belediyeler gelişmiş ülkelerdeki belediyelerin ikinci dünya savaşı sonrası hatta daha öncesinde karşılaştıkları problemleri günümüzde yaşamaktadırlar. Bu ülkelerdeki hızlı nüfus artışı, göç ve kentleşmenin açığa çıkardığı sorunlar kıt kaynaklara sahip belediyelerin öncelikli hizmet konularını teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin yaygın fonksiyonları; piyasa denetimi, mezbahalar, itfaiye hizmeti, caddelerin temizlenmesi ve aydınlanma, çöplerin toplanması ve mezarlık hizmetlerinden ibarettir. Sağlık ve sosyal hizmetler nadiren yerel yönetimler tarafından üstlenilmektedir (Ersöz, 2011: 99). Yine sağlık ve sosyal hizmetler nadiren belediyeler tarafından üstlenilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin büyükşehirlerindeki yerel yönetimler ise küçük şehirlerdeki partnerlerinden çok daha fazla sorumluluklara sahiptir. Genellikle başkent konumundaki büyük şehirlerdeki yerel yönetimler hem merkezi idarenin ve hem de yerel yönetimlerin sorumluluklarının birbirine geçtiği bir alanda görev aldıkları için çok daha çeşitli fonksiyonlar üstlenmektedir.

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİK

Türk devlet yapısında sosyal haklar, insan haklarının bir parçası, onun özgürlüğünün tamamlayıcısı olarak pozitif hukukça düzenlenmesine rağmen, devletin bir borç olarak değil kendiliğinden üstlendiği bir görev olarak algılanmaktadır. Ayrıca uluslararası alanda kabul edilen birçok düzenleme ya Avrupa Birliği baskısını atlatmak ya da imaj tazelemek amacını gütmektedir (Başbuğ, 2005: 109).

Sosyal, siyasal ve ekonomik yapıda doğrudan belirleyici durumda olan devlet, çoğu zaman bu alanlardaki olumsuzlukları gerekçe göstererek değişken bir sosyal devlet modeli ile vatandaşlarının karşısına çıkmıştır. Devlet geleneğinden kaynaklı “ devlet baba” figürünün toplumca kolay kabul görmesi, devletin belirlediği sosyal devlet uygulamalarının vatandaşlarca yeterli bulunmasına neden olmuş ve bu konudaki eleştiriler devletin bütünlüğüne yönelik algılanarak marjinalleştirilmiştir (Özaydın, 2011: 32). 1961 Anayasası Türk devletini “sosyal devlet” olarak tanımlamış ancak sosyal devlet niteliği belli zaman dilimleri haricinde ihmal edilmiştir. Çalışmada Türkiye’deki Sosyal Belediyecilik uygulamaları Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet dönemi şeklinde incelenecektir.

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Belediyecilik

Türkiye’de yerel yönetimlerin sosyal hayata müdahalesinin Cumhuriyet dönemi ile başlatılması şüphesiz eksik olacaktır. Bu nedenle Cumhuriyet öncesi dönemdeki merkezi yönetimin sosyal nitelikli önlemlerine ve bu mahiyetteki kanunlara kısaca değinmek ve sonra yerel yönetimleri ifade etmek uygun olacaktır.

Sosyal devlet anlayışının ilk nüvelerinin Müslümanlar tarafından 7.yüzyılda geliştirildiği ifade edilmektedir. İslam hukukuna göre zekât fakirlerin hakkıdır; devlet tarafından toplanır ve alt gelir gruplarına dağıtılır. Vergilerden farklı olarak, zekâtın devlet harcamalarını finanse etmekte kullanılması dinen uygun görülmemiştir.

Osmanlı’da yerel ölçekteki sosyal faaliyetlerin odağında vakıflar bulunmaktadır. Osmanlı döneminde çok sayıda vakıf bulunmakta, sosyal hayatı düzenleyici roller üstlenmiş bulunmaktaydı. Vakıfların yaygın ve etkin bir konumda olması bu yapıların dinsel kurumlar gibi algılanmasına yol

açmıştır (Sarıhan, 1997: 37). Devletin toplumsal bir görev üstlenmediği bu dönemde vakıflar çok çeşitli alanlarda görevler üstlenmişlerdir. Yoksullara yiyecek yardımı, sağlık yardımı gibi yardımlar organize eden vakıflar dışında Anadolu, Rumeli ve devletin egemen olduğu diğer bölgelerde şehir, kasaba ve köylerin büyümesinde, bayındır hale getirilmesinde büyük rol oynamıştır. Kurulan mescit, imaret, cami, medrese veya benzeri bir yapı, bir beldede yeni bir semtin oluşmasına, oranın yerleşme yeri haline gelmesine yardımcı olmuştur. Böylece şehirlerin planları zenginleşmiş ve birçok hizmet bu yolla yerleşme alanlarına getirilebilmiştir. Ayrıca, devletin egemen olduğu bölgelerde ulaşım, haberleşme ve taşımacılık alanlarında canlı bir hayatın oluşması için gerekli olan yol ağının işleğinde de vakıfların rolü büyüktür. Çünkü yol yapımı, yollar üzerinde kervansaraylar ve çeşitli konaklama yerleri vakıflar yoluyla desteklenmiştir.

Osmanlıdaki ilk belediye 13 Haziran 1854' yılında kurulmuş ve Paris örneğinden esinlenerek oluşturulmuştur. 1877 tarihli "Vilayet Belediye Kanunu" ile Osmanlının taşra kentlerinde de yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu kanun ile belediyelere, imar işlerinin düzen altına alınması yol, kaldırım gibi tesislerin bakım ve yapımı şehrin düzen altına alınması su işlerinin çözülmesi, temizlik işleri ve istimlak yapılması gibi görevler verilmiştir. Osmanlı belediyelerinin mali açıdan güçlü olmaması başarılı çalışmalar yapmasına engel olmuştur (Bostanoğlu, 1990: 78). Türkiye'de yerel yönetim sisteminin esasını oluşturan yasalar Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılmış ve uzun yıllar değiştirilmemişlerdir. Örneğin 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Yasası yoğun tartışmalar içinde ancak 2005 yılında değiştirilebilmiştir.

3.2. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Belediyecilik

Birinci Dünya savaşı sonrasında Osmanlı imparatorluğu çökmüş geriye yıllarca süren savaşlardan yorgun düşen çok yoksul halk yığınları kalmıştı. Yerel yönetimler açısından değerlendirdiğimizde ise bu dönem iki önemi belediyecilik sorunun yaşandığı yıllardır. Bunlardan birincisi savaşta tahrip olan ve nüfus mübadelesi yapılan batı Anadolu kentlerinin imarı, ikincisi Ankara'nın başkent olmasıyla ortaya çıkan kent sorunlarıdır (Aydın, 2004: 119).

Bu dönemde belediyelerin görev ve sorumlulukları üzerinde 1580 sayılı Belediye kanunu belirleyici olmuştur. Bu yasa, belediyelere kentsel hizmetlerden çok çeşitli sosyal politikalara kadar 76 tür görev vermiştir (Güleç, 2008: 49).

İkinci Dünya savaşı sonrasında, 1946 yılında, çok partili hayata geçişle birlikte Türkiye'de önemli dönüşümler yaşanmaya başlamıştır. Bu yıllardan itibaren liberal iktisat politikaları izlenmeye başlamış ve buna bağlı olarak da sermaye birikiminde özel sektör belirleyici hale gelmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak da batıdaki kentleşme ve belediyecilik uygulamaları Türkiye'deki uygulamaları da etkilemiştir (Aydın, 2008: 102).

1946 sonrası başlayan ekonomik dönüşüm süreci nüfus artışı, göç ve kentleşmenin hız kazanmasına da yol açmıştır. Göçün çok yönlü sonuçları olduğu bilinmekle beraber konumuz açısından sosyal sonuçları üzerinde bir değerlendirme yapılacak olursa, en dikkat çeken yön yoksulluk bağlamında yapılabilecek bir değerlendirmedir. Yoksulluk, bir göç sebebi olmasının yanında, göçün önemli sonuçları arasında da ele alınabilmektedir. Bu kentsel yoksullukta, bir yandan kırdaki yoksulluğun taşınması (Özellikle Doğu ve Güney doğu Anadolu bölgelerinden) ile ortaya çıkan bir yoksulluk hali söz konusu iken diğer yandan da kentlerde işsiz kalmaya dayalı bir yoksulluk türü ortaya çıkabilmektedir.

Sosyal devlet ilkesi ilk defa 1961 Anayasası'nda telaffuz edilmiştir. Anayasanın ilgili maddelerinde toplumun sosyal gelişimini sağlamak devletin görevlerinden sayılmıştır. Bu nedenle devletin yerinden yönetim ayağını oluşturan kurumlardan biri olan belediyelerin sosyal hizmet ifa etmesinde Anayasal açıdan da bir problem yoktur. Fakat, sosyal belediyecilik uygulamalarının yerel yönetimlerde kısmen kurumsallaşmaya ve yaygınlaşmaya başlaması 1970'li yıllarda başlamıştır.

Yeni belediyeçilik hareketi olarak tanımlanan bu dönem belediyeçilik faaliyetleri için; Demokratik ve özgürlükçü belediye, üretici belediye, tüketimi düzenleyici belediye, birlikçi ve bütünlükçü belediye, kaynak yaratıcı belediye gibi ilkeler tanımlanmıştı (Bayraktar, 2008: 55). Dönemin sosyal belediyeçilik uygulamaları açısından özellikle Ankara Belediyesinin uygulamaları öne çıkmakta ve diğer belediyelere model oluşturmaktaydı. Örneğin, Ankara' lılara daha uygun fiyatlarla, sağlıklı ve kaliteli günlük tüketim malları sağlanmasına yönelik çalışmalar, ekmek fiyatlarının yükselmemesi için belediye tarafından ekmek fabrikalarının açılması, daha uygun fiyatlı sebze ve meyve sağlanabilmesi için semt halleri projesinin hayata geçirilmesi ayrıca yine aynı dönemde İzmir'de TANSİ (Tanzim Satış) projesinin hayata geçirilerek üretici ve tüketici arasındaki ticari ilişkinin dar gelirli grupların lehine olarak, kamu olanaklarıyla düzenlenmiş olması bu dönemin önemli çalışmalarındandır.

Tekeli'ye göre (1992: 57) , sosyal belediyeçilik örneği olarak sayılabilecek belediyeler, kentsel hizmetlerin önemli bir bölümünü doğrudan kendileri üreterek tüketici aleyhine oluşan rantları tüketici lehine çevirmeye çalışmışlardır. Uygulamalar vatandaşlık temelli bir anlayışla şekillendirilmiş ve hiçbir ayırım gözetmeden toplumun her siyasal kesiminden çevrelere dağıtılmıştır. Bu dönemde toplumcu bir anlayışla gelişen sosyal belediyeçilik çalışmalarında amaç, dar gelirli ve yoksulların gıda, yakacak yardımlarıyla sadık seçmenlere dönüştürülmesi değil temel yaşamsal gereksinimlerin karşılanarak onurlu bir yaşam sürdürmelerine destek olmaktır.

Kaynakların kıtlığı ve ideolojik farklılık, aynı zamanda belediyeleri, merkezi yönetime karşı birlik içinde hareket etme zorunluluğuna da itmiş bu da "birlikçi-bütünlükçü belediye" kavramını ortaya çıkarmıştır. Yeni belediyeçilik anlayışına göre, bu ilkeyle, hem siyasal açıdan merkezi yönetimin baskılarına karşı birleşme, hem de ekonomik açıdan tek başlarına üretmediklerini birlik halinde üretmek amaçlanmıştır (Aydın, 2004:168).

Batıda sosyal devletin ve sosyal belediyeçiliğin güç kazanmasında önemli bir rol oynayan sol geleneğin Türk siyasal yaşamında yeterince güçlenememesi sosyal devlet uygulamalarını da tartışmalı hale getirmiştir. Zira Türkiye'de sol ya da sosyal demokrat geleneğin temsilcisi olarak görülen Türk bürokrasisi, halk yığınları tarafından kuşku ile karşılanmış ve onlardan gelen uygulamalar ve projelere karşı ya şüphe duyulmuş ya da ilgisiz kalınmıştır (Işıklı,1990: 401). Bunun nedeni olarak Türkiye'de, marksist karakter taşımayan sol gelenek batıdaki gelişmenin aksine tepeden inmeci bir yaklaşım sergilemiş olması ve bu durumun 1970'lere kadar sürmüş olması gösterilebilir.

Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye'de kurulmuş olan tüm hükümetler sosyal refah anlayışına yakın bir çizgi izlemişlerdir. Ancak sağ/muhafazakâr ve sol/sosyal demokrat düşüncenin sosyal refah anlayışları farklılaşmaktadır. Sol için sosyal adalet her şeyden önce daha fazla eşitlik, toplumsal gruplar arasındaki gelir, statü ve yaşayış farklılıklarının en aza indirilmesini ifade etmektedir. Sağ çizgi ise sosyal adaleti, belirli bir asgari yaşam standardı sağlanmasına yönelik olarak görmekte, bununla da toplumsal çatışmaların yumuşatılması hedeflenmektedir (Özaydın, 2011: 37). Bu farklı yaklaşımlar sosyal içerikli belediye uygulamalarının değerlendirilmesinde de kendini göstermektedir.

Yirminci yüzyılın son çeyreği dünyada büyük değişimlere sahne olmuştur. 1980 sonrası dönem, 1970'li yılların başında petrol krizlerinin etkisiyle başlayan ve krizin sorumlusunun refah devleti olarak ilan edildiği bir dönemdir. Bu nedenle devletin harcamalarının azaltılması ve temelde kamunun sınırlarının özel kesim lehine daraltılmasını içeren neo-liberal politikaların hayata geçtiği bir dönemdir. Ülkemizde 24 Ocak kararları ile başlayan bu sürecin temel amacı, ekonomide serbest rekabet koşullarının geçerli olması ve ekonominin dışa açılmasını sağlamaktır.

1980 sonrası dönemde siyasal hayatta etkinliğini artıran muhafazakâr siyasal partiler aynı etkinliklerini yönetimlerini aldıkları belediyelerde de göstermişlerdir. Bir görüşe göre bu dönem sosyal belediyecilik uygulamaları gönüllülük ve hayırseverlikle halk desteği sağlayan sosyal yardım anlayışının, siyasi bir kaynağa dönüştürüldüğünü söylerken bazı değerlendirmelerde ise bu uygulamaların klientalist bir anlayışın (Gürkan, 2011: 214) popülist bir biçimde kendini göstermesi olarak ifade edilmiştir.

1980 sonrasında yerel yönetimlerin mali açıdan ve yetki açısından güçlendirilmesine paralel olarak merkezden aktarılan kaynakların da etkisiyle belediyeler daha önceden yalnızca merkezi hükümetin yapabileceği bazı makro/büyük hacimli hizmeti yapabilir olmuştur. Bunun sonucunda belediyeler kalkınmada önemli kurumlar olmaya başladılar. Bununla beraber belediyeler yerel kalkınmayı sağlarken sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunların başında kalkınmanın dengeli ve eşitlikçi yapılmaması ve kentlerde mahalleler arasında eşitsiz, dengesiz gelişme ve büyümenin ortaya çıkması gelmektedir. Şüphesiz bunda yerel yönetimlerin kent mekânlarına yönelik olarak gerçekleştirdiği hizmetlerin ve uygulanan yerel politikaların büyük etkisi vardır. Artık kentteki eşitsizlikte merkezi hükümetin yanında yerel yönetimlerin de sorumluluğu bulunmaktadır (Göymen, 2004: 40).

Sosyal uygulamalar, yerel yönetimler için çok önemli belediye uygulamaları ve hizmetler olarak görülmeye başlandı. Ayrıca toplumsal kesim, özellikle kentte tutunamayan ve nüfusun azımsanmayacak kesimini oluşturan yoksullar, için ne kadar hayati anlamı olduğunu son on yıllık uygulamalar açıkça göstermiştir. Yoksulluğun artışına paralel olarak toplumun büyük kesimi için ilk ve çabuk ulaşacağı kamu kurumu olarak belediyenin ve hizmet olarak da sosyal içerikli hizmetlerin anlamı büyük olacaktır. Şu ana kadar sosyal transferlerden sosyal yatırıma geçiş tam anlamı ile gerçekleşmiş olmamasına rağmen, sosyal yardımla beraber sosyal yatırım alanında en azından orta ve uzun vadede belediyelerin aktif işlev yüklenmeye başladığı görülmektedir.

1994'lü yıllarda Refah Partisi, başta büyükşehirler olmak üzere kentlerde önemli başarı elde etti. Bu belediyeler önceden tasarlanmış ve planlanmış sosyal belediyecilik hedefleri olmamasına rağmen, "taban siyasetinde" çok başarılı oldular. Muhtaçlık içinde olan insanların karşısına ilk önce ve en kolay ulaşabilecekleri kurum olarak belediyeler bu dönemde öne çıktı. Refah Partisi'nin tabanı zaten orta altı kesimlerdir ve bu kesimlerde büyükşehirlerde azımsanmayacak kadar fazladır. RP'nin çoğu belediyeleri almasıyla sosyal yardım ve dayanışma tecrübesi, belediye imkânları ve yönetimi ile daha ileri boyutlara götürüldü.

Büyükşehir belediyelerindeki sosyal belediyecilik uygulamaları 1995 sonrasında günümüze artık klasikleşmiştir. AK Parti iktidarı da bunu bazı yönlerden halen devam ettirmektedir (Yıldırım, 2008: 243). Yerel yönetimler ve diğer devlet kurumları göçle gelen, muhtaçlık içindeki vatandaşların destek için ilk irtibat noktaları olduğu görülmektedir. Örneğin Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü tarafından 2006 yılında yapılan bir araştırmada göç sonrasında hanelerin geçimlerini %40 oranında çalışma, %40 oranında borçlanma, %13.2 oranında da devlet kurumlarının desteği ile sağladıkları ortaya çıkmıştır (Taşçı, 2009: 193).

4. 1980 SONRASI YASAL DÜZENLEMELER VE BELEDİYELERİN SOSYAL NİTELİKLİ GÖREVLERİ

Devletin, sosyal devlet niteliğindeki görevlerini yerele bırakma ve özellikle de belediyeler eli ile görme isteği, yasalarda bu yönde değişiklikler yapılmasını gerekli kılmıştır. Gerek belediyeler hakkındaki yasalar gerekse diğer yasalarda belediyelere verilen görevler ile sosyal belediyeciliğin yerleşmesi ve uygulamaların genelleştirilmesi arzu edilmiştir.

4.1. Sosyal Belediyecilik Uygulamaları Hakkındaki Belediye Yasaları.

Sosyal Belediyecilik hakkındaki yasal düzenlemeler her ne kadar 1980 sonrası yıllarda yoğunluk kazansa da 1930 yılında kabul edilen ve yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu da çeşitli sosyal nitelikli görevleri belediyelere vermiştir. Bu görevler, “Belediyelerin vazifeleri” başlığı altında 15. maddede 79 firka halinde belirlenmiştir. Bu kanunda belediyenin görevleri arasında sayılan sosyal nitelikli hizmetlerinden birkaçı şöyledir:

- Bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, kudurmuşları, sokakta bayılanları, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmek.
- Yersiz yurtsuz olanlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışamayanları memleketlerine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak.
- Fakirler için yatı evleri yapmak ve idare etmek.
- İlgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak genç ve yetişkin özürülüler için bölgenin iş gücü piyasasına uygun mesleklerde, meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitim merkezleri ve yaşam evleri açmak.

Sosyal Belediyecilik kapsamı içerisinde yer alabilecek bu hükümlerin dışında 5215 sayılı kanunun 14. Maddesi de belediyelerin görev ve sorumlulukları başlığı altında “ Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler.” Denilerek geniş bir çerçeve çizilmiş ayrıca görevler 1580 sayılı kanundaki kadar ayrıntılı olmayan bir şekilde sıralanmıştır. “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali duru ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.” Hükümü ile de görevlerin yerine getirilmesinin kriterleri açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ile batılı ülkelerde bulunan belediyeler gibi geniş yetkilerle donatmıştır. Belediyelerin görevlerinin düzenlendiği, “belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları başlığını taşıyan 14. maddenin a ve b bendinde, sosyal belediyecilik kapsamında değerlendirilecek olan görevler bulunmaktadır. Bunlar:

Madde 14- Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Bu maddede sosyal belediyecilik ve sosyal politika açısından en önemli husus ise belediyelere hizmet sunumunda özürsü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler seçme zorunluluğu getirmiş olmasıdır. Ayrıca yasanın 69. Maddesi de belediyelere, düzenli kentleşmeyi sağlamak amacıyla imarlı ve altyapılı arsa ve konut ve toplu konut üretme ve yapılan konutları satma veya belediye konutu olarak kiralama yetkisi vermektedir.

Kanun, belediyelere, batılı ülkelerde 20. yüzyılın başlarından beri bir sosyal politika aracı olarak görülen ve ülkemizde çok yaygın olmayan belediyenin kiralamak amacıyla konut üretimine katılmasını düzenlemiştir. Arsa üretme ve konut üretme ise sınırlı olmakla birlikte ülkemizdeki belediyelerin yerine getirdikleri fonksiyonlar arasındadır.

Görüldüğü gibi, belediyeler, mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında etkin kuruluşlar haline gelmiştir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler, sağlık tesislerinin açılması ve eğitim kurumlarına destek olunması, çevre ve çevre sağlığı, kültürel etkinlikler, yerel halka meslek ve beceri kazandırma, kadın ve çocuklar için koruma evlerinin açılması ve yoksullar için arsa ve konut üretimi gibi temel sosyal politika alanları belediyelerin görevleri arasında yer almıştır (Ersöz, 2009:85).

2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7. Maddesinin (v) bendine göre "... yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek..." ilkesine kanunda yer verilmektedir. Bu maddeye göre BŞB toplumdaki tüm dezavantajlı gruplar için her türlü sosyal ve kültürel hizmeti yerine getirebileceklerdir (Yıldırım, 2008: 244).

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 18. Maddenin (m) bendine göre, "Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürsülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürsü merkezleri oluşturmak" denilerek, belediye başkanına toplumun diğer kesimleri için faaliyette bulunma konusunda yetki verilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu, 5393 sayılı kanuna ek olarak özürsülere yönelik önemli düzenlemeler getirmiştir. Kanun özürsüler yönelik hizmet verecek "özürsü hizmet birimleri" kurulmasını BŞB'lere görev olarak vermektedir. Bu birimler, özürsülerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vereceklerdir. Ayrıca belediyeler " özürsülere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği de yapabileceklerdir (Yıldırım,2008: 245).

4.2. Diğer Kanunlarda Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardımlara İlişkin Görevleri

Belediyelerin sosyal hizmet ve yardım görevleri ile ilgili olarak Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeler açıklanmıştır. Diğer bazı kanunlarda da belediyelerin sosyal hizmet ve yardım görevleri ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Belediyelere görevler yükleyen kanunlar,

5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun, 1005 Sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun, 5378 Sayılı Özürsüler ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun şeklinde sayılabilir.

5. BELEDİYELERİN SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARI VE BU UYGULAMALARIN TEMEL SORUNLARI

Devletin sosyal politika alanından kısmen çekilerek yerini belediyelere bırakması sonucu sosyal politikaların ekonomi politikalarıyla olan uyumu ve bütünlüğü bozulmuştur. Sosyal politikalar ekonomik politikalardan ayrılarak sosyal yardıma indirgenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde belediyelerin sosyal politika uygulamaları ve bu uygulamaların temel sorunları üzerinde durulacaktır.

5.1 Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların sorunlarıyla yakından ilgilenmek durumundadır. Temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyükşehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk ve benzeri sorunlar, belediyenin kendi hizmet alanı içerisinde meydana gelen afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlar, insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlar (Ateş, 2009: 88) belediyeler tarafından verilen sosyal hizmetler veya sosyal yardımlarla giderilmeye çalışılmaktadır.

5.1.1 Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar denilince asgari düzeyde dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme imkânı olmayan bireylere muhtaçlık durumlarıyla orantılı olarak yapılan ve onları kendilerine yeterli duruma getirmek amacını taşıyan ayni ve nakdi yardımlar anlaşılır (Aydın, 2008: 153). Bu yardımlar, duruma göre geçici veya süreli olabilir, hibe veya ucuz kredi şeklinde uygulanabilir. Sosyal yardımların temel amacı, yoksul kişilerin korunması yoluyla toplumsal huzurun sağlanması ve muhtemel sosyal sorunların önlenmesidir.

Sosyal yardımların özelliklerini şöylece sıralayabiliriz:

*Sosyal yardımlar; parasal sosyal gelirler, sunulabileceği gibi, ayni yardımlar ve bakım tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet yönü ağır basan nesnel sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir.

*Sosyal yardımlar, kural olarak kişilerin muhtaçlıklarının, araştırılmasına ve kontrolüne dayalı olarak ve ihtiyaçların şeklini ve şiddetini ölçü olarak sağlanmaktadır.

*Sosyal yardımlar, kişileri durumlarına ve özelliklerine göre, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirerek muhtaçlıktan kurtarmak amacını taşımaktadır.

*Sosyal yardımlarda mahalli otoritelere dayalı bir asgari geçim seviyesinin, tespiti, hem muhtaçlık araştırması, hem de yardım sağlama safhalarında dikkate alınması gereken bir kural olmaktadır (Zengin, 2009: 23).

Sosyal yardımlar içinde belediyelerin büyük çoğunluğunun yöneldiği yardım türlerinin başında, aşevleri kurarak yoksullara sıcak yemek ve gıda yardımı yapılması gelmektedir. Aşevi açılışının ilk sosyal yardım türü olarak 1970'li yıllarda başlanmıştır. Bu gün birçok belediye aşevi kapsamındaki sıcak yemek ve gıda yardımı hizmetini yoksulların evlerine götürmektedir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi bu hizmeti ihtiyacı olan on bin kişiye ulaştırırken, Antalya Büyükşehir Belediyesi ise bin beşyüz kişiye bu hizmeti vermektedir (Ersöz, 2011: 165).

5.1.2 Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler ise, ülkenin imkânları ölçüsünde, toplumdaki yoksul ve engelli gibi dezavantajlı kesimlerin üyelerine, insan onuruna yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat

sürdürebilmeleri için sağlanan, aynı veya nakdi yardımlardır. Sosyal hizmetlerin amacı, toplumun dezavantajlı kesimlerine insanlık onuruna yakışan bir sosyal ortam hazırlamaktır. Belediyelerin sunduğu sosyal hizmetlerin çeşitliliği, yoğunluğu, kalite ve etkinliği, belediyenin büyüklüğüne, sahip olduğu kaynakların ve personelin niteliğine, hizmet sunulan toplumun gelişmişlik düzeyine göre değişmektedir.

Belediyeler tarafından sunulan sosyal hizmetlerden yararlanan grupları şöylece özetlemek mümkündür.

Yaşlılara Yönelik Olarak: Sağlık yardımı, ihtiyaca yönelik mekânsal düzenlemeler, gıda, giyecek, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik aynı ve nakdi yardımlar, çeşitli sosyal- kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi sayılabilir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi “yaşadığı ortamda yaşlıya hizmet” projesi kapsamında altmış yaşın üzerindeki yaşlılara psiko-sosyal, sağlık ve hemşirelik, vücut temizliği, ev temizliği, yemek pişirme, ev bakım onarım, faturaların ödenmesi ve refakat hizmetleri vermiştir. 2009 yılında bu hizmetlerden 28.483 yaşlı yararlanmıştır. (ABB, 2009: 85)

Özürülere Yönelik Olarak: Fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük yaşamı kolaylaştırmaya yönelik mekansal düzenlemeler, teknik malzeme yardımı, meslek ve iş edinme kursları, çeşitli sosyal ve kültürel etkinlikler ve gıda, giyim, yakacak vb. ihtiyaçları gidermeye yönelik aynı ve nakdi yardımlar sayılabilir (Ateş,2009:93).

Gençlere Yönelik Olarak: Kötü alışkanlıklar ve madde bağımlılığının önlenmesi, meslek edindirme yardımı, eğitim yardımı, iş edindirme çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması, eğlence ve spor alanları yapılması, çeşitli sosyal- kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi sayılabilir. Bu faaliyetler içinde “Okuma yazma kursları, çocuk bakımı ve eğitimi kursları, madde bağımlılığından korunma eğitim programları, çıraklık eğitim kursları, beceri kazandırma kursları” (Yener, 1998: 24). vb. yer almaktadır.

Çocuklara Yönelik Olarak: Çocukların eğitimine katkıda bulunulması, yeterli beslenmeye yönelik katkı sağlanması, sokak çocuklarının rehabilitasyonu için çalışmalar yapmak, kreş hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyal ve kültürel faaliyetler gerçekleştirmek.

Çocuklara yönelik çalışmalar örnek olarak İSMEM verilebilir. İstanbul’da sokak çocukları sorununu en aza indirmek amacıyla “İstanbul Gençlik Rehabilitasyon ve meslek Edindirme Merkezi (İSMEM)” projesi hayata geçirilmiştir. İSMEM’ e ait 2003 yılında 120 yatak kapasiteli olup 2009 yılında 162 çocuk veya gence hizmet vermiştir. (İBB, 2009:189)

Yetişkinlere ve Muhtaç ailelere yönelik olarak: Aile eğitim merkezleri, aynı ve nakdi yardımlar, fakir ve çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar.

5.2 Sosyal Belediyecilik Uygulamalarının Temel Sorunları

Günümüzde neo-liberal politikaların etkisi ile sosyal politika fonksiyonlarının yerine getirilmesinde belediyeler merkezi yönetim kadar aktif roller üstlenmeye başlamıştır. TESEV tarafından yapılan ve 2011 yılında yayınlanan bir çalışmada belediyelerin genel bütçeleri içinden sosyal alanlara yaptıkları harcamalar üzerinden yapılan değerlendirmede birçok belediyenin sosyal harcama kalemlerinin çok düşük kaldığı söylenebilir. Pilot iller seçilerek yapılan araştırmaya göre Denizli belediyesi toplam bütçe içerisinde 2.49, Bursa Büyükşehir Belediyesi 4.69, Kocaeli Belediyesi 2.62, Kadıköy Belediyesi 9.7 düzeylerinde bir harcama yaparken Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi ise toplam bütçesinin 15.66’sı kadarını sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda kullanmıştır (Şeker, 2011: 46).

Sosyal Belediyecilik vizyonu oluşturulurken, kentlerde oluşan yoksulluk, açlık, sefalet ve eşitsizliğin derinleşmeye başlaması dikkate alınmalıdır, fakat sosyal belediyeciliğin uygulanması açısından belediyelerimizin birikimlerinin yeterli olmadığını da belirtmekte yarar var. Mevcut uygulama örnekleri incelendiğinde uygulamalarda benzer sorunların yaşandığı görülmektedir. Bu sorunları şöylece özetlemek mümkündür.

* Belediyelerin üst düzey yöneticilerinin sosyal belediyecilik olgusuna negatif yaklaşımları bunlardan birisidir. Birçok yerel kamu yöneticisi, sosyal politikaların önemin, sosyal barışa sağladığı katkıyı anlamaktan uzak ve bu hizmetleri çoğu zaman yetersiz mali imkânlarla rağmen sürdürülen gereksiz harcamalar olarak görmektedirler (Demir, 2006:124).

* Kimi belediyeler kendilerini sosyal politika aktörü olarak görmedikleri ve sosyal politika uygulamalarını merkezi yönetimin görevi saydıkları için, daha çok sosyal harcamalara yol açmayan kısa vadeli ve mevsimlik projelere yönelmektedirler (Seyyar, 2008: 37).

* Politika ve sosyal yardım uygulamalarına temel teşkil edecek verilerin yetersizliği (sosyal doku çalışmalarının yetersizliği)

* Sosyal belediyecilik uygulamasının net kurallara bağlanmış olması ve etkin denetiminin yapılmaması, hizmetlerin daha çok kayırmacılık niteliğinde sürdürülmesi sonucunu doğurabilmektedir. Tarafsızlık/nesnellik, açıklık/şeffaflık gibi evrensel ilkelerin yerini öznellik, partizanlık, tarafgirlik, kayırmacılık, keyfilik gibi uygulamalar alabilmektedir. Belediye yönetimleri partizanca uygulamalarla, kendilerini iktidara getiren seçmenlere iltimas geçerek bir tür “vefa borcu” nu öderken, diğer yandan da yeni seçim döneminde de belli oyları garanti etmeyi planlayabilmektedirler. Akriba, hemşeri, siyasal yakınlık, eş-dost ilişkileri gözetilerek yapılan sosyal nitelikli hizmetler belediyeyi bir kamu kurumu olmaktan çıkaracak, bir küçük grup ya da bir klüp düzeyime indirecektir (Pektaş, 2010: 18).

* Bu nedenle partizanlık, kayırmacılık gibi uygulamaları önleyecek, adaletli bir kaynak bölüşümünü sağlayacak, rasyonelliği ve şeffaflığı esas alan evrensel standartlara uygun yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Diğer yandan sosyal belediyecilik uygulamaları denetime açık olmalıdır. Bu denetim hem belediye meclisleri eliyle, hem de sivil toplum kuruluşları ve hemşeriler tarafından yapılmalıdır.

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

*Sosyal yardımın çok iyi planlanması, bu yardımlara dönük uygulamaların tartışılmasını azaltacaktır. Sosyal yardım, yerel istihdam ve piyasa mekanizması düzenlemeleri ile iç içe olmalıdır.Sosyal yardıma insani temelli ve insan hakkı temelli yaklaşılmasının gereği ile birlikte, sosyal yardımların piyasada mevcut ücretlerin üzerinde olması, istihdam piyasasını ve ücret politikalarını olumsuz etkileyebilir. Bu yardımlar her ne kadar küçük olsa da piyasayı etkilemesi söz konusu olursa toplumsal huzursuzluğa yol açabilir. Ayrıca sosyal yardımların bu kaygıyı gerçeğe dönüştürmemesi için sosyal hizmetlerin ve yardımların yoksulluğu önleyici ve engelleyici hizmetleri önceleyecek bir şekilde yapılması gerekir (Keskin, 2008: 157).

SONUÇ

Sosyal belediyeçilik, günümüzün en belirgin belediyeçilik eğilimlerinden biri haline gelmiştir. Gelişmiş ülkelerdeki belediyeler 20. yüzyılın başından itibaren kentsel hizmetlerin ve sosyal politikaların sağlanmasında çeşitli görevler üstlenmişlerdir. Bu duruma refah devleti adı verilen devlet anlayışının Batı Avrupa ülkelerinde kabul edilmesinin önemli bir rolü olmuştur. Belediyelerin uyguladığı sosyal politikalar nedeniyle bu ülkelerdeki belediyeçiliğe “refah belediyeçiliği” denildiği de olmuştur.

Ülkemizde, Cumhuriyetin ilk yıllarından çok partili hayata geçilen sürece kadar belediyeler, kaynak yetersizliği nedeniyle temel kentsel hizmetlerin sunumunda yegâne kurumlar olmuşlardır. 1950’li yıllarla beraber artan kent nüfusu belediyelerin önceliklerini sosyal politikalardan ziyade temel kentsel alt yapı ve hizmetlerin karşılanmasına yöneltmelerine yol açmıştır.

Ülkemizdeki uygulamalara baktığımızda ise 1970’lere kadar batılı anlamda bir sosyal belediyeçilik uygulamasından söz edemeyiz. 1973 ve 1977 yıllarında bazı belediyeler, ekmeğe konuta kadar birçok alanda üretim sürecine dâhil oldular. Halkın ekmeği ve başını sokacağı yuvasının derdine düşen toplumcu belediyeçilik anlayışı ile Türkiye’de sosyal belediyeçilikle tanışmış odu.

Türk belediyeçilik anlayışı tarihsel süreç içerisinde zaman ve çevre şartlarına göre değişimler yaşamış ve en keskin dönüşümü de 1980’li yıllarla beraber yaşamaya başlamıştır. Belediye yasalarındaki değişiklikler, Büyükşehir Belediye Yasası ve diğer bazı kanunlarda belediyelere verilen sosyal nitelikli görevler ile belediyeler sosyal uygulamaları hayata geçirmek durumunda olan önemli aktörler haline gelmişlerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu başta olmak üzere, son yıllarda hayatımıza giren pek çok düzenleme, belediyeçilik uygulamaları açısından oldukça geniş yetki ve görevler vermektedir. Bu düzenlemelerle sosyal belediyeçilik konusunda kanuni alt yapının yeterli hale geldiğini söyleyebiliriz.

Belediyeler kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların sorunlarıyla yakından ilgilenmek durumunda kalmışlardır. Temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyükşehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlar günümüzde Sosyal Belediyeçilik olarak adlandırılan belediyeçilik uygulamalarının çözüm üretmek durumunda olduğu problemlerdir. Fakat belediyelerin, uygulamada yaşadığı sorunların devam ettiği görülmektedir. Bunlardan en önemlisi kaynak sorunudur. Belediyelerin kaynakları kullanırken ekonomik faktörlerden daha çok siyasal faktörlerin etkisinde kaldıkları ve bu nedenle de kaynakları etkili, verimli ve rasyonel kullanmadıkları sürekli olarak ifade edilen durumlardan biridir. Fakat sosyal belediyeçilikten beklenen tarafsız, adil ve israftan kaçınan bir belediye uygulaması olmasıdır.

KAYNAKÇA

1. ABB, (Ankara Büyükşehir Belediyesi) (2009) Faaliyet Raporu, Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayını
1. ATEŞ, Hamza (2009), Sosyal Belediyeçilik, Çerçeve Ekonomi ve Düşünce Dergisi 17(49) 88-95
2. AYDIN, Murat (2008) Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler, İstanbul, Yedirenk yayınları

3. AYDINLI, Halil İbrahim (2004) Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım
4. BAŞBUĞ, Aydın (2005) “Sosyal Haklar ve Türk sosyal Devlet Yapısında İkilemler”, Siyaset ve Toplum, Sayı 3.
5. BAYRAKTAR, S.Ulaş (2008) “Başka Bir Kentsel Gelişme Tahayyülü Mümkündür” Mülkiye Dergisi,32(261),55-88
6. BOSTANOĞLU, Özer (1990) “Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik” Amme İdaresi Dergisi,23(2) 74-93
7. BUĞRA, Ayşe (2008) Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika,2.Baskı, İstanbul İletişim Yayınları
8. BUĞRA, Ayşe ve Çağlar Keyder (2003) Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Rejimi, Ankara, UNDP
9. DEMİR, İrfan (2006) Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Fonksiyonları: Kocaeli Büyükşehir
10. Belediye Örneği, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
11. ERSÖZ, Yunus Halis (2011) Sosyal Politikada Yerelleşme, İstanbul Ticaret Odası Yayınları
12. ERSÖZ, Yunus Halis (2009) “Sosyal politikalarda Yerelleşme” Çerçeve Ekonomi ve Düşünce Dergisi Dergisi 17(49),80-87
13. FİDAN, Ali (2006) Sosyal Politikaya Katkısı Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi
14. GÜLER, Ayman Birgül (2006) “Sosyal Devlet ve Yerelleşme” Memleket Siyaset Yönetim, sayı.2
15. GÜLER, Ayman Birgül (1998) Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara, TODAİE
16. GÜLOĞLU, Tuncay (1999), Yaşlı Nüfusun Sosyal Güvenliği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
17. GÜRKAN, Alper (2011) “Adalet ve Kalkınma Partisinin Muhafazakâr Demokrat Kimliğinin Oluşumunda Sosyal politikanın Etkileri” Opus, sayı1, Ankara, Ekim-Kasım-Aralık
18. GÖYMEN, Korel(2004) “Yerel kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, İstanbul, Uluslar arası Sempozyum, Pendik Belediyesi Kültür Yayını
19. GÜLEÇ, Sertaç (2008) “ 1945-1980 yılları arasında Türkiye’de Refah Devleti”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı13,48-55
20. IŞIKLI, Alpaslan (1990) Sendikacılık ve Siyaset, Ankara, İmge Kitapevi İBB,(2009) Faaliyet Raporu, İstanbul: İBB Yayını.
21. KARAKIŞ, Engin (2009) Küreselleşen Dünya Yönetiminde Yerel Yönetimler Bağlamında Sosyal Politika, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

22. KAYA, Erol (2003) *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, İstanbul, İlke Yayıncılık
23. KELEŞ, Ruşen (2006) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
24. KELEŞ, Sümevra (2008) Türkiye’de Sosyal Belediyecilik uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediye Örneği, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sos. Bil. Enstitüsü Kamu Yönetimi AnaBilimDalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi
25. KESKİN, Bedrettin (2008) Yoksulluğa Yerel Müdahale “Sosyal Belediyecilik” Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri, Marmara Üniversitesi, SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi.
26. ÖZAYDIN; M. Mehmet (2011) “Türkiye’de Sosyal Devletin Dinamikleri: Batı Geleneğinden Farklılıklar” Opus, sayı 1 Ekim-kasım- Aralık: Ankara
27. ÖZDEMİR, Süleyman (2007) Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul, İTO yayını
28. PEKTAŞ, Ethem Kadri (2010) “Türkiye de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar” Akademik İncelemeler Dergisi 5(1), 5-22
29. SARIHAN; Ayhan (1997) “ Dünden Bugüne Vakıflar” e kütüphane- Eğitim Birsen 30-34
30. SEYYAR, Ali (2008) “Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi” Yerel Siyaset Dergisi, sayı 25, 30-34
31. ŞEKER, Murat (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, İstanbul: TESEV yayınları
32. ŞENGÜL, H. Tarık (2001) “ Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekânı” Praksis, (2),9-31
33. ŞENTÜRK, Recep (2009) “ Değerlerimiz ışığında Sosyal Devlet Anlayışımız” Çerçeve Ekonomi ve Düşünce Dergisi 17(49)
34. TAŞÇI, Faruk (2009) “*Bir Sosyal Politika Sorunu Olarak Göç*” Kamu-İş Dergisi 10(4),177-205
35. TEKELİ, İlhan (1992) “Belediyecilik Yazıları 1976-1991” İstanbul, İULA- EMME Yayınları
36. TEKELİ, İlhan (1987) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara Belediyesi Yayınları
37. YILDIRIM, Uğur ve Göktürk İsmail (2008) “Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı” 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, Sakarya
38. ZENGİN, Eyüp (2009) “Yerel Yönetimler ve Sosyal Yardımlar: Üsküdar Belediyesi Örneği” Aile ve Toplum, Eğitim, Kültür ve Araştırma Dergisi, Yıl 11, 4(16),19-36