

# TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN SOSYAL YARDIM UYGULAMALARININ NİTELİĞİ

FARUK TAŞCI

SETA | PERSPEKTİF

MART 2024 · SAYI 392

- Türkiye'nin kamusal sosyal yardımlarında belediyelerin yeri nedir?
  - Belediyelerin sosyal yardım uygulamaları nasıldır?
  - Belediyelerin sosyal yardım uygulamalarındaki sorunlar nelerdir ve bunlar nasıl aşılabılır?

İnsanların bir kısmı farklı sebeplerle çalışma hayatında yer alamamaktadır. Bu nedenle muhtaç duruma düşebilmekte ve buna bağlı olarak da sosyal yardım desteği gerekmektedir. Bu anlamda sosyal yardımlar (genel olarak) çalışma hayatı dışında kalan muhtaçlara (yoksullara) dönük aynı ve nakdi destekler şeklinde kendini göstermektedir.

Bu destekleri birden fazla aktör yapmaktadır. Bu aktörlerden biri de belediyelerdir ve Türkiye'de belediyelerin sosyal yardım alanında belli bir yeri söz konusudur. Temel mesele ise belediyelerin i) yerinin ne olduğu, ii) ne tür uygulamalar ile sosyal yardım alanında var oldukları ve iii) sosyal yardım uygulamalarında ne tür sorunların belirdiği ve bunların nasıl aşılabileceğidir.

## SOSYAL YARDIMLARDA KAMU İÇİNDE BELEDİYELERİN YERİ

Sosyal yardımlar tek uygulayıcı aktörle işlememekte, Türkiye'de sosyal yardım alanında birden fazla aktör bulunmaktadır (Şekil 1).

Temelde sosyal yardım aktörleri kamu ve sivil olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sivil aktörler içinde Türkiye'de bir yandan sivil toplum kuruluşları vasfı ile dernekler ve vakıfların aynı ve nakdi destekleri bulunmakta bir yandan da özel sektör yapılanmalarının topluma yönelik sosyal sorumluluk uygulamaları yer almaktadır.

Sosyal yardımın kamu aktörleri de ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan biri merkezi hükümetin kurumlarıdır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı başta olmak ve çoğunluğu kaplamak üzere çeşitli bakan-

### FARUK TAŞCI

Lisans eğitimini Boğaziçi Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde (2005), yüksek lisans (2007) ve doktora (2011) İstanbul Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde bitirmiştir. Aynı bölümde 28 Aralık 2020'den bu yana profesör olarak görev yapan Taşcı aynı zamanda SETA Toplum Araştırmaları direktörü olarak çalışmalarını sürdürmektedir. *Sosyal Politikalarda Can Simidi: Sosyal Yardım* (2010), *Sosyal Politika Ahlakı* (2012, 2017), *Türkiye'de Sosyal Politika ve Dönüşüm: Zihniyet, Aktörler ve Uygulamalar* (2017), *Sosyal Politikada Dezavantajlı Gruplar: Tarih, Yaklaşım ve Uygulama* (2018), *Bir Şehrin Sosyal Politika Yönetim Rehberi: Esenler Örneği* (Ortak, 2019), *Sosyal Refah: Bütüncül Bir Perspektif* (2020), *Sabahattin Zaim: Ahlak, Fikir ve Aksiyon* (2021) ve *Uluslararası Öğrencilerin Türk Diline Uyumları: İstanbul Üniversitesi Örneği* (Ortak, 2022) başlıklarını taşıyan telif kitaplarının yanında *Türkiye'de Sosyal Politika Aktörleri: Zemin ve Uygulama* (2017), *Sabahattin Zaim ile İktisat, Toplum ve Siyaset* (2019), *İnsan, Toplum ve İktisat: Sabahattin Zaim Düşüncesinin Ana Hatları* (2020), *Türkiye'de Sosyal Siyaset Alanının Oluşumu: İstanbul Üniversitesi Geleniği* (2021) ve *Sosyal Politikalarda AK Parti'li Yıllar* (2023) adlarıyla kitap editörlükleri de olan Taşcı'nın *Devletin Ekonomideki Rolü: İslami Bir Bakış Açısı* (2018) başlıklı bir çeviri kitabı bulunmaktadır. Ulusal İstihdam Stratejisi Çalıştaylarında (2009, 2011) komisyon üyeliği, 10. Kalkınma Planı Sosyal Yardımlar ve Hizmetler Çalışma Grubu'nda (2013) raportörlük görevlerini yürütmüş; T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının "Aile Eğitim Programı İçerik Değerlendirme Çalışması"nda Program Geliştirme Ekibi'nde yer almıştır (2022). Polis Meslek Yüksek Okulu'nda "Toplumsal Psikoloji" (2007-2010), Harp Akademileri Komutanlığında "Kamuda İş Etiği" (2013), Diyanet İşleri Başkanlığı Haseki Eğitim Merkezinde "Engellilere Yönelik Sosyal Yardım ve Hizmetler" (2015) ve TRT'de hizmet içi eğitim kapsamında "İş Ahlakı" (2022) dersleri vermiştir. Dönemin T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının bünyesindeki *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*'nin editörlüğünü (2018-2019) de yürüten Taşcı'nın sosyal politika alanında birçok ürünün bulunmakta ve İslam'da ekonomi ve şehir gibi konular ile de ilgilenmektedir.

ŞEKİL 1. YERELDE SOSYAL YARDIM KURUMLARI/KURULUŞLARI VE BELEDİYELER



lıklara bağlı birimlerin farklı şekillerde sosyal yardım uygulamaları mevcuttur.

Sosyal yardım aktörlerinin kamu ayağında bir de yerel(de) kurumlardan bahsedilebilir. Bunlar Türkiye’de üç tanedir. 2012’deki düzenleme sonrasında il özel idarelerinin sosyal yardım işlevi bitmiş ve sosyal yardım görevleri diğer kamu birimlerine devredilmiştir. Bu nedenle il özel idarelerinin artık yerel(de) sosyal yardım aktörlüğü söz konusu değildir. AFAD ise yerel(de) bir sosyal yardım aktörüdür. Esasında AFAD doğrudan sosyal yardım aktörü olmayıp acil durumlarda merkezin yereldeki sosyal yardım aktörüdür. Diğer bir yerel(de) sosyal yardım aktörü sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır (SYDV’ler). SYDV’ler, valilik ve kaymakamlıklar eliyle merkezin aktardığı kaynakları yerelde muhtaç durumda olanlara yönelik çoğunlukla nakdi yardımlar, belli miktarlarda ise aynı yardımlar yaparak yürütmektedir.

Nihayetinde belediyeler kamu içindeki sosyal yardım aktörlerinden üçüncüsü ama en önemlisidir. Hatta Türkiye’de belediyeler “yerel yönetimler” denildiğinde akla gelen (eşitlenen) kamu kurumudur ve yerelde sosyal yardım adına hem aynı hem de nakdi destekler sunmaktadır.

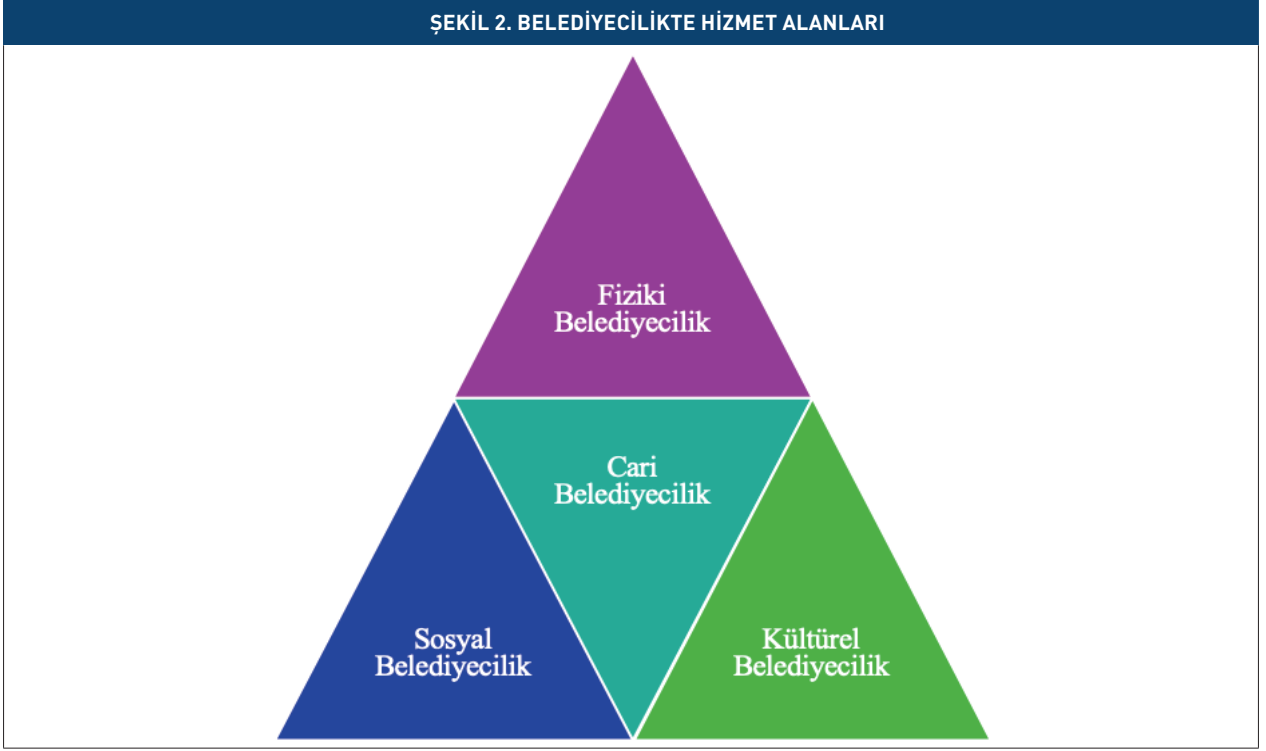
## BELEDİYELERİN SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI

Türkiye’de belediyelerin cari belediyeçilik, fiziki belediyeçilik, sosyal belediyeçilik ve kültürel belediyeçilik olmak üzere temelde dört hizmet alanı bulunmaktadır (Şekil 2).

Cari belediyeçilik, belediyenin tüm hizmetlerini ve bu hizmetlerde çalışanlarla ilgili her şeyi kapsamaktadır. Fiziki belediyeçilik, belediyenin yaptığı her türlü altyapı ve üstyapı hizmetlerini içermektedir. Kültürel belediyeçilik; edebiyat, sanat, estetik, müzik, sinema ve tiyatro gibi hizmetleri içine almaktadır. Sosyal belediyeçilik ise tüm sosyal kesimlere yönelik ama özellikle dezavantajlı grupların sorunlarını gidererek sosyal dokuyu koruma veya rehabilite etme amacına yönelik hizmetleri kapsamaktadır. Belediyelerin sosyal yardımları da bu belediye hizmet türlerinden sosyal belediyeçilik kısmına girmektedir.

Türkiye’de belediyelerin sosyal belediyeçilik alanındaki sosyal yardım uygulamaları ağırlıklı olarak i) yoksullar başta olmak üzere tüm dezavantajlı gruplara aynı ve nakdi destekler, ii) eğitim yardımları ve iii) ücretsiz veya indirimli hizmetler şeklinde görülmektedir (Şekil 3).

ŞEKİL 2. BELEDİYECİLİKTE HİZMET ALANLARI



Yoksullar başta olmak üzere (engelli, yaşlı, kimsesiz vb.) dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardımlar belediyelerin önemli kalemlerindedir. Burada geçici olarak yapılan nakdi veya ayni yardımların yanında belli miktarda periyodik/sürekli şekilde yapılan sosyal yardımlar da söz konusudur. Nakdi yardımların yanında çoğunlukla gıda olmak üzere giyecek ve yakacak gibi ayni yardımların da belediyeler tarafından yapıldığı hatta bazı belediyelerin “sosyal market” adı altında yoksul vatandaşlara has bir ayni destek sistemi geliştirdiği not edilmektedir. Belediyelerin Ramazan çadırlarında yemek ikramı veya evlere sıcak yemek servisleri de bu kapsamdadır.

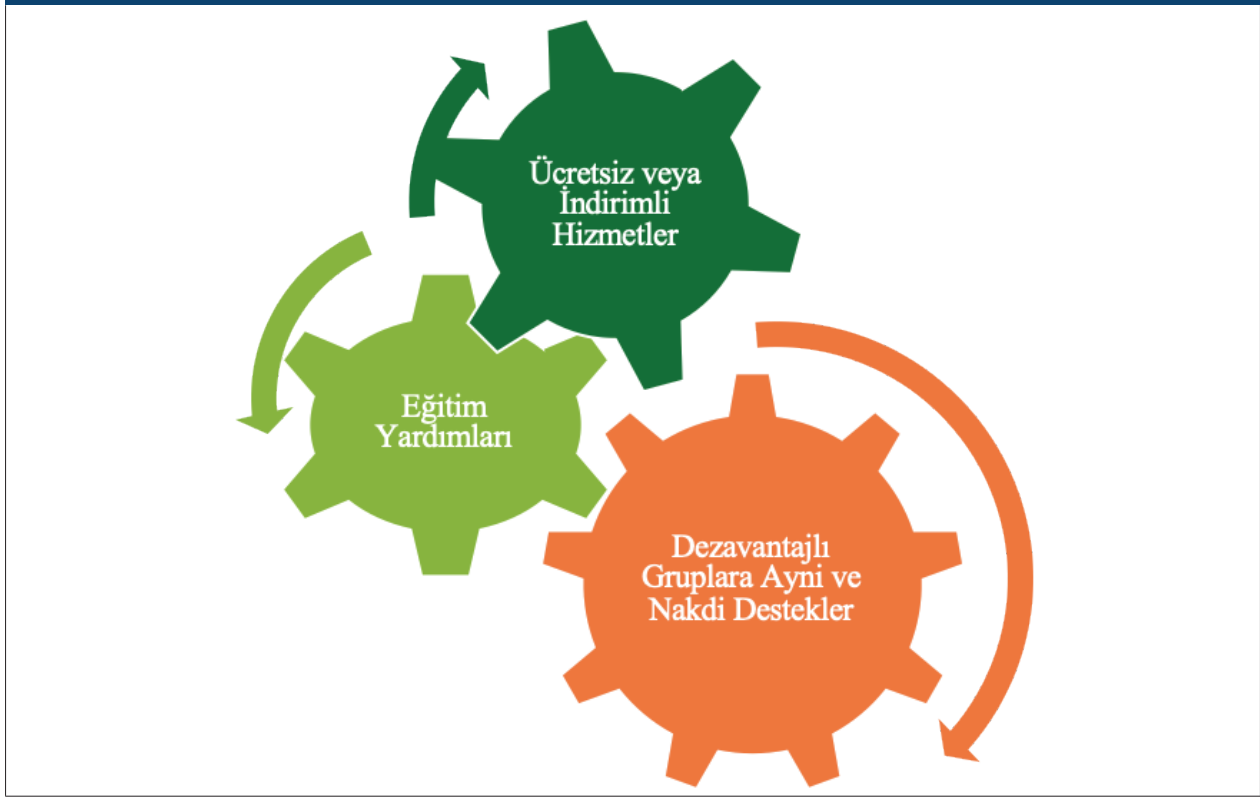
Türkiye’de belediyeler eğitim yardımları çerçevesinde de sosyal yardım yapmaktadır. Burada örneğin eğitim kurumlarına destekler verilebilmekte; bazı okulların temel ihtiyaçları, eğitim ekipmanları ve hizmetleri belediyeler tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca belediyeler öğrencilerin kırtasiye masraflarını karşıladıkları gibi onlara burs imkanları da sunabilmektedir. Yer yer öğrenci evlerinin donatılması için gerekli ev eşyalarının belediyeler tarafından karşılandığı örnekler de bulunabilmektedir.

Türkiye’de belediyelerin bir sosyal yardım kalemi de ücretsiz veya indirimli hizmetler şeklindedir. Burada ilk akla gelen ve en yaygın olan uygulama ise engelli, yaşlı, şehit yakını ve öğrenci gibi sınıflandırmalar yapılarak belediyelerin ücretsiz veya indirimli toplu taşıma imkanı sunmalarıdır. Ayrıca belediyelerin bir kısmının belli dezavantajlı gruplara doğal gaz, su ve elektrik indirim uygulamaları da mümkün olabilmektedir. Benzer şekilde bazı belediyelerin ücretsiz veya indirimli sosyal imkanlar (belediye tesisleri, kültürel imkanlar vb.) verdikleri görülmektedir. Başta engelliler ve yaşlılar olmak üzere ücretsiz (evde veya kurumda) sağlık hizmeti veya sağlık desteği sunan belediyeler de bulunmaktadır.

### BELEDİYELERİN SOSYAL YARDIMLARI UYGULAMALARINDA SORUN ALANLARININ AŞILMASI

Türkiye’de belediyelerin uyguladıkları sosyal yardımlarda bazı sorunların öne çıktığı belirtilmelidir. Bu sorunlardan ilki “algı” ile ilgilidir. Belediyelerin sosyal yardım uygulamaları (Şekil 3’te ortaya koyulan en az

ŞEKİL 3. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN SOSYAL YARDIM UYGULAMA KALEMLERİ



üç kaleme rağmen) yoksulluk alanına indirgenmekten tam olarak kurtulmuş görünmemektedir. Hatta yer yer sosyal belediyecilik bile sadece yoksullukla mücadelede uygulanan sosyal yardımlara indirgenebilmektedir. Bunu aşmanın yolu nettir: Belediyelerin sosyal yardımları yoksullarla ilgilidir ama yoksul olmasa bile zaman zaman yoksullar gibi maddi anlamda muhtaç duruma düşebilen yaşlılar, emekliler ve engellilerin özelinde toplumun çeşitli dezavantajlı grupları olabilmektedir. Bu dezavantajlı grupların da belediyelerin yaptıkları sosyal yardım uygulamalarında karşılıklarının olmasına önem verilmelidir.

Türkiye’de belediyelerin sosyal yardım uygulamalarındaki ikinci sorun alanı belediye “yönetim”leri ile ilgilidir. Bu durum bir yönüyle belediye başkanı ve ekibinin sosyal yardım alanındaki başarısızlıklarına denk gelmekte ancak başarısız olmayan belediye yöneticileri için de farklı şekilde görülebilen bir sorundur. Şöyle ki belediye başkanı ve ekibi sosyal yardım alanında önemli adımlar atmışken bir belediye seçimi sonra-

sında yönetimin değişmesine bağlı olarak belediyenin mevcut sosyal yardım uygulamalarının, seçim sonrasında belediye yönetimi aynı partide kalsa bile belediye başkanı değiştiği takdirde, eskisi gibi olamaması ile karşılaşılabilir. Çünkü bir belediye başkanının sosyal yardım alanına ilgisi ile diğerinin yaklaşımı aynı olmayabilmektedir. Bu sorunun çözümü de esasında nettir: Belediyelerin sosyal yardım uygulamalarında kurumsal yapılanma (birim isimleri ve işleyiş biçimleri de dahil) ve uygulamalarının mevzuat temelinde aynılaştırılması ve standart hale getirilmesi gerekmektedir. Böylece bir belediyede veya belediye yönetiminde başka, diğer belediyede veya belediye yönetiminde başka bir sosyal yardım ile karşılaşılmayacaktır.

Eğer bu tarz bir çözüm adımı mümkün olursa Türkiye’de belediyelerin sosyal yardım uygulamalarındaki diğer bir sorun olan “bütçe/mali imkan” meselesinde yaşananlar da sorun olmaktan çıkabilecektir. Belediyelerin mali imkanları bazen cari hizmetleri karşılayamamakta, bazı belediyeler için fiziki belediyeci-

lik yapmak da mümkün olmayabilmekte, bazıları da kültürel belediyecilik alanına gir(e)memektedir, çünkü bütçeleri bunlara müsait olmayabilmektedir. Böyle durumlardaki belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamalarına girişmeleri ve özelde aynı ve nakdi destekler ile bütçe kullanmaları her zaman mümkün olamamaktadır. Bu nedenle belediyelerin sosyal yardım uygulama kalemlerini yerine getirmelerini kolaylaştıracak şekilde (mevzuatta da değişiklik yaparak) bütçelerinin daha fazla güçlendirilmesinin yolları aranmalıdır.

Bunlar yapılabilsen bile Türkiye'de belediyelerin sosyal yardım uygulamalarındaki nitelik açısından "personel" sorunu da giderilmek durumundadır. Personel sorunundan kastedilen ise iki yönlüdür: personel eksikliği ve nitelikli personel. Personel eksikliği, kamunun belli yerlerinde yer yer rastlanabilen bir durumdur ancak belediyelerin sosyal yardım ile ilgili birimlerinde böyle bir eksiklik, muhtaç durumda olanlara yönelik hizmetlerin aksaması anlamına geldiği için risklidir. Öte yandan personel eksikliğinin dışında personellerin sosyal yardım ile ilgili olabilecek formasyonlara veya diplomalara sahip olmamasından kaynaklı uygulamada nitelik sorunlarının görülmesi de mümkün olmaktadır. Bunlar için de çıkış yolu nettir: Belediyelerdeki sosyal yardım ile ilgili birimlere yeterli personelin temin edilmesi ve bu personelin ilgili niteliklere sahip kişilerden seçilmesinin garanti altına alınması.

En makul yönetici, en yeterli bütçe ve personel olsa bile belediyelerin sosyal yardımlarının kime ve hangi ölçülere göre verilmesi gerektiğine dair bir standart "tespit mekanizması" sorunu ayrıca çözümlenmelidir. Türkiye'de belediyelerin yoksulun veya sosyal yardım verilmesi gereken kişinin kim olduğuna yönelik bir sistemi bulunmadığı için belediyelerin sosyal yardım verilmesine dair şartları da birbiriyle örtüşmemektedir. Ayrıca belediyelerden sosyal yardım almak için muhtacın muhtaçlığını arz etmesi sorunu devam etmektedir. Bunların çözümü de nettir: Türkiye ölçeğinde sosyal yardım ile ilgili birimlerin (nüfusa göre alt birimleri de olacak şekilde) standart hale getirilmesi ve ortak ölçülere dayalı bir otomasyon sistemi ile yoksulun belirlenmesi gerekmektedir. Bu çözüm sosyal yardım uy-

gulamalarında zaman zaman yaşanabilen istismarların önüne geçmek için de zorunludur. "Belediyelerin sosyal yardım çalışmalarının sistemli ve düzenli bir şekilde elektronik ortamda takip edilmesi" amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından ihdas edilen Sosyal Yardım Takip Sistemi (SYTS) Modülü'nün "tespit" yönünün de devreye sokulması durumunda söz konusu sorunun giderilmesi daha hızlı olacaktır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Muhtaç durumdaki yoksullara ve dezavantajlı gruplara yönelik aynı ve nakdi destekler anlamındaki sosyal yardımlar, Türkiye'de sivil aktörlerin yanında kamu aktörleri tarafından da uygulanmaktadır. Kamu aktörleri arasında pastanın büyük dilimi merkezi yönetimde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında olmakla birlikte belediyelerin de sosyal yardım uygulamaları bulunmaktadır.

Türkiye'de belediyeler sosyal belediyecilik kapsamında temelde üç alanda sosyal yardım uygulamaktadır. Bunlar yoksullara yönelik aynı ve nakdi destekler, eğitim yardımları ve ücretsiz/indirimli hizmetler şeklindedir. Bu kalemlerdeki sosyal yardım uygulamalarında belediyeler açısından bazı sorun alanları da söz konusudur. Bu sorunlara yönelik çözüm önerileri olarak ise şunlar sıralanabilir:

- Sosyal yardımlar sadece yoksullarla ilgili olmadığı için "yoksulluğa indirgenmemesi" gerektiğine dair algıların güncellenmesi ile yoksullar gibi maddi anlamda muhtaç duruma düşebilen dezavantajlı grupların da belediyelerin sosyal yardım kalemlerinde ihmal edilmemesi gerekmektedir.
- Belediye başkanı veya yönetiminin değişmesi ile birlikte belediye bünyesindeki sosyal yardım kurumsal yapılanması ve uygulanmasının değişmesinin önüne geçmek için mevzuat ile standart bir sistem getirilmelidir.
- Belediyelerin sosyal yardım uygulamalarında yaşayabildikleri mali sorunları aşmak için belediyelerin sosyal yardım kalemlerindeki bütçe paylarını artırıcı adımlar gündeme gelmelidir.

- Belediye bünyesinde sosyal yardım ile ilgili birimlerdeki personel sayısı ve niteliği, sosyal yardım ile ilgili bölümlerden/programlardan mezun olanları dahil etmek suretiyle geliştirilmelidir.
- Türkiye ölçeğinde belediyelerin sosyal yardım ile ilgili birimlerinin (nüfusa göre alt birimleri de olacak şekilde) standart hale getirilmesi ve ortak ölçülere dayalı bir otomasyon sistemi ile yoksulların belirlenmesi, sosyal yardım uygulamalarındaki istismaların engellenmesi adına gereklidir.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.

---