

The word cloud is a stylized sunburst shape, composed of many concentric rings of words. The words are in Turkish and represent various aspects of public opinion. The most prominent words, which are the largest, include:

- Sosyal** (Social)
- Yerel** (Local)
- Politika** (Policy)
- Aile** (Family)
- Refah** (Welfare)
- Eğitim** (Education)
- Ekonomik** (Economic)
- Belediye** (Municipality)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı** (Plan)
- Öne** (Forward)
- Güçlü** (Strong)
- İçerisinde** (Inside)
- Devlet** (State)
- Düzye** (Level)
- Sağlık** (Health)
- Ortaya** (To the surface)
- Yaşlı** (Elderly)
- Uygun** (Suitable)
- Verilen** (Given)
- Olduğu** (It was)
- Çocuk** (Child)
- İhtiyaç** (Need)
- Yeni** (New)
- Yönetim** (Management)
- İhtiyaç** (Need)
- Alan** (Area)
- Toplumsal** (Social)
- Kurs** (Course)
- Öğretim** (Teaching)
- Planı**



SOSYAL POLİTİKALARDA UYGULAYICI AKTÖR OLARAK BELEDİYELER

MEHMET MERVE ÖZAYDIN, NERGİS DAMA

COPYRIGHT © 2019

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları

ISBN: 978-605-7544-49-0

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106

Washington D.C., 20036 USA

Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT

Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

SETA | Berlin

Französische Straße 12, 10117 Berlin GERMANY

Tel: +49 30 20188466

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
SOSYAL POLİTİKALARIN UYGULAYICI AKTÖRÜ OLARAK YEREL YÖNETİMLER	9
TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKALARIN YEREL DÜZEYDE KURUMSALLAŞMA SÜRECİ	11
SOSYAL BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI: MEVCUT DURUM, SORUNLAR VE BEKLENTİLER	14
SONUÇ VE ÖNERİLER	24

YAZARLAR HAKKINDA

Mehmet Merve Özaydın

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde görev yapmaktadır. İlk ve orta öğrenimini Ankara'da tamamladı. 1996'da Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nden mezun oldu. 1998'de Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak göreve başladı. Aynı üniversitenin yüksek lisans (2000) ve doktora (2007) programlarından mezun oldu. 2009'da yardımcı doçent, 2015'te doçent unvanını kazandı. Refah rejimleri, sosyal politika, yaşlanma çalışmaları ve iş gücü piyasalarıyla ilgili çalışmalar yapmaktadır.

Nergis Dama

2008'de Kocaeli Üniversitesi Matematik Bölümü'nden lisans derecesini, 2012'de Ekonomi dalında yüksek lisans derecesini aldı. 2016'da Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Politika Anabilim Dalı'nda "Türkiye'de Sosyal Yardımların Sosyal Refah Üzerindeki Etkisi" başlıklı teziyle doktorasını tamamladı. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü'nde doktor öğretim üyesi olan Nergis Dama sosyoekonomik eşitsizlikler, refah politikaları, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği konularında çalışmalarını sürdürmektedir.

ÖZET

Analizde “sosyal belediyecilik” anlayışı olarak kavramsallaşan mevcut yerel yönetim uygulamaları değerlendirilmiştir.

Türkiye’de sosyal politikalar kurumsal kimliğini 2011’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla elde etmiştir. Bu tarihe kadar fiili olarak birçok kurum ve kuruluş sosyal politika uygulamalarını gerçekleştirmesine rağmen bunlar burs, gıda, yakacak, kıyafet ve eğitim yardımı, Yeşil Kart ve aşı hizmeti olarak somutlaşmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla birlikte sosyal yardımlar başta olmak üzere bu alandaki uygulamalar bir çatı altına toplanmıştır. Eğitim, sağlık, barınma, gıda, istihdam ve güvenlik gibi birçok konuyu; yoksul, çocuk, engelli ve yaşlılardan oluşan farklı sosyoekonomik grupları içeren bu alan uygulama çeşitliliğini de beraberinde getirmiştir. Bu çeşitlilikten dolayı sosyal politika kapsamına giren uygulamaları gerçekleştiren birçok aktör bulunmaktadır. Belediyeler ise yönetim ve teknik özellikleri ve vatandaşla doğrudan ulaşabilme imkanları açısından diğer kurum ve kuruluşlardan ayrılmaktadır.

Recep Tayyip Erdoğan’ın 1994’te İstanbul büyükşehir belediye başkanı olmasından sonra belediyenin temel görevleri arasında olan su, altyapı ve yol hizmetlerinde görülen olumlu dönüşüm Erdoğan’ın halkla kurduğu iletişimle birleşince farklı bir belediyecilik anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış sosyal politika uygulamalarıyla somutlaşmıştır. Yirmi beş yıllık dönemde İstanbul’un yönetimi rol model alınarak Türkiye’deki tüm il ve ilçelerde sosyal politikalar belediyelerin önem gösterdiği bir hizmet alanına dönüşmüştür. Belediyelerin vatandaşın doğrudan ulaşabildiği bir kurum olması, ihtiyaç ve taleplerin hızlı bir şekilde değerlendirilmesi ve karşılanması sosyal politika uygulama sürecinde ihtiyaç duyulan özelliklerdir. Hizmet beklentilerinin değişmesi ve sosyal politikaların uygulanmasında gerekli özelliklere sahip olması belediyeleri bu alanda önemli bir aktör haline getirmiştir.

Değişen ve dönüşen ekonomik ve sosyal yaşam belediyelerin sosyal politika aktörü olmasının önemli bir sebebidir. Analizde “sosyal belediyecilik” anlayışı olarak kavramsallaşan mevcut yerel yönetim uygulamaları değerlendirilmektedir. Bu kapsamda belediyelerin sosyal politika alanında daha fazla sorumluluk alması gerektiği belirtilirken uygulamaların ekonomik ve sosyal fayda oluşturmaları için öneriler de sunulmaktadır. Merkezi yönetimin makro düzeyde belirleyeceği politikaların yerelde olumlu çıktıya dönüşebilmesi adına belediyelerin uygulayıcı aktör olarak daha fazla inisiyatif almasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

GİRİŞ

Belediyeler yoksul, kimsesiz veya sosyoekonomik risklere karşı kırılgan olan kişiler için sağladığı refah hizmetleriyle bir sosyal politika kurumuna dönüşmüştür. Zaman içerisinde değişen belediyecilik anlayışı bireyin karşılaştığı herhangi bir sorunda kurumsal çözüm merkezi olarak belediyelere başvurma eğilimini artırmıştır. Belediyelerin sosyal politika uygulamalarına önem vermesi ve çalışmalarının vatandaş tarafından karşılık bulması bu alanındaki rolünü güçlendirmiştir. Temel hizmet olarak görülen temizlik, su, altyapı ve çevre hizmetlerinin yanı sıra vatandaşlara doğrudan ulaşan ve sosyoekonomik ihtiyaçlarına cevap veren sosyal politikalar da belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında değerlendirilmektedir. Bu anlayışın yerleşmesinde 1990'lardan sonra hizmetlerde insan odaklı, sosyal adaleti sağlayan ve fırsatlara erişim eşitsizliğini azaltan politikaların etkisi bulunmaktadır.

Belediye başkanı veya yönetiminin halkla kurduğu bağ, sosyal politikalarda izlediği yöntem ve hayata geçirdiği uygulamalar seçim sonucunu belirlemektedir. Sosyal politika alanında yapılanlar vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayıp sorunlarına çözüm üretmektedir. Bu ise belediye başkanının siyasetteki kariyer sürecini değiştirmek potansiyeline sahiptir. Örneğin Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın İstanbul büyükşehir belediye başkanlığından cumhurbaşkanlığına geçişini izleyen dönemde anlayış ve uygulamaları en güçlü referanslarından biri olmuştur.

İl ve ilçe düzeyinde sosyal politika uygulamalarıyla beşeri sermaye yatırımı, ekonomik gelişmişlik ve sosyal adalet diğer belediyelerin rekabet potansiyelini artırıp hizmet kalitesini yükseltecektir. Son aşamada ise makro düzeyde ekonomik ve sosyal refah sağlanacaktır. Tüm bu gerekçelerden dolayı il ve ilçe belediyelerinin sosyal politika uygulamalarına verdiği önem belediyeleri sosyal politika alanında önemli bir aktöre dönüştürmektedir. Uygulama çeşitliliği ve bu uygulama kapsamına giren kişilerin niceliksel büyüklüğü kayda değer bir başarıdır. Ancak belediyelerin kısa vadeli çözümlere odaklanması programların sosyal ve ekonomik refah üretme düzeyini düşürmektedir.

Genellikle odaklanılan grup yoksullar ve kadınlar olurken istihdam için verilen kurslar ve yürütülen programlar sonrasında kalıcı istihdamın sağlanmaması, eğitime destek mekanizmasının güçlü şekilde işlememesi, zorunlu eğitim çağındaki çocuklara verilen bursların takip edilmemesi ve sosyal yardım alanında ortak veri tabanı oluşturulmaması başlıca sorun alanları olarak görülmektedir. Belediyelerin vatandaşla kurabildiği doğrudan iletişim imkanı, ihtiyaçları karşılamadaki yönetim ve uygulama becerisi sosyal politika alanında da hem güçlü bir aktör hem de etkin bir kurum olmasını zorunlu hale getirmektedir.

SOSYAL POLİTİKALARIN UYGULAYICI AKTÖRÜ OLARAK YEREL YÖNETİMLER

Devletin ekonomik ve sosyal hayatta ne tür bir sorumluluk ve etkinlik alanına sahip olacağı modern devlet düşüncesinin başlangıcından itibaren devam eden bir tartışmadır. Devletin yönetim çerçevesini belirleyen ideolojik alan bu ilişkinin sınırlarının belirlenmesinde farklı alternatifleri ortaya çıkarmıştır. Sanayi toplumuna geçiş sürecinde aile ve din kurumu gibi geleneksel koruma araçlarının işlevinin zayıflaması devletin koruma fonksiyonuna ilişkin beklentilerin artmasına neden olmuştur. Başlangıçta liberal devlet anlayışının katı tutumuyla bu koruma fonksiyonuna uzak duran devlet ilerleyen süreçte sosyal bir sorumlulukla düzenleyici ve müdahaleci bir karaktere ulaşmıştır. Bir yandan çalışma ilişkilerini düzenleyen ve endüstri sisteminin güçlü bir tarafı olan devlet diğer taraftan sosyal sorunların çözümüne yönelik toplumsal hizmetler üreten bir merkez haline gelmiştir.¹ Başlangıçta sınırlı sorumluluklarla toplumsal hayatta karşılaşılan sorunlara yönelik müdahale anlayışı ilerleyen dönemde refah devletinin güçlü ve temel bir aktör olarak karşılık bulmasına neden olmuştur.

Refah devletinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu hizmetlerinin gelişimiyle uyumlu biçimde önem kazanması birey ve devlet arasındaki refah ilişkisinin doğasını önemli ölçüde değiştirmiştir. Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel düzeyde güçlenerek vatandaşların farklılaşan ihtiyaçlarına göre yapılması sorunu da bu dönemden itibaren daha belirgin bir nitelik kazanmıştır. Yerel sınırlar içerisinde yaşayan vatandaşların ihtiyaç duydukları hizmetlerin sağlanmasına yönelik

örgütlenen birimler olan yerel yönetimler merkezden hızlı, esnek ve sorunlarla kaynağında mücadele edebilme gibi özellikleriyle ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerin sosyal politikalara ilişkin işlevlerinin gelişmesi ve önem kazanmasında kamu yönetimi düşüncesindeki değişimler büyük rol oynamıştır.

1980’ler tüm dünyada sadece küreselleşmenin ekonomik sonuçlarının değil toplumsal ve yönetsel açmazlarının da tartışılmaya başlandığı bir dönem olmuştur. Refah devletine yönelen eleştiriler sosyal politika aktörlerinin rol ve işlevlerinin yeniden sorgulanmasına sebep olmuş, iş gücü piyasası ve çalışma hayatındaki değişimler refah politikalarının üzerine inşa edildiği ekonomik yapının sarsılmasına ve bu değişimi yaşayan tüm toplumlarda sosyal politikaların yeniden tartışılmasına yol açmıştır. Demografik gelişmeler, geleneksel aile yapısının bozulması, sosyal güvenlik harcamalarının oluşturduğu finansal yük ve küresel rekabet ortamının ulus devlet ekonomileri üzerinde oluşturduğu baskı sosyal politikalar eliyle üretilen toplumsal uzlaşmanın bozulmasına neden olmuştur. Refah harcamalarını kontrolsüz ve yüksek bularak yaşanan ekonomik durgunluğun kaynağı olarak gören liberal yaklaşımlar yeni dönemde sosyal politikalar için sınırlı ve daha etkin bir düzenleme alanı oluşturma gayreti içerisine girmiştir.

Refah devletinin yaşadığı krizin aşılmasında merkezi yönetimlere göre daha etkin ve verimli olan yerel yönetimlerin merkezle bu sorumlulukları paylaşması ve refah hizmetlerinin sunumunda daha belirleyici bir nitelik kazanması önemli bir çözüm olarak değerlendirilmiştir. Bu yaklaşım refah hizmetlerinin özel sektör ya da sivil toplum kuruluşlarına devri seçeneğiyle kıyaslandığında daha makuldür. Bu nedenle refah devleti krizinin hız kazandığı dönemlerde merkezi yönetimlerin önemli birçok sosyal politika işlevini yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gittiği görülmüştür.

1. Mehmet Merve Özyayın, “Refah Devletinin Krizi, Sosyal Politikanın Dönüşümü ve Yükselen Sivil Toplum”, *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, (2013), s. 74-91.

Yerel Yönetimlerin Refah Hizmetlerinde Artan Rolü

Yaşanılan coğrafyada ortak ihtiyaçların giderilmesi ve buna ilişkin hizmetlerin sürekliliğini temin etmek amacıyla oluşan yerel yönetim yapıları kamu yönetiminin bir parçası olan kamu tüzel kişilikleridir. Devletin temel olarak varoluşuna da kaynaklık eden güvenlik, eğitim, sağlık ve altyapı gibi birçok düzenlemenin yanında yerelde faaliyetlerin örgütlenmesi ve sürdürülmesi de toplumsal hayatın devamında büyük önem taşımaktadır. Yerel düzeydeki hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirilmesinde bu kurumların yerel sınırlar içerisinde yaşayan vatandaşların istek ve ihtiyaçlarına daha uygun hareket edebilecekleri düşünülmektedir. Bu nedenledir ki kimi zaman merkezi yönetim uygulamaları içerisinde sayılan eğitim ve sağlık gibi bazı alanlarda dahi başarılı yerel yönetim politikalarına rastlanmaktadır.²

Yerel yönetimlerin refah işlevlerinin güç kazanmasında kamu yönetimi aygıtının temel bir parçası olarak kabul edilmesi büyük önem taşımaktadır. Kamu yönetiminin yerel düzeyde örgütlenme biçimi olan bu yapılar gücünü doğrudan ve büyük ölçüde merkezi yönetimden alarak görevlerini yerine getirmektedir. Birçok ülkede yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları –Türkiye’de olduğu gibi– merkezi yönetimlerin yasal ve idari sınırlandırması içindedir. Ayrıca yerel yönetimler ülkenin tümü için geçerli olan kural ve kararlara da aykırı hareket edemezler. Bu kurumlar merkezi yönetimce çizilen sınırlar dahilinde ihtiyaç ve taleplere cevap verecek bir yapıda örgütlenmiştir.³

Refah hizmetleri talepleri vatandaşların daha çok kendi yerel çevrelerindeki ihtiyaçlarına bağlı olarak şekillenen bir niteliğe sahiptir.

Ancak refah programları başlangıçtan itibaren ulusal nitelikteki politikalarla ilişkili olarak ele alınmıştır. Hatta literatürde oluşturulan refah modelleri dahi ülkenin yönetim biçimiyle birlikte değerlendirilmektedir. Refah hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmesinde refah devletin kurumsallaşma düzeyi büyük rol oynamıştır. Refah devletin kurumsallaşma düzeyi sosyal hizmetlerin de dahil olduğu kamusal hizmetlerin yoğunlaşmasına ve yerel yönetimlerin merkez tarafından oluşturulan ulusal politikalar içerisinde önemli bir araç olarak kabul edilmesine neden olmuştur. Refah devletindeki bu gelişmeler 1960 sonrasında birçok OECD ülkesinde yerel yönetim yapılarında önemli değişimlere kaynaklık etmiştir.⁴

Yerel Yönetimler ve Sosyal Politika İlişkisi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına küreselleşme temelinde yöneltiren itirazlar çerçevesinde yönetimde etkin temsil, kararlara katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık ve vatandaş memnuniyeti gibi beklentiler kamu yönetiminde de önemli değişimlere yol açmıştır. Bu durum merkezi ve yerel yönetimlerde yönetim anlayışları ve uygulamalarının değişimi ve dönüşümüne öncülük etmiştir. Merkezi yönetimlerin geleneksel biçimlendirmelerin etkisiyle sahip olduğu bürokratik ve ağır işleyiş karşın yerel yönetimler daha yüksek uyum sağlama kapasiteleriyle sürecin başarılı kurumları olmuştur. Kaynakların yerel düzeyde etkin kullanımını sağlayarak israfı önleyen ve ihtiyaç tespitlerini yerel ölçütlerde yaparak hizmeti en kısa ve etkin zamanda sunabilme yeteneğine sahip olan yerel yönetimler vatandaş beklentilerinin sürekli yükseldiği kurumlar olarak öne çıkmıştır.

2. Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, (İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul: 2004).

3. Yunus Halis Ersöz, *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler*, (Filiz Kitabevi, İstanbul: 2004).

4. Ersöz, *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler*.

1855 İstanbul Şehremaneti ile başlayan ilk belediyeçilik uygulaması il özel idaresi, belediye ve köy varlığı ile Cumhuriyet döneminde de devam ettirilmiştir. 1924'te kabul edilen Köy Kanunu Cumhuriyet'in ilk kapsamlı yasal düzenlemelerinden biridir. 1930'da yürürlüğe girek 2004'e kadar uygulamada kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediye yönetimi düzenlenmiştir. Kanun ihtiyaç dahilinde sabit fiyat belirlemek, kar hadlerini saptamak, stok yapmak, mağazalar-toptancı halleri kurmak gibi yetkiler vererek belediyeleri ekonominin önemli yönetici kurumlarından biri haline getirmiştir. Ayrıca belediyelerin görevleri, gelir kaynakları, personeli ve çalışma usullerini belirleyen birçok yasal düzenleme de 1930'da uygulamaya geçirilmiştir. Bu tarihten itibaren uygulanan 1580 sayılı Belediye Kanunu 9.7.2004 tarihli 5215 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Yeni kanun sürecinin çeşitli idari ve iptal süreçleri ile karşılaşmasının ardından 3.7.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 13.7.2005 tarihli 25326 sayılı Belediye Kanunu *Resmî Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Türkiye'de belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. 10.7.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsü de düzenlenerek hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesi amaçlanmıştır. 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. 6.12.2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanun ile belirlenen görev ve sorumluluklarına ilişkin bazı değişiklikler yapılmıştır.

Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri içine 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 işletirmek gibi işlevler dahil edilmiştir.⁵

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN YEREL DÜZEYDE KURUMSALLAŞMA SÜRECİ

Güçlü bir devlet geleneğinin tarihsel mirası üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin tüm kurumlarında olduğu gibi sosyal politika kurumlarının oluşumunda da bu mirastan izlere rastlanmak mümkündür. Toplumsal hayatın dayanışma ve yardımlaşma temelinde örgütlendiği, bireysel önceliklerin ve sınıfsal yapılanmaların reddedildiği toplum yapısında devletin de temel ve güçlü bir koruma kurumuna dönüşmesine kaynaklık edilmiştir. Ailenin geleneksel koruma rolünün etkin bir şekilde örgütlendiği yapının yanında vakıflar gibi gönüllülüğe dayalı sivil toplum organizasyonları ve Ahi Teşkilatı gibi muhafazakar karakterde örgütlenen meslek kuruluşları da dayanışmacı toplumsal yapının oluşumunda önemli roller üstlenmiştir.

Tüm bu kurumların toplumsal hayatta belirleyici role sahip olmalarında İslam inancının bu kurumları ve faaliyetlerini yücelten anlayışının etkili olduğu söylenebilir. Ailenin toplumun temeli ve tek yaşam biçimi olarak görülmesi, hayır hizmetlerinin dünya ve ahiret inancı ekseninde övülmesi, çalışmanın dini ve ahlaki sorumluluk şeklinde algılanması bu kurumların dini etkilerle toplum yaşantısında daha etkin görevler üstlenebilmesine olanak sağlamıştır. Toplumsal

5. *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, (Kalkınma Bakanlığı, Ankara: 2014).

yapıyı düzenlemede ve refah hizmetlerini yerine getirmede bu kadar önemli görevler üstlenen sivil mekanizmaların ağırlığı karşısında devlet daha çok güvenlik sorunlarıyla kendini sınırlayan bir yapıda örgütlenmiştir.⁶

Her ne kadar toplumsal yardımlaşma ve dayanışma biçimlerinin kurumsal uygulamaları olsa da 19. yüzyıldan itibaren devletin sosyal niteliği güçlenmiştir. Devletin halk sağlığını korumaya yönelik faaliyetleri görev edinmesi ve yoksullar için sosyal yardım faaliyetlerinin hukuki niteliğiyle merkezi hükümetin ve mahalli idarelerin sorumlulukları arasına girmesi son dönem sosyal politika gelişmeleri içerisinde sayılabilir. Ayrıca tarım üreticilerinin çeşitli riskler karşısında korunması, askeri ve sivil devlet memurlarına ilişkin dağıtım da olsa bir koruma sisteminin oluşturulması da bu kategoride değerlendirilebilir.⁷ Osmanlı toplum yapısında dini anlayışın da etkisiyle son derece zengin ve düzenli bir hayırseverlik sisteminin kurulması devletin uzun dönem –Batı uygulamalarından farklı olarak– sosyal nitelikteki müdahale ihtiyacını ortadan kaldırmıştır.

Sivil karakterin temsilcisi olan vakıf gibi kurumların özel ve güçlü bir hukuk sistemiyle korunması gerek devlet yöneticilerinin gerek vatandaşların bu hukuku gözetme konusunda özel bir çaba göstermelerine yol açmıştır. Birey-toplum ilişkisinin kurulmasında hayır merkezli bir anlayışla oluşturulan bu yapılar gelir ve servet dağılımının adalet ölçüleri içerisinde gerçekleşmesini sağlamanın yanı sıra sosyal sorunların çözümünde de kendi kendine işlev gören sivil bir mekanizma olarak değer kazanmıştır.

Cumhuriyet’in ilk yıllarında ise sosyal politika düşüncesinin devletçi ekonomi modeliyle

birlikte devletin de zımni korumasının olacağı bir döneme geçilmiştir. Sosyal politika sahasında kurumsallaşma çabaları ve model arayışlarının hız kazandığı bir süreç yaşanmıştır. Özellikle 1933 Üniversite Reformu çerçevesinde Nazi rejiminin baskılarından kaçarak Türkiye’ye gelen akademisyenlerin Bismarck tipi sosyal sigorta sisteminin kurulmasında önemli bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. Demokratik yaşama geçiş çabalarıyla 1940’lar ve 1950’lerde ilk sosyal politika kurumları oluşturulmuştur. Devletçi anlayışın doğasına da bağlı olarak şekillenen paternalist perspektif demokratik kurumların oluşmaya başlamasıyla birlikte daha çok ihtiyaç temelli bir nitelik kazanmıştır.

1961 Anayasası’nın “sosyal devlet” ilkesi ise çalışma hakları bakımından birtakım gelişmelere imkan sağlamışsa da tüm nüfusun sosyal güvenlik kapsamına alınması ve dezavantajlı gruplara yönelik sosyal koruma uygulamaları bakımından başarılı sonuçlar doğurmamıştır. Planlı kalkınma anlayışının bir sonucu olarak öne çıkan merkezi planlama yetkilerinin merkezde toplandığı ve yerel yönetimlere yetki devrine pek de olumlu bakılmadığı bir süreci öne çıkarmıştır. Ancak bu yaklaşımın uygulama çerçevesiyle uyumlu olduğu da söylenemez. Planlı dönemin yetkileri merkezileştiren anlayışı karşısında kırdan kente göç olgusuyla birlikte hız kazanan şehirleşme kent yönetimlerinin daha da güçlendirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

1980’lere kadar sosyal politikalara ilişkin kurumsal düzenlemelerin hemen hemen tamamı merkezi yönetim sistemi içerisinde örgütlenmiştir. Bu yapının ürettiği hizmetler ise kent ve kırsal yaşam arasında keskin bir ayrıma neden olmuştur. Kent ve sanayi merkezlerinde kamu iktisadi teşebbüsleri yolu ve ithal ikameci bir koruma anlayışıyla geliri ve sosyal standartları sürdürme hedefi belirli sınırlarla da olsa sosyal sorunlara çözüm sağlamıştır. Bununla birlikte

6. Banu Metin ve Mehmet Merve Özaydın, *Çalışma ve Refah*, (Gazi Kitabevi, Ankara: 2016).

7. *Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, Tarih Vakfı Özel Tarih Projeleri, Proje Yön. Nadir Özbek, Proje Dan. A. Buğra, (Emeklilik Gözetim Merkezi Yayınları, İstanbul: 2006).

kırsal alanda sınırlı sübvansiyonlar ve ailenin sosyal korumasına bırakılan bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu faktör ülkemizde kentlerin çekiciliğinden çok kırsal alanın itici unsuru olarak göç olgusunu körüklemiştir. Böylece kırsal yaşamda toprak reformu, bölgesel kalkınma başarısızlıkları ve düşük verim gibi ekonomik sorunlar yanında sosyal güvenlik kapsamı dışında kalma, sosyal yardım ve hizmete erişimden uzak olma gibi sorunlar meydana gelmiştir.

Sosyal politikaların kurumsal yapılanmasında sosyal hizmet ve yardımlar da merkezi yönetim modelleri içerisinde örgütlenmiştir. 1935'te Çocuk Esirgeme Kurumu adını alarak kamu yararına bir dernek statüsüne dönüşen Hima-ye-i Etfal Cemiyeti 1950'lerden itibaren kamu yapılanmaları arasında yer bulmaya başlamıştır. 1959'da hayata geçirilen Sosyal Hizmetler Enstitüsünü, 1963'te Sağlık Bakanlığına bağlı kurulan Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü izlemiştir. 1960'lar ve 1970'lerde sosyal hizmetler daha çok aile ve nüfus eksenli sorunlara yönelirken bu kapsamda evlat edindirme, evlilik rehberliği ve gündüz bakım hizmetleri ile aile hayatından yoksun kalan çocuklar, kronik hasta ve güçsüzlerin bakım ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmıştır.⁸ Sosyal yardımların hayırseverlik uygulaması olarak sivil gönüllü alandan kamu düzenli yardımlarına dönüşmesi ise ilk olarak 1976'da gerçekleşmiştir. 2022 sayılı Kanun ile muhtaç yaşlı ve engellilere yönelik yardımlar düzenli kamu sosyal yardımlarına dönüşmüştür. 1980'lerden itibaren ekonomik politikadaki değişimin de bir sonucu olarak yaşanan işsizlik ve yoksulluk sarmalı sosyal yardımların daha düzenli ve kapsamlı uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası hakim üretim-refah ilişkisinin bir sonucu olan refah politikaları 1980'lere kadar tüm dünyada merkezi yönetim

eliyle refah hizmetlerinin sürdürülmesi çerçevesinde önemli bir ağırlığa sahip olmuştur. Ancak bu dönemden itibaren başta teknolojik gelişmeler olmak üzere ticaret sistemi ve üretim tekniğinde ortaya çıkan dönüşümler devletin sosyal niteliği üzerindeki tartışmaların yoğunlaşmasını sağlamıştır. Özellikle ulus devlet ekonomilerinin küresel ticaret sisteminden pay alma çabaları ve bunu tetikleyen rekabet anlayışı devleti her türlü sorumluluktan muaf tutan liberal yaklaşımların güç kazanmasına imkan vermiştir. 1970'lerin ekonomik krizlerinin de tetiklediği yapı içerisinde sosyal harcamaları kontrolsüz biçimde artıran refah devleti sorumlu tutularak devletin alanı ve kamusal hizmetlerin sınırlandırılmasına ilişkin yaklaşımlar öne çıkmıştır.

Refah hizmetleri ve devletin sosyal boyutunun sınırlandırılmasına ilişkin tezler her ne kadar güçlü bir ideolojik alanın söylemi olsa da yaşanan gelişmeler farklı uygulamalara kaynaklık etmiştir. Özellikle yeni toplumsal riskler refah hizmetlerinin sınırlandırılması yaklaşımıyla uyum gösterememiş ve bazı sosyal harcama kalemlerinde önemli sayılabilecek gelişmeler yaşanmıştır. Kadınların iş gücü piyasasına daha yoğun katılımları bakım hizmetlerine duyulan ihtiyaçların artmasına neden olmuştur. Aile yapısının bozulması, bekar anneler, boşanma oranlarındaki artış, hanede tek gelirin yeterli olmaması ve kadının gelirine duyulan ihtiyaç kadının iş gücü piyasalarında daha fazla bulunma zorunluluğunu getirerek iş ve aile yaşamları arasındaki dengeyi sağlanması sorunu da yeni bir risk olarak belirgin hale gelmiştir.

İşsizlik oranlarındaki sürekli artış ve işsizliğin uzun dönemli niteliği bu alanda mücadele politikaları ve sosyal harcamaların artmasına yol açmıştır. Eğitim-istihdam ilişkisinin yeterli ölçüde sağlanamaması özellikle genç gruplarda işsizlik riskinin ve karşılaşılan sosyal ve psikolojik sorunların derinleşmesine neden olmuştur.

8. Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar.

Sosyal sorunlarla mücadelede merkezi yönetim uygulamalarının yetersiz olmakla eleştirildiği bir süreçte yerel yönetimler önemli bir aktör olarak ortaya çıkmıştır.

İşsizliğin toplumsal yapıdaki sonuçlarının yoksulluk üzerinden analizi kuşkusuz doğru bir yöntemdir. Ancak düşük nitelik ve uyumsuz eşleşme sorunlarıyla uzun dönemli iş gücü piyasalarından uzak kalan gruplar için yoksulluk kaçınılmazdır. 1980'ler ve 1990'lar boyunca yeni toplumsal riskler ve bu risklere maruz kalan grupların büyümesi başta siyaset kurumu ve sosyal politika aktörlerinin konuya ilişkin ilgilerinin artmasına ve çözümlerin çok boyutlu ele alınmasına yol açmıştır.

Türkiye'de de kamu sosyal politikaları içerisinde merkezi yönetimin belirleyici rolü önemli bir ağırlığa sahiptir. Sosyal sorunlarla mücadelede temel aktör olarak görülen aile kurumunun 1980 sonrasında yaşanan gelir dağılımı adaletsizlikleri, kentleşme sorunları, işsizlik, yoksulluk ve demografik problemlerle karşılaşması ailenin güçlendirilmesine yönelik politikaların önem kazanmasını sağlamıştır. Ancak bu politikaların ağırlıklı olarak sosyal güvenlik sisteminin primli yapısı içerisinde giderilmesi geleneksel çalışma rejiminin dışında kalan gruplar bakımından sorunların derinleşmesine yol açmıştır. Sosyal hizmetlerin sadece kurumsal bakım hizmetleriyle sınırlı kalması, sosyal yardımlarda da kayırmacı ve popülist uygulamaların oluşturduğu endişe merkezi yönetim eliyle geliştirilecek sosyal politika uygulamalarının sınırlı düzeyde gerçekleşmesine neden olmuştur.

Sosyal sorunlarla mücadelede merkezi yönetim uygulamalarının yetersiz olmakla eleştirildiği bir süreçte yerel yönetimler önemli bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. İstanbul ve Ankara gibi merkezlerde 1990'ların başına kadar altyapıyı içeren temel belediyeçilik hizmetlerinin dahi etkin biçimde örgütlenememesi siyaset kurumunun yerel yönetim politikaları belirlemesine ve yerel seçim süreçlerine daha fazla ilgi gösterilmesine neden olmuştur. Özellikle Refah Partisi'nin belediye seçimleri ve başarılı yönetim uygulamalarının açtığı yolda iktidar fırsatını yakalaması Türk siyaset tarihinde önemli bir kırılmanın yaşanmasına, yerel yönetim seçimlerinin genel seçimler kadar değer görmesine ve yerel yönetimlerde vatandaşlara yönelik sosyal vaatlerin değer kazanmasına fırsat sağlamıştır. Merkezin kanunlarla belirlenmiş formel alanı içerisinde kendi sorunlarına çözüm bulamayan halk yerel yönetimlerin sosyal yardım, işsizlikle mücadele ve sosyal hizmet gibi uygulamaları sayesinde sosyal dışlanma riskiyle mücadele imkânına kavuşmuştur.

SOSYAL BELEDİYEÇİLİK UYGULAMALARI: MEVCUT DURUM, SORUNLAR VE BEKLENTİLER

Sosyal politika uygulamalarının hedef kitlesinin sosyoekonomik çeşitliliği ve gıda, barınma, sağlık, eğitim, istihdam ve sosyal içerme gibi birçok konuyu kapsamı uygulayıcı aktörleri de farklılaştırmaktadır. 2011'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kapsamına alınan bu faaliyetler 2018'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesine girmiştir. Merkezi yönetim asıl aktör olmasına rağmen sosyal politikaların

ihtiyaç, beklenti ve taleplere göre belirlenmesi yerel düzeyde uygulama ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Kurumsal düzende makro olarak belirlenen sosyal yardım ve hizmet araçlarına erişim, bu uygulamalara ihtiyacın saptanması, hızlı müdahale ve hareket kabiliyeti sosyal politikaların yerel uygulamalarını gerekli kılmıştır.

Merkezin bireyin ihtiyacına ya da talebine cevap verme süresi yerel yönetimlere göre daha uzun sürmektedir. Yerel yönetimlerden biri olan belediyelerin idari ve mali özerkliği sürecin hızlı ve kolay ilerlemesini sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin sosyal devlet uygulamalarındaki etkinliğinin merkezi yönetimlere kıyasla daha yüksek olduğuna dair ortak bir görüş vardır.⁹ Türkiye’de 1990’lara kadar ülkedeki siyasi yapı ve ortamın etkisiyle yönetim gücü merkezde olmuştur. Belediyelerin ülke gündeminde edindiği yerin artması ancak 1990’larda başlamıştır. Bu dönemde medyada yer alan belediyelerdeki yolsuzluk, kötü yönetim, belediyelerin temel görev alanları olan altyapı hizmetlerindeki eksiklikler ve hizmet sunumunda yaşanan aksaklıklar seçim sonuçlarına yansımıştır. Seçmenin belediye yönetimlerinin yanlış uygulamalarına gösterdiği tepkinin seçim sonucuna yansması belediye hizmetlerinin siyasi gücü belirleme üzerindeki etkisini göstermiştir. 27 Mart 1994’te yapılan yerel seçim sonucunda Türkiye’nin en büyük şehri İstanbul’da yönetim değişmiş ve Recep Tayyip Erdoğan zafer elde etmiştir. Bu tarihten itibaren kısa bir zaman zarfında İstanbul’da gerçekleşen dönüşüm ve sunulan hizmet Erdoğan tarzı belediye yönetimi uygulamada örnek teşkil etmiştir.

31 Mart 2019 yerel seçimi öncesinde “gönül belediyeciliği” şeklinde ifade edilen yönetim tarzı iki temel özelliğiyle öne çıkmıştır: Bunlardan ilki belediyelerin asli görevi olarak bilinen altyapı ve

üstyapı çalışmalarının niteliği diğeri de bu hizmetlerin farklı sosyoekonomik statüdeki gruplara eşit ve adil sunumudur. Böylelikle yalnızca verilen hizmetlerin kalitesi değil aynı zamanda görmezden gelinen ve dezavantajlı olarak kabul edilen vatandaşlara erişiminin sağlanması da öncelik kazanmıştır. Yaşlı, yoksul, engelli, çocuk, genç ve kadın kimliklerinden dolayı ekonomik ve sosyal yaşama katılımında zorluk yaşayan, şartları itibarıyla ekonomik ve sosyal desteğe ihtiyaç duyan kişilerin kurumsal olarak başvurduğu ilk merci belediyeler olmaktadır. Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın sosyal politika uygulamalarıyla vatandaşla kurduğu yakın ilişki hizmetlerin her vatandaşa erişimini hızlandırmış ve bu iletişim siyasi hayatındaki en önemli güçlerinden birini oluşturmuştur. “94 ruhu” olarak kodlanan bu yaklaşım belediyelerin sosyal politika uygulamalarında önemli bir aktöre dönüşmesini de beraberinde getirmiştir.

Klasik belediye yönetimi anlayışına meydan okuyan bu sistem vatandaşın gündelik yaşamında karşılaştığı sorunlarda çözüm merkezi olarak öncelikle belediyeleri görmesi üzerine inşa edilmiştir. Temizlik işleri, çevre temizliği ve altyapı hizmeti gibi temel görevlerinin yanı sıra toplumsal alanlarda da görev almaya başlayan belediyelerin sosyal politika uygulamalarını benimsemesiyle birlikte “sosyal belediyecilik” kavramı oluşmuştur. Bu kavram kapsamında ise sosyal konut, sosyal hizmet, sosyal yardım, eğitim, sağlık ve istihdam gibi birçok konu bulunmaktadır.

Etkilediği hedef gruplarının farklılığı ve çeşitliliği bu politikaların yerel ve ulusal düzeyde getireceği ekonomik ve sosyal fayda, partilerin ve adayların siyasi geleceklerini belirleme özelliği, ekonomik ve sosyal açıdan nitelikli bir toplum oluşturma potansiyeli nedeniyle 1994-2019 döneminde gelişen ve şartlara göre değişkenlik gösteren sosyal belediyecilik uygulamalarının önemi sürekli artmaktadır. Bir sonraki bölümde

9. Halis Y. Ersöz, “Sosyal Politika-Refaah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 55, Sayı: 1, (2006), s. 759-775.

belediyelerin sorumluluğunda uygulanan sosyal politikalar, hedef grupları ve amaçları incelenmektedir. Sosyal belediyecilik uygulamalarının sosyal politika alanına sağladığı olumlu katkılarla birlikte riskler ve sorunlar da ele alınmaktadır.

Sosyal Belediyecilik Uygulama Alanları

1994'te Recep Tayyip Erdoğan'ın belediye başkanı seçilmesinin ardından İstanbul'da belediye hizmetlerinde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Ulaşım, acil hizmet, imar ve çevre hizmetleri olarak bilinen başlıca alanların yanına kültür, sağlık, sosyal, bilgi ve spor hizmetleri de ekleyerek İstanbul güçlü bir sosyal politika merkezine dönüşmüştür. Sosyal politika uygulama alanının genişliği ve farklılığından dolayı sosyal belediyecilik kapsamında verilen hizmetler diğer hizmetlerle de kesişmektedir. Eğitim, sağlık ve sosyal yardım başlığında makro düzeyde kurgulanan bu uygulamalar hedef gruplarının farklılığı ve taleplerine göre değişiklik göstermektedir. Diğer il ve ilçeler için de rol model olan İstanbul'da başlayan sosyal belediyecilik uygulamaları çeyrek asır sonrasında Türkiye'deki her il ve ilçe için temel görev alanı haline gelmiştir.

İstihdam

Belediyelerin temel görevleri arasında bulunmasına rağmen vatandaşların belediyelerden talep ettikleri konuların başında istihdam gelmektedir. Özellikle büyükşehir dışında diğer illerde yaygınlaşan ve Denizli, Sivas gibi şehirlerde uygulanan halk günlerinde belediye başkanlarının doğrudan vatandaşın sorun ve taleplerini dinlediği görülmektedir. Bu taleplerin başında kendisi, aile üyesi ya da yakını için "iş bulma" konusu gelmektedir. Ancak bunların yerel düzeyde doğrudan karşılanması mümkün değildir. Bunun yerine belediyeler meslek edindirme kurslarıyla talep

eden vatandaşlara mesleki beceri kazandırma ve iş vasfını artırma imkanı tanımaktadır. Bu bağlamda İstanbul Meslek Edindirme Kursu (İSMEK) en bilinen uygulamaların başında gelmektedir.

İSMEK, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hayat Boyu Öğrenme Merkezine bağlı olarak 1996'da o dönem belediye başkanı olan Recep Tayyip Erdoğan tarafından kurulmuştur. Yirmi üç yıldır faaliyet gösteren bu uygulama kapsamında birçok kurs ve atölye çalışmasıyla eğitim-öğretim yapılmaktadır. Programdan faydalanan öğrenci sayısının oldukça yüksek olması, faaliyetlere katılan kişilerin farklı yaş grupları ve sosyoekonomik özelliklerinden dolayı sağladığı çeşitlilik İSMEK'in başarı göstergeleridir. Ayrıca program Türkiye'de birçok il ve ilçe için örnek teşkil etmiştir. Ancak bu programların niceliksel başarısına rağmen verilen eğitim öğretimin kişisel ve toplumsal refahta nasıl bir artış gerçekleştirdiğine dair bir çalışma bulunmamaktadır. Kapsadığı kişi sayısı, eğitim programlarının niteliği ve çeşitliliği bu faaliyetlerin uzun vadede ekonomik ve sosyal refaha katkı yapması beklentisini oluşturmaktadır.

Bu program gibi birçok il ve ilçede kurs, atölye ve eğitim programları yürütülmektedir. Ankara'da Belediye Meslek Edindirme Kursları (BELMEK), Meslek Fabrikası, Kariyer ve İş Geliştirme Ofisi gibi farklı isimlerle iş gücüne katılmak adına beceri edinmek isteyenler için alternatif kurumlar bulunmaktadır. Makine nakışı, pastacılık, ütücülük, bilgisayar destekli muhasebe, şiş dantel, giyim, mefruşat, trikotaj, yorganlama, hat, tehzip, minyatür, seramik, ahşap rölyef, ev ekonomisi, resim ve kilim gibi branşlarda eğitim verilmektedir. Diğer il ve ilçelerdeki meslek edindirme kursları incelendiğinde öğretim sahalarının genelde kadınlara yönelik olduğu görülmektedir. Türkiye'de kadınların istihdam oranı Kasım 2018'de yalnızca yüzde 29,1 iken iş

gücüne katılım oranı yüzde 34,1'dir.¹⁰ Çalışabilir yaştaki kadınların yarısından fazlasını aile üzerinden sosyal koruma sistemine dahil ve iş gücüne katılmayan kadınlar oluşturmaktadır. Belediyeler meslek edindirme kurslarında iş gücüne katılmayan ya da ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınları hedef kitle belirlemektedir. Bu tercih çalışmak istemesine rağmen beceri ve niteliği iş için uygun olmayan veya ekonomik/sosyal yaşama katılım için uygun platformlar bulamayan vatandaşlar için önemli bir fırsat sunmaktadır.

Ancak meslek edindirme kurslarının söz konusu gruptaki kadınları iş gücü piyasasına çekebilmedeki etkisinin ölçülmesi gerekmektedir. Sosyalleşme ortamı sağlaması, ev dışında pasif olarak nitelendirilen kişiyi öğretim programıyla aktif duruma getirmesi ve belirlenen branşta nitelik kazandırması kısa vadede programın olumlu çıktıları olarak değerlendirilebilir. Ancak 15-64 yaş aralığındaki kadınların iş gücüne katılım oranının düşük ve genç işsizlik göstergesinde de kadınların oranının yüksek olması erişimde sağlanan başarının ekonomik getiriye dönüşmediğini göstermektedir. Diğer yandan bu programların uzun vadede bireyler için kalıcı istihdama evrilmesi, belediyelere gelen iş taleplerini azaltacağı gibi ulusal düzeyde ekonomi ve sosyal yaşamın öncelikli sorunu olan işsizliğe de çözüm üretecektir. Nicelik açısından çok yüksek rakamlara ulaşılmasına rağmen bunun gibi diğer uygulamalarda da herhangi bir etki analizine rastlanmamaktadır.

Farklı sosyal, ekonomik ve kültürel sebeplerden dolayı iş yaşamına katılamayan kişiler için yeni bir öğretim ve eğitim fırsatı sunan bu hizmetin ücretsiz olması, eve yakınlığı, öğretim programlarının saatlerinin uygunluğu bu programlara olan yüksek talebin başlıca sebepleridir. Sosyalleşme ortamı sağlaması, beceri kazandır-

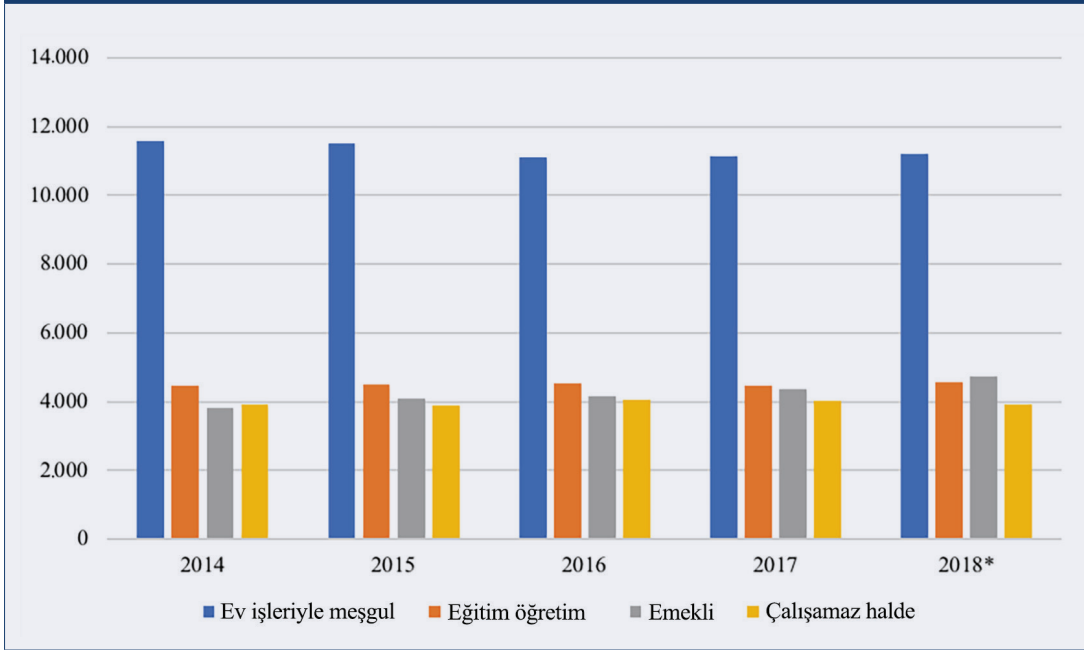
ması, kişinin ev ve aile/yakın akraba dışında farklı bir ortamda birey olarak yer alması programın sosyal bakımdan olumlu çıktılarından. Ancak kurs sürecinin ekonomik getirisine dair ayrıntılı bir çalışma bulunmamaktadır. Merkezi yönetim üzerinde istihdam oluşturma baskısı oldukça fazladır. Özel sektöre istihdam sağlaması için cömert teşvikler verilmektedir. Bu iki etken dikkate alındığında halihazırda uygulanan meslek edindirme kurslarının kalıcı istihdam oluşturmaları için revize edilmesi gerekmektedir.

Yerel ekonominin ihtiyaçlarına açık bulunan pozisyonların gerektirdiği beceri ve niteliklere göre güncellenecek bu kurslara katılanların sonrasında eşleştirilecekleri işler için bir havuz oluşturulmalıdır. İşçi ve işverenin talep ve arzını içeren bu veri tabanı meslek edindirme kurslarının olumlu etkisinin ekonomiye yansımaları için etkili bir araç olacaktır. Ayrıca belediyenin verdiği kurslarla Türkiye İş Kurumunun (İŞKUR) sağladığı meslek edindirme programlarına katılan kesim sosyoekonomik açıdan benzerlik göstermektedir. Bu iki kurumun veri tabanının birbiriyle eşleştirilmesi programların ekonomik maliyetini sosyal ve ekonomik faydaya dönüştürebilir. Katılımcıların hem İŞKUR hem de belediyelerin açtığı ve aynı branşta eğitim veren, beceri ve kazanım açısından farklılık göstermeyen programlara iki kez katılması hizmetten faydalanmada mükerrerliğe yol açmaktadır. Dolayısıyla veri tabanının kurum ve kuruluşlarının birbiriyle çelişmeyecek şekilde kullanılması bu tür yanlış uygulamaların da önüne geçecektir.

İstihdam alanında yerel yönetimlerin görev alması açısından fayda oluşturacak diğer bir alan da mahalle kreşleridir. Türkiye'de iş gücüne katılımın önündeki en büyük engellerden biri aile sorumluluklarıdır. Kadının aile düzeninde üstlendiği rol ve sorumluluklar iş gücü piyasasından çekilmesine yol açmaktadır. Hem kadın hem de erkek için başta çocuk bakımı olmak

10. TÜİK İşgücü İstatistikleri, (Kasım 2018).

GRAFİK 1. İŞGÜCÜNE DAHİL OLMAMA NEDENLERİ (2014-2018)



Kaynak: TÜİK, İstatistiklerle Aile, (2018)

* Kasım 2018 verisi kullanılmıştır.

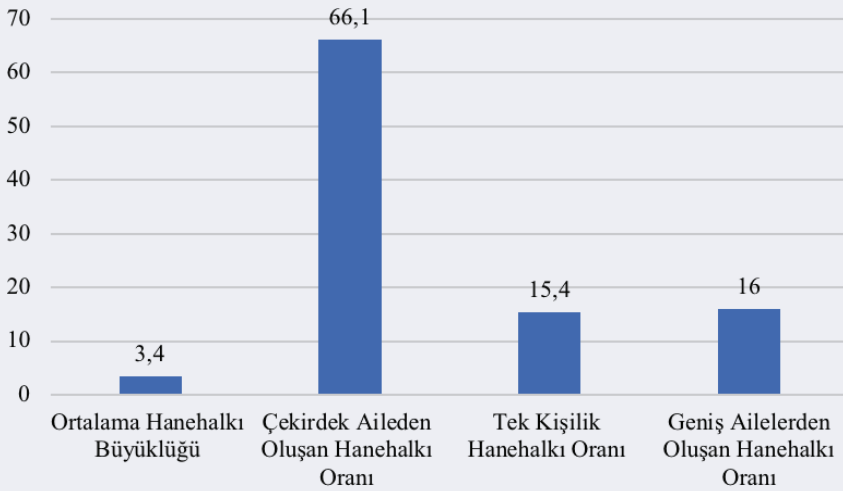
üzere ev ve aile sorumlulukları iş yaşamı üzerinde baskı kurmaktadır. TÜİK İşgücü İstatistikleri araştırmasına göre iş gücüne katılmama sebeplerinin başında “ev işleriyle meşgul” olma gelmektedir. Grafik 1’de 2014-2018 döneminde iş gücüne katılmayı önleyen ilk dört nedenin dağılımı gösterilmiştir. Her dönemde ilk sırada çocuk bakımını da kapsayan ev işleriyle meşgulliyet gelmektedir. Bu durum Türkiye’de iş gücüne katılım oranını yükseltme hedefinde uygulanacak adımların başında çocuk bakımında ailelere destek olacak mahalle kreşlerini zorunlu hale getirmektedir. Mahalle kreşleri yalnızca çalışan anne/baba değil aynı zamanda çalışmayan ebeveynler için de çocuklarının eğitimine bir alternatif sunmaktadır.

Mevcut durumda iş yerlerinde 100-150 kadın çalışanın olması halinde emzirme odası, 150’den fazla kadın personel bulunduğu da işverenin kreş açma zorunluluğu vardır. Eğer

açılan kreş iş yerine 250 metreden uzaksa işveren taşıt sağlamakla yükümlüdür.¹¹ Ancak iş yeri ve ev arasındaki mesafe, iş yerinin çocuklar için uygun olmaması, 150 kadın çalışan üst sınırı gibi faktörler kreş hizmetinin aktif bir şekilde verilmesini önlemektedir. Yerel yönetimler sorumluluğunda tüm ilçelerde yaygınlaştırılacak mahalle kreşleri ise çalışan ebeveynler için çocuk bakımında sorumluluk paylaşımı, çocukların akranlarıyla iletişime geçerek öğrenme sürecinin erken yaşta başlaması ve çalışmayan ebeveynler açısından da iş gücü piyasasına giriş sürecinde eğitim öğrenim, iş arama ya da sosyal yaşama katılımda kolaylık sağlayacaktır. Ayrıca kreş hizmetinin sosyoekonomik statüye bağlı olmadan her çocuk için eşit ve adil bir uygulama olduğu unutulmamalıdır.

11. “Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik”, *Resmî Gazete*, 16 Ağustos 2013.

GRAFİK 2. AİLE TİPİNE GÖRE HANEHALKI ORANI (2017, YÜZDE)



Kaynak: TÜİK, İstatistiklerle Aile, (2017)

Sağlık

Belediyelerin sağlık alanındaki görev ve sorumlulukları 13.7.2005 tarihli *Resmî Gazete*'de yayımlanan 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre belediyeler sağlıkla ilgili tesis açma ve işletme hakkına sahiptir. Poliklinik ve tıp merkezleri açarak ayakta veya yatılı tedavi hizmetleri verebilmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan üç sağlık merkezi belediyelerin sağlık kuruluşu kurma ve işletme görevini yansıtan örneklerdendir. Bu merkezlerde cildiye, çocuk sağlığı ve hastalıkları, fizik tedavi ve rehabilitasyon, dahiliye ve psikiyatri gibi birçok hizmet alanı bulunmaktadır. Ancak sağlık alanındaki faaliyetler her il için standart veya benzer değildir.

Bazı il belediyelerinde sağlık alanındaki yatırım ve hizmetler daha fazla ön plandayken bazılarında ise sosyoekonomik açıdan dezavantajlı, engelli, yoksul veya yaşlı bireylerin ihtiyaç ve taleplerine odaklanılmıştır. Sağlık hizmeti

olarak bu kesimlerin ihtiyaçlarına öncelik verilmektedir. Belediyelerde sağlık hizmetinin farklılaşmasının olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Bu farklılaşma belediyeler arasında rekabeti tetikleyeceği ve sağlık hizmetinin kalitesini artıracığı gibi bazı belediyelerin sağlık hizmetini geri planda tutması o ilçe sakinleri için bu hizmet alanından mahrum kalma riskini beraberinde getirmektedir.

Bunun yanı sıra birçok il ve ilçe belediyesi önleyici ve koruyucu olmak üzere farklı alanlarda da görev üstlenmektedir. Evde sağlık hizmeti, psikolojik danışma ve sağlık tarama hizmetleri aracılığıyla vatandaşların sağlık hizmetine erişimi kolaylaştırılmaktadır. Evde bakım hizmeti özellikle yaşlı ve yoksul vatandaşlar için temel hizmet alanı şeklinde değerlendirilmektedir. Bu hizmetin hedef kitlesini sosyoekonomik açıdan dezavantajlı, bakıma muhtaç yaşlı veya engelli bireyler oluşturmaktadır. İl ve ilçe belediyeleri evde bakım hizmeti olarak doktor

muayenesi, fizyoterapi, hasta nakli, hastane ve evde hastaya refakat, hanenin veya kişinin ihtiyaç duyduğu temizlik hizmetlerini sunmaktadır. Özellikle yaşlı ve yalnız yaşayan bireyler için ev ziyaretini de içeren bu hizmetler hem fiziksel hem de ruhsal iyileşmeye katkı sağlamaktadır.

Ev temizliği ve kişisel temizlik ihtiyacı yalnızca yaşlı, bakıma muhtaç ve engelli bireylere değil aynı zamanda aile üyeleri için de destek sağlamaktadır. Türkiye’de aile yapısının özelliği geniş aileden çekirdek aileye doğru hızlı bir dönüşüm geçirmektedir. 2012’de ortalama hanehalkı büyüklüğü 3,7 iken 2017’de bu sayı 3,4 kişiye düşmüştür.¹² Geniş ailelerin yaşadığı hanehalkı oranının ise yüzde 16,7’den yüzde 16’ya düştüğü görülmektedir. Çekirdek aile oranında da yüzde 67,4’ten yüzde 66,1’e düşüş yaşanmıştır (Grafik 2). Bu durum tek başına yaşayan kişiler için refah sağlayıcı öncelikli aktörün artık aile olmadığını ve artık ailenin yerine başka bir kurumun gerekliliğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu alandaki ihtiyacın ve talebin karşılanmasında belediyelerin daha etkin rol oynaması beklenmektedir.

Sağlık hizmetinin belediyeler tarafından sağlanması; vatandaşa erişim, hızlı müdahale ve önleyici/koruyucu tedbirlerle daha büyük sağlık sorunlarını engelleme mekanizmasını işler hale getirmesi açısından önemlidir. Hastanede olmayı gerektirmeyecek sağlık hizmetinin bu şekilde sunulması sağlık kurumlarındaki yığılmayı önlemekte ve maliyeti azaltmaktadır. Sağlık hizmetlerine ayrılan bütçede birçok gelişmiş ülkeyi geride bırakan Türkiye’de bu hizmetin maliyeti de yüksektir. Belediyelerin bu alanda Sağlık Bakanlığına yardımcı olacak şekilde hizmet vermesi ve sorumluluk alması mevcut durumdaki sağlık hizmetlerinin sürdürülebilirliğini ve niteliğini de artıracaktır.

12. TÜİK, İstatistiklerle Aile, (2017)

Evde bakım hizmetiyle ilgili karşılaşılan sorunların başında güvenlik konusu gelmektedir. Özellikle yaşlılar güvenlik endişesinden dolayı evde bakım hizmetinden faydalanmada sorun yaşamaktadır. Bu hizmetin talep odaklı verilmesi –yani talep edildiği takdirde sunulması– güvenliğini sağlamakla birlikte bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Başvurunun nasıl yapılacağını bilmeyen veya başvuru imkanı olmayan vatandaşlar evde bakım hizmetinden mahrum kalmaktadır. Belediyeler ile vatandaşın arasında köprü olan muhtarların on beş günlük periyotlarla bilgisine başvurularak hizmetin arz odaklı şekillenmesiyle ihtiyaç sahibi vatandaşlara ulaşılabilir. Bunun yanı sıra hizmeti veren personelin de uygun nitelik ve beceriye sahip olması gerekmektedir. Mesleki yeterliliğin yanı sıra hizmet verilen grubun sosyoekonomik özellikleri dikkate alındığında güvenilirlik, hizmet sunumundaki yaklaşım, kullanılan dil ve üslup hizmetin kalitesini doğrudan etkilemektedir.

İçme suyu ve yiyeceklerin denetimi, hava ve su kirliliğinin önlenmesi, larva, kemirgen, sivrisinek, hamamböceği vb. ilaçlama işlemleri belediyelerin sağlık hizmetlerinde sorumluluk üstlendiği diğer bir alandır. Belediyelerin öncülük etmesi beklenen atık yönetimi ise sağlıktan ziyade çevre hizmeti olarak değerlendirilmektedir. Belediyelerin çöplerin ayrıştırılması ve dönüştürülmesi için uyguladığı projeler olmasına rağmen bazı il ve ilçelerde çöp sorun olmaya devam etmektedir. 2019’da Türkiye’de “sıfır atık projesi” şeklinde başlayan farkındalık sürecinde en önemli aktörlerden biri belediyelerdir. Ancak bu projenin yalnızca bir çevre düzenlemesi olarak değerlendirilmesi hedeflenen olumlu etkiyi azaltacaktır. Atık yönetimi çevrenin yanı sıra sağlık ve ekonomi uygulamalarından biridir. Şehirlerin yaşanabilir, ekonomik ve sosyal refah sağlayan yaşam alanlarına dönüşmesinde ilk sorumluluk belediye yönetim-

lerinindir. Çöplerin toplanmasında gösterilen başarının yanı sıra bir sonraki aşama olan atıkların ayrıştırılması, dönüştürülmesi ve bu sürecin ekonomiye katkı yapmasında da belediyeler öncülük etmelidir.

Eğitim

Temel refah hizmetlerinin başında gelen eğitimin kamu tarafından ücretsiz sağlanması sosyo-ekonomik statüyü değiştirme gücü bakımından yüksek değerdedir. Ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal politikalarını belirleyecek insan gücünü şekillendirdiği dikkate alındığında devletin bu alanda asli aktör olması kaçınılmazdır. Eğitim süreci sonucunda iş gücüne katılan kişinin yeterlikleri, beceri ve kapasitesi ülkelerin sosyoekonomik gelişmişlik seviyesiyle birlikte güvenlik yetisini de belirlemektedir. Eğitimin araç olarak kullanılarak örgüt elemanı yetiştirme amacı taşıdığı coğrafyanın şartları dikkate alındığında bu durum Türkiye için ciddi bir risk oluşturmaktadır. Dolayısıyla eğitimde her ne kadar özel teşebbüs desteklense dahi bu alanın ülkenin güvenliği için tehlike oluşturma riski göz ardı edilmemelidir. Eğitim sürecinde öğrenci ve ailelerin en fazla karşı karşıya geldiği sorun telafi ve destek eğitim öğretim programlarında alternatifin bulunmaması ve bu programların ücretli olmasıdır. Yoksul ve muhtaç aileler için çocukların eğitime destek olacak kurslar yoksulluğun eğitimle aşılması için önemli bir fırsat sunmaktadır.

Bu tercihler okulların laboratuvar ve kütüphaneleri, spor, sinema ve tiyatro salonlarının yapımı; teknik destek ve kültürel faaliyetler için ulaşım imkanı; üniversite tercihlerinde danışmanlık; ortaöğretim kademesindeki öğrencilere meslek tercihi için tanıtım ve atölye programları; temel eğitim kademesinde olan çocukların derslerine destek sağlamak için bilgi evi olarak kurgulanan kurumlar gibi mesleki eğitim ve öğ-

retim programları olarak görülmektedir. Eğitim alanındaki faaliyetlerle geniş bir kitleye hitap edilmesine rağmen bu programlar akademik ve pratik eğitimi geliştirici ve beceri düzeyini artırıcı nitelikte değildir. Örneğin Denizli’de “Okula Merhaba Projesi” kapsamında eğitim öğretime başlayan birinci sınıf çocuklarına okul çantası hediye edilmiştir. Bu hediye okula ilk kez başlayan çocuklar için hem yeni bir ortama alışmaları hem de ilk kez ev/aile korumasından uzaklaşmalarından dolayı hissettikleri korku ve yabancılığın aşılmasında değerli bir adımdır. Ancak belediyelerin eğitim faaliyetlerine yalnızca hediye, altyapı ve fiziksel donatının iyileştirilmesinin ötesinde daha aktif katılımı gerekmektedir. Çünkü belediyelerin sağlayacağı ücretsiz telafi/destek eğitim programları ilçe sakini olması dışında herhangi bir kriterin aranmamasından dolayı sosyoekonomik eşitsizliği azaltacak ve fırsat eşitliğine katkı sunacaktır.

Mevcut durumda kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, vakıflar, dernekler ve meslek odalarına yaygın eğitime destek verecek şekilde ücretsiz kurs açma izni verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Yasası’na göre belediyeler yaygın eğitim kapsamında meslek kursları açabilir, orta ve yüksek öğrenim için öğrenci yurtlarının inşası ve okul binası yapımında görev alabilir, bakım, onarım ve materyal yardımında bulunabilir. Kütüphane, laboratuvar, sinema ve tiyatro salonu yapımı gibi fiziksel işler de belediyeler tarafından üstlenilmektedir. Bu faaliyetlerin finansmanı belediyelerin bütçesinden karşılanmaktadır. Ayrıca fiziksel donatı sağlamanın yanında yaygın eğitim hizmetiyle bu alana katkı sunulmaktadır. Hayat boyu öğrenme ilkesine göre mesleki eğitim, kurs ve atölyelerle başvuru esasına göre eğitim faaliyetlerinde bulunmaktadır.

Dolayısıyla belediyeler eğitim alanında merkezi yönetime yardımcı olacak görevler üstlenmektedir. Ancak nüfusun yoğunluğu, taleplerin

ve beklentilerin çeşitliliği merkezin temel hizmet alanlarında da yerel yönetimlerin daha fazla desteğini zorunlu kılmaktadır. Genç nüfus oranının yüksek olduğu Türkiye’de bu kesimin nitelikli iş gücü olabilmesi için temel eğitimle birlikte destekleyici eğitim faaliyetlerine de ihtiyaç vardır. Özellikle il ve ilçelerin ekonomik yapısına göre ihtiyaç duyduğu iş gücünün yetiştirilmesinde merkezi yönetimin yanı sıra belediyeler de aktif rol almalıdır. Bu şekilde eğitimin finansmanında alternatifler geliştirilebilir. 30.3.2014 tarihli Büyükşehir Yasası’na kadar il özel idarelerinin bütçelerinin yüzde 20’sini zorunlu olarak ayırdıkları eğitim faaliyetlerinde¹³ olduğu gibi belediyelerin de eğitim için ayıracakları finansman belirlenmelidir. Ayrıca bu finansmanın nasıl kullanıldığı ve öğrencilerin başarısını nasıl etkilediği de belirli periyotlarla izlenmelidir.

Belediyelerin eğitim faaliyetlerinde yer alması eğitimi araç olarak kullanmak isteyenler için de önleyici bir mekanizma oluşturacaktır. Milli Eğitim Bakanlığının denetimi ve gözetiminde belediyelerin eğitim alanında sorumluluk ve görev üstlenmesi yerel düzeyde ihtiyaç ve taleplere göre iş gücünün yetişmesini sağlarken bu eğitimin ücretsiz olması vatandaşlara sosyoekonomik özelliklerinden bağımsız ortak bir hizmet sunacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken husus Türkiye’nin siyasi ve sosyal yapısından dolayı devlet tarafından verilen eğitim hizmetinde belediyelerin merkezi hükümete yardımcı rol üstlenmesi gerekliliğidir. Yerel düzeyde ihtiyaç ve beklentilere göre sağlanan destekleyici eğitim faaliyetleri beşeri sermaye yatırımının tipolojisini tek tip olmaktan çıkararak iş gücü piyasasına göre farklılaştıracaktır.

Belediyeler il ve ilçedeki eğitim düzeyi, sorun, talep ve fırsatları gözlemleme, değerlendirme

dirme ve buna göre politika önermede en etkili kurumlardan biridir. Dolayısıyla eğitim alanında belediyelerin daha fazla görev ve sorumluluk olarak merkezi yönetime destek olması eğitim kalitesinin artması, finansman çeşitliliğinin sağlanması ve yerel düzeyde ekonomik/sosyal refahın artışı sağlayacaktır. Böylelikle belediyeler fiziksel yapı inşası ve finansman desteğinin yanı sıra eğitim faaliyetlerinde de etkin bir aktör haline gelecektir.

Dezavantajlı Gruplara Yönelik Sosyal ve Ekonomik Destek

Belediyelerin en fazla gündeme gelen ve tartışılan hizmet alanı dezavantajlı veya sosyoekonomik özellikleri açısından desteğe ihtiyaç duyan gruplara yönelik uygulamalardır. Yoksul, muhtaç veya farklı sosyal ve ekonomik ihtiyaçları bulunan bireylerin en rahat ulaşabilecekleri refah sağlayıcı aktör olan belediyeler geniş ve çeşitli sosyal ve ekonomik destek programları yürütmektedir. Çocuk, genç, yaşlı, engelli ve yoksul olma gibi farklı grupların çeşitli ihtiyaçları belediyelerin hizmet alanı kapsamının da büyümesine neden olmaktadır. Vatandaşların bu alandaki faaliyetleri değerli bulması geçmiş dönemdeki deneyim ve uygulamaları ifade eden “sosyal belediyecilik” kavramının oluşmasının en güçlü gerekçelerinden biridir. Özellikle Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın hem İstanbul büyükşehir belediye başkanı olduğu dönemde hem de sonraki siyasi yaşamında yürüttüğü halkla doğrudan iletişim tarzı yerel yönetimler için örnek teşkil etmiştir.

Sosyal belediyecilik alanında her bir il ve ilçe birbiriyle rekabet edecek düzeyde bir performans göstermektedir. Bu kapsamda çocuk kulüpleriyle yoksul ailelerin çocuklarının refah hizmetlerinden faydalanması, yakacak ve gıda yardımı, ücretsiz spor hizmeti, engelli bireyler için spor tesisi ve eğitimi, masa tenisi, aikido,

13. Fuat Uzun, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Eğitim Harcamalarındaki Rolü ve Etkileri”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2015).

futbol ve basketbol gibi birçok branşta kurs, (İstanbul, Çanakkale, Edirne ve Bursa gibi) tarihi şehirlere gezi, öğrenim yardımı, yeni doğan bebeğe hediye, kadınların ürettiği ürünlerin satışı için yer tahsis etme, şiddet mağduru kadın ve çocuklar için konukevi, kimsesiz bireylere lojman, aşevleri gibi birçok uygulama mevcuttur. Sosyal belediyeçilik politikalarının hedef kitlesi ve ihtiyaçlarının farklı özellikler göstermesi mevcut programların çeşitliliğine sebep olmaktadır. Bu çeşitlilik her ihtiyacın karşılanması için ortaya konan çabayı göstermesi ve vatandaşın belediyeleri refah sağlayıcı aktör olarak değerlendirmeleri açısından önemlidir. Ancak belediyelerin sosyal politika merkezi olarak kalıcı hizmet vermesi bu uygulamaların belirli kriterlere göre yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Sosyal belediyeçilik uygulamalarına yönelik dile getirilen başlıca sorunlardan biri mükerrer yardımlardır. Hem il hem de ilçe belediyesinden yardım alınmakta, il ve ilçeler sosyal yardım uygulamalarına dair ortak bir veri tabanı kullanmamaktadır. Belediyelerin sosyal yardım dağıtımında veri tabanına göre hareket etmemesi aynı haneye birden fazla yardımın gitmesine sebep olurken ihtiyaç duyduğu halde sosyal yardımdan faydalanamayan hanelerde de hak kaybına yol açmaktadır. Sosyal yardımlarda başlıca aktör Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığıdır. Bakanlık kapsamında sağlanan sosyal yardımlar Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi'ne veriler aktarılarak kriterler temelinde verilmektedir.

Yirmi dört kamu kurumuyla entegre olan bu veri tabanı sayesinde sosyal yardımların hak odaklı ve sistemli bir şekilde verilmesi amaçlanmaktadır. Bu kurumlardan bazıları Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve İŞKUR'dur. Bu sistemde yoksul ve muhtaç kişilerin sosyoekonomik verileri ve yararlandıkları sosyal yardım programı

görülmektedir. Sosyal yardım veren diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu sisteme entegrasyonu yardımların takibi ve hane/bireylerde görülen sosyoekonomik gelişme sürecinin izlenmesini sağlamaktadır. Belediyelerin sosyal yardımlarda önemli bir aktör olması veri tabanına tüm il ve ilçelerin eklenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu şekilde sosyal yardımlar uygulayıcıların inisiyatifine ya da kişisel kararlarına göre değil sistemli ve düzenli bir şekilde yürütülecektir. Ayrıca herhangi bir yönetim değişikliğinde sosyal yardım uygulamaları bundan etkilenmeyecektir.

Yoksul hanelere verilen sosyal yardımların yanı sıra gençlik merkezleri, aşevleri, çocukların eğitim, spor ve kültür aktivitelerine katılması için verilen destekler, zorunlu eğitim çağında olan çocuklara yönelik öğrenim destekleri de bulunmaktadır. Öğrenim yardımından yalnızca ilkököl, ortaokul ve ortaöğretim kademesindeki öğrenciler yararlanabilmektedir. 2004 öncesine kadar lisans ve lisansüstü öğrencilere de burs verebilen belediyeler Anayasa Mahkemesi kararıyla bu uygulamaya son vermek zorunda kalmıştır. Oysa ilçe veya il belediyesinin öğrenciyi temel eğitimden başlamak üzere kurs ve eğitim programlarıyla, ücretsiz ders araç gereçleri ve öğrenim yardımıyla desteklediği sürecin ortaöğrenimle sonuçlanmayarak yükseköğretimde de sürmesi gerekmektedir. Çünkü uzun vadeli destekler belediyelerin refah sağlayıcı bir aktör olarak görülmesinde oldukça etkilidir. Özellikle lisans ve lisansüstü eğitimde maddi desteğe ihtiyaç daha da artmaktadır. Bununla birlikte başarılı öğrenciler ilçe için marka değeri oluşturacak ve diğer öğrencilere de örnek teşkil edecektir. Diğer yandan belediyeler tarafından verilen desteğin kesilmesi durumunda öğrenciler farklı burs/destek arayışlarına girecektir.

Sosyal belediyeçilik kapsamında belediyeler sosyal politika hedef kitlesi içerisinde özellikle kadın ve kız çocuklarına yönelik uygulamalara

önem vermektedir. İstihdam alanında verilen mesleki eğitim ve kurslar, spor aktiviteleri, kadın emeğinin değerlendirilmesi için yapılan mekan desteği, şiddet mağduru kadın ve çocuklar için açılan konukevleri bu önemin somut göstergeleridir. Belediyelerin web siteleri, program içerikleri ve kursların hedef kitlesi incelendiğinde kadınların sosyal belediyeçilik alanında daha fazla ön plana çıktığı görülmektedir. Türkiye’de kadınların iş gücüne katılımının yüzde 30 bandında seyretmesi, özellikle otuz beş yaş üstü kadınların iş piyasasının beklediği niteliklerden yoksun olması ve kırdan kente göçle birlikte kentte kadınların üretim sürecine daha az katılımı belediyelerin bu gruba yönelik sosyal politika uygulamalarına yavaşlamasının başlıca sebepleridir. Ayrıca aile içerisinde kadının üstlendiği düzenleyici, idareci ve dönüştürücü rol sosyoekonomik açıdan güçlendirilerek ailenin/hanenin korunmasını doğrudan etkileyecektir.

Tüm bu uygulamalarda hizmet önceliği olsa dahi hizmetin kalitesi ve adil hizmet sunumu il ve ilçe belediye yönetimlerinin bir sonraki seçimde geleceklerini belirlemektedir. Yerel yönetim seçimlerinde ortaya konan hizmet ideolojik oy verme davranışının ötesine geçmektedir. Dolayısıyla hizmet ve aday profili seçmen tarafından öncelikli olarak değerlendirilmektedir. 1990 sonrasında değişen ve gelişen belediyeçilik anlayışında altyapı, temizlik işleri ve çevre gibi alanlar belediyelerin temel görevleri sayılırken sosyal belediyeçilik olarak nitelendirilen sosyal politika uygulamalarının niceliği, niteliği ve çeşitliliği fark oluşturacak alanlar olarak görülmektedir. Bu nedenle yerel seçimlerde sosyal politika uygulamalarının içeriği, şeffaflığı, adilliği, hedef kitlesine ne sunacağı ve sistemli yönetimi seçim sonucu üzerinde belirleyici etmenler arasında yer almaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Belediyeler vatandaşların yerel düzeydeki talepleri için ilk başvurdıkları kurum olması açısından önemli bir rol üstlenmektedir. 1994’ten sonra temel görevleri olarak kabul edilen temizlik, yol, park, bahçe ve çevre düzenleme, su ve altyapı gibi hizmetlerin yanı sıra vatandaşın sorun yaşadığı her konuda çözüm geliştirmesiyle yerel yönetimlerin etki alanı genişlemiştir. Eğitim, sağlık ve sosyal yardım uygulamaları belediye hizmetlerinde öncelik verilen hizmet alanı olmuştur. Nüfusun artması, il ve ilçelerin farklı ekonomik dinamikleri, sorunlara çözüm üretme ve uygulama kabiliyetleri belediyelerin bu hizmet alanında daha fazla görev ve sorumluluk almasını gerektirmektedir.

Mevcut durumda belediyeler sosyal politika merkezi niteliğinde aktif görev almaktadır. Gıda, barınma ve yakacak gibi temel ihtiyaçlar için verilen sosyal yardımların yanı sıra sağlık, eğitim ve istihdam alanlarında da etkin bir uygulama ağı kurulmuştur. Ancak sosyal yardım, mesleki eğitim, kurs, yaşlılar ve engellilere yönelik uygulamalara ağırlık verilirken kreş, temel eğitime destek, sağlık hizmetleri, kalıcı istihdam oluşturma gibi konularda daha az sosyal politika üretildiği görülmektedir.

Türkiye’de iş gücü piyasasının beklentilerine cevap verecek, ekonominin ihtiyaçları doğrultusunda rehberlik hizmetini içeren, planlı, küresel rekabet ve teknolojik alanda meydana gelen eğilimleri dikkate alan hayat boyu öğrenme stratejilerine ihtiyaç bulunmaktadır. Belediyelerin vatandaşa doğrudan ulaşabilme ağı ve mikro düzeydeki iletişim bu alanlarda merkezi yönetimin denetimiyle birlikte asıl uygulayıcı aktör olarak belediyelerin öne çıkmasını gerektirmektedir. Ayrıca güçlü sosyal politikalara sahip belediyeler incelendiğinde genellikle bütçe imkanları yönünden büyük yönetim birimleri dikkat çek-

mektedir. Sosyal belediyeçiliğin sürdürülebilir kılınmasındaki en önemli unsur bütçe imkanlarının yeterli olmasıdır.

Bu kapsamda aşağıdaki unsurların uygulanması gerekmektedir:

- Merkezi yönetimin daha çok koordinasyon ve izleme fonksiyonları üstlenmesi ve diğer aktörler arasındaki iş bölümünün esaslarını belirlemesi
- Türkiye’de sosyal ve ekonomik taleplerin belirlenmesi ve ihtiyaç analizlerinin başarılı şekilde yapılabilmesinde yerel yönetimlere önemli sorumluluklar verilmesi
- Sosyal politikaların yerelde güçlü olarak uygulanmasında mali kaynak sıkıntısını giderecek yöntemler üzerinde detaylı analizler yapılması
- İSMEK, BELMEK, KOMEK vb. kapsamında verilen eğitim hizmetlerinin etki analizinin yapılması, kursiyerlerin sosyo-ekonomik özelliklerinin kurs/atölye öncesi ve sonrasında karşılaştırılması ve bu eğitimlerin eğitimden istihdama geçişteki etkisinin ölçülmesi
- Yerel yönetim uygulamalarının şeffaf ve denetlenebilir olması ve denetim süreçlerinin vatandaşların katılım sağlayabileceği mekanizmalarla gerçekleştirilmesi, böylelikle sosyal politika uygulamalarının adil biçimde gerçekleştiğinin gösterilmesi
- Belediyelerin sosyal yardım alanında yaptığı tüm uygulamaların hedef kitlesi, yararlanma kriterleri vb. göstergeleri içeren bir veri tabanının Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi ile entegre edilmesi
- Sosyal politika uygulamalarının talep odaklı olmaktan ziyade arz odaklı bir siste-

me dönüşmesi için mahalle muhtarlarıyla iş birliği yapılması

- Belediyelerin mali imkanları ve performansları ölçüsünde farklılık gösteren sosyal politika uygulamalarının yerel yönetim hizmetleri standartları çerçevesinde asgari bir düzeye ulaşması, bu standartların denetlenmesinde vatandaşları daha etkin bir konuma getirecek aylık ve yıllık izleme ve değerlendirme toplantılarının yapılması
- Hak mahrumiyeti oluşmaması açısından mahalle muhtarlıklarında adrese dayalı nüfus kayıt sistemine eklenecek sosyoekonomik verilerin elde edilmesi
- Sosyal politika uygulama alanına ayrılan bütçenin gelir ve gider tablosunun her ay açıklanarak şeffaflığın sağlanması
- Sosyal yardımlarda gösterilen çeşitliliğin eğitim, sağlık ve istihdam uygulamalarında da gerçekleşmesi
- Eğitim programlarından yararlananların niceliksel büyüklüğünün yanı sıra eğitim göstergelerinde nasıl bir değişim yaşandığının da izlenmesi
- Yerelde çalışma hayatının sosyal tarafları arasında sağlanacak diyalogun daha etkin biçimde işletilebilmesi, mesleki eğitim ihtiyaçları ve buna yönelik programların daha sağlıklı kurgulanması
- İstihdam için açılan kurs ve programların kalıcı istihdam oluşturması için il ve ilçenin ekonomik yapısının ihtiyaçlarına göre belirlenmesi
- Eğitim alanında mesleki eğitimin yanı sıra örgün eğitime destek verecek şekilde kursların açılması ve yaygınlaştırılması
- Özellikle büyükşehir ve il belediyelerinin okullar arası farkların giderilmesi, eğitimin

kalitesinin artırılması ve Milli Eğitim Bakanlığının hedeflerine ulaşmasında daha fazla inisiyatif alması, bu amaçla insan kaynaklarının güçlendirilmesi ve yeni mekanizmalar kurulması

- İl ve ilçenin dinamikleri dikkate alınarak arz odaklı bir eğitim modülünün oluşturulması
- On iki ay boyunca üç dönemlik eğitim programlarının belirlenmesi
- Eğitim ve istihdam alanındaki kurslardan faydalananların akademik başarıları ve çalışma hayatının izlenmesi
- Anlaşılmalı firma, kurum ve kuruluşların ihtiyaç duyduğu iş gücünün yetiştirilmesi ve bu kuruluşlarla ortak bir eğitim programının hazırlanması
- Aile veya hane temelli yardımların ev hanımlarına yönelik sunulan hizmetlerle ilişkilendirilmesi, böylelikle ihtiyaçların daha sağlıklı tespit edilmesi
- Kreş, konukevi ve sığınma evi başta olmak üzere çocuk ve kadınların sorunlarına kalıcı çözüm üretecek uygulamaların geliştirilmesi
- Çocuklarının okula bırakılmaları esnasında geçen süreden önemli bir tasarruf ve kolaylık sağlaması bakımından modern hayatın temposu içerisinde zaman yönetimi baskısı altında bulunan ebeveynler için mahalle kreşlerinin yaygınlaştırılması

- Yapılan tüm sosyal politika uygulamalarının kapsamı, finansmanı ve etkisinin izlenmesi ve değerlendirilebilmesi için İçişleri Bakanlığı ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından teknolojik ve idari kapasitenin oluşturulması

Belediyeler ilçe veya ilin ekonomik üretimine katkı sunan, beşeri sermaye yatırımı gerçekleştiren, vatandaşlarına doğrudan ulaşarak ihtiyaç ve taleplerine cevap verebilen, son aşamada da ülkenin ekonomik ve sosyal yapısının korunmasında mikro düzeyde katkı sağlayan etkili kurumlardan biridir. Sosyal politika uygulamalarında ise etkileşim ve iletişimin önemi göz önünde bulundurulduğunda belediyelerin bu alandaki ağırlığını artırması kaçınılmazdır. Vatandaşların beklentisi de alışlagelmiş belediyeçilikten ziyade ihtiyaç ve taleplerine doğrudan cevap veren, herhangi bir sosyoekonomik risk karşısında ilk başvuracağı aktör olan sosyal belediyeçilik hizmetleridir.

Uygulayıcı aktör olarak belediyelerin sosyal politikalarda daha fazla rol alması hizmetlerin verimliliğini yükselteceği gibi merkezi yönetimin izleme ve denetleme görevinin etkinliğinin artmasına da olanak sağlayacaktır. Bunun yanı sıra mevcut uygulamaların etki düzeyinin artması, adaleti ve eşitliği sağlayacak şekilde yürütülmesi vatandaşa sunulan hizmetin kalitesini artıracak gibi belediye yönetiminde bulunan kişilerin de siyasi geleceklerini doğrudan etkileyecektir.

SOSYAL POLİTİKALARDA UYGULAYICI AKTÖR OLARAK BELEDİYELER

MEHMET MERVE ÖZAYDIN, NERGİS DAMA

SETA | ANALİZ

Türkiye’de sosyal politikalar kurumsal kimliğini 2011’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla elde etmiştir. Bu tarihe kadar fiili olarak birçok kurum ve kuruluş sosyal politika uygulamalarını gerçekleştirmesine rağmen bunlar burs, gıda, yakacak, kıyafet ve eğitim yardımı, Yeşil Kart ve aşı hizmeti olarak somutlaşmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla birlikte sosyal yardımlar başta olmak üzere bu alandaki uygulamalar bir çatı altına toplanmıştır. Eğitim, sağlık, barınma, gıda, istihdam ve güvenlik gibi birçok konuyu, yoksul, çocuk, engelli ve yaşlı farklı sosyoekonomik kimlikleri ve özellikleri içeren bu alan uygulama çeşitliliğini de beraberinde getirmiştir. Bu çeşitlilikten dolayı sosyal politika kapsamına giren uygulamaları gerçekleştiren birçok aktör bulunmaktadır. Belediyeler ise yönetim ve teknik özellikleri ve vatandaşa doğrudan ulaşabilme imkanları açısından diğer kurum ve kuruluşlardan ayrılmaktadır.

Recep Tayyip Erdoğan’ın 1994’te İstanbul büyükşehir belediye başkanı olmasından sonra belediyenin temel görevleri arasında olan su, altyapı ve yol hizmetlerinde görülen olumlu dönüşüm Erdoğan’ın halkla kurduğu iletişimle birleşince farklı bir belediyecilik anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış sosyal politika uygulamalarıyla somutlaşmıştır. Yirmi beş yıllık dönemde İstanbul’un yönetimi rol model alınarak Türkiye’deki tüm il ve ilçelerde sosyal politikalar belediyelerin önem gösterdiği bir hizmet alanına dönüşmüştür. Belediyelerin vatandaşın doğrudan ulaşabildiği bir kurum olması, ihtiyaç ve taleplerinin hızlı bir şekilde değerlendirilmesi ve karşılanması sosyal politika uygulama sürecinde ihtiyaç duyulan özelliklerdir. Hizmet beklentilerinin değişmesi ve sosyal politikaların uygulanmasında gerekli özelliklere sahip olması belediyeleri bu alanda önemli bir aktör haline getirmiştir.

Değişen ve dönüşen ekonomik ve sosyal yaşam belediyelerin sosyal politika aktörü olmasının sebebidir. Sosyal belediyecilik anlayışı olarak kavramsallaşan bu değişim analizde mevcut durumdaki uygulamalarla değerlendirilmektedir. Belediyelerin sosyal politika alanında daha fazla sorumluluk alması gerektiği belirtilirken uygulamaların ekonomik ve sosyal fayda oluşturmaları için öneriler de sunulmaktadır. Merkezi yönetimin makro düzeyde belirleyeceği politikaların yerelde olumlu çıktıya dönüşebilmesi adına belediyelerin uygulayıcı aktör olarak daha fazla inisiyatif alması gerekliliği vurgulanmaktadır.

www.setav.org