

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE
TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI**

Yüksek Lisans Tezi

İlker ŞAHİNOĞLU

İstanbul 2014

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE
TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI**

Yüksek Lisans Tezi

İlker ŞAHİNOĞLU

Danışman: Doç. Dr. Nail YILMAZ

İstanbul 2014



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi İLKER ŞAHİNOĞLU'nun AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYEÇİLİK ANLAYIŞI adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 30.12.2013 tarih ve 2013-47/25 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği /oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 29 / 01 / 2014

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1. Tez Danışmanı Doç. Dr. NAIL YILMAZ	
2. Jüri Üyesi Doç. Dr. ERBAY ARIKBOĞA	
3. Jüri Üyesi Doç. Dr. YAŞAR KABATAŞ	

GENEL BİLGİLER

- Adı ve Soyadı : İlker ŞAHİNOĞLU
- Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
- Programı : Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim
- Tez Danışmanı : Doç. Dr. Nail YILMAZ
- Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans- 29 Ocak 2014
- Anahtar Kelimeler : Sosyal Belediye, Belediye, Yerel Yönetim, Sosyal Politika

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI

Sanayi Devrimi sonrası gelişen ve önem kazanan sosyal politika, ekonomik anlayışa bağlı olarak büyük değişimler yaşamıştır. Bu değişimlerin etkisiyle yerel yönetim birimleri temel sosyal politika aktörleri olarak öne çıkmışlardır. Günümüzde bu rol sürmekle birlikte yerel yönetim birimlerinin sosyal politika sistemi içerisindeki ağırlığı ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Türkiye’de temel yerel yönetim birimleri olarak belediyeler çeşitli hizmetler sunmaktadır. Türkiye’de belediyelerin sosyal politika uygulamaları ise “sosyal belediyecilik anlayışı” olarak adlandırılmakta, her geçen gün yaygınlaştıkları görülmektedir. Bu çerçevede ilgili uygulamaların incelenmesi, bu kavramın gelişiminin ve sorunlarının ortaya konulması gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak bu çalışmada öncelikle sosyal belediyeciliğin teorik temellerini ortaya koymak üzere sosyal politika ve yerel yönetimler ortaya konulmuştur. İkinci bölümde Avrupa Birliği’nde sosyal politika ve yerel yönetimler ile İngiltere, İsveç ve İspanya örneklerinde yerel sosyal politikalara değinilmiş, son bölümde ise Türkiye’de sosyal belediyecilik anlayışının gelişimi anlatılmıştır.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : İlker ŞAHİNOĞLU
Field : Public Administration
Programme : Local Governments and Decentralization
Supervisor : Assoc. Prof. Dr. Nail YILMAZ
Degree Awarded and Date : Master- 29 January 2014
Keywords : Social Municipality, Municipality, Local Government,
Social Social Policy

ABSTRACT

SOCIAL MUNICIPALITY APPROACH IN TURKEY AT THE PERIOD OF INTEGRATION TO EUROPEAN UNION

Social policy that developed and gained importance after Industrial Revolution, has had significant changes due to economic approach. With contribution of these changes local governments have emerged as one of basic social policy actors. Nowadays this role of local governments in the social policy systems varies according to approaches of the states. As basic units of local governments in Turkey, municipalities offers many services. Social policies of these municipalities are called as “social municipality approach” and these approach spread day by day. In this context, it is essential to examine services of municipalites in addition to development of concept and problems. For this purpose, in this study firstly local government and social policy concepts has been presented to see social municipality in theory. After social policy and local governments in the European Union has been analysed in addition to local social policies in samples of England, Sweden and Spain, development of social municipality approach in Turkey has been examined.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
İÇİNDEKİLER	i
TABLolar VE GRAFİKLER	iv
KISALTMALAR	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM **TEORİK ÇERÇEVE: SOSYAL POLİTİKA VE YEREL** **YÖNETİMLER**

1.1 Sosyal Politika Kavramı ve Sosyal Politikanın Dönüşümü	5
1.1.1 Sosyal Politika Kavramı	5
1.1.2 Sosyal Politikaya Yönelik Teorik Yaklaşımlar	6
1.1.2.1 Marksizm ve Sosyal Politika	6
1.1.2.2 Sosyal Demokrat Teori ve Sosyal Politika	7
1.1.2.3 Neoliberalizm ve Sosyal Politika	8
1.1.3 Sosyal Politikanın Doğuşu ve Gelişimi	9
1.1.3.1 Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Politika	9
1.1.3.2 Sanayi Devrimi Sonrası Sosyal Politikalar Ve Refah Devletinin Doğuşu	10
1.1.3.3 Refah Devletinin Gelişimi	12
1.1.3.4 Refah Devletinin Krizi	14
1.1.4 Sosyal Politikanın Amaçları	15
1.1.5 Sosyal Güvenlik Sistemi ve Uygulamaları	16
1.2 Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim ve Belediye Kavramları	17
1.2.1 Yerinden Yönetim	18
1.2.1.1 Siyasi Yerinden Yönetim	19
1.2.1.2 İdari Yerinden Yönetim	19

1.2.1.2.1 Hizmet Yerinden Yönetimi	20
1.2.1.2.2 Coğrafi Yerinden Yönetim	20
1.2.2 Yerel Yönetim Kavramı	21
1.2.2.1 Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	22
1.2.2.2 Yerel Yönetimlerin Gerekliliği	24
1.2.3 Modern Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler	26

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKA

VE YEREL YÖNETİMLER

2.1 Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikanın Dönüşümü	30
2.1.1 Kuruluştan Maastricht Anlaşması'na Sosyal Politika	30
2.1.2 Maastricht Anlaşması'ndan Lizbon Zirvesi'ne Sosyal Politika	33
2.1.3 Lizbon Zirvesi'nden Günümüze Sosyal Politika	34
2.2. Avrupa Refah Rejimleri	36
2.2.1 Esping-Andersen'in Sınıflandırması	37
2.2.1.1 Sosyal Demokrat Refah Rejimi	37
2.2.1.2 Muhafazakar- Korporatist Refah Rejimi	38
2.2.1.3 Liberal(Anglosakson) Refah Rejimi	39
2.2.2 Esping-Andersen'in Sınıflandırmasına Katkıları: Güney Avrupa Refah Rejimi	39
2.3 Avrupa'da Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Çerçeve	41
2.3.1 Yerellik(Subsidiarite) İlkesi	41
2.3.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	43
2.3.3 Bölgeler Komitesi	44
2.4 Avrupa'da Yerel Yönetimler ve Sosyal Politika Fonksiyonları (İsveç- İngiltere ve İspanya Örnekleri)	45
2.4.1 İsveç	45
2.4.2 İngiltere	49
2.4.3 İspanya	53

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI

3.1 Türkiye'de Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi	56
3.1.1 Osmanlı Döneminde Sosyal Politikalar	56
3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Devlet Anlayışı	58
3.1.2.1 Cumhuriyetin İlk Yılları ve 1924 Anayasası	58
3.1.2.2 1961 Anayasası	60
3.1.2.3 1982 Anayasası	61
3.2 Anayasal Bağlamda Türkiye'de Yerel Yönetimler	63
3.2.1 Anayasada Yerel Yönetimler	63
3.2.2 Yerel Yönetim Birimleri	64
3.2.2.1 İl Özel İdareleri	64
3.2.2.2 Köyler	65
3.2.2.3 Belediyeler	65
3.3 Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı	67
3.3.1 Sosyal Belediyecilik Anlayışının Gelişimi	67
3.3.1.1 Mali Gelişim	72
3.3.1.2 Belediyelerin Sosyal Belediyecilikle	
İlgili Görevleri	77
3.3.2 Sosyal Belediyecilik Uygulamaları	78
3.3.2.1 Yaşlılara Yönelik Uygulamalar	80
3.3.2.2 Engellilere Yönelik Uygulamalar	81
3.3.2.3 Çocuk ve Gençlere Yönelik Uygulamalar	82
3.3.2.4 Yoksullara Yönelik Uygulamalar	82
3.3.2.5 Kadınlara Yönelik Uygulamalar	84
3.3.3 Sosyal Belediyeciliğin Sorunları ve Öneriler	85
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	89
KAYNAKÇA	94

TABLolar VE GRAFİKLER

	Sayfa No
Tablo-1: Stockholm Belediyesi Hizmet Alanlarına Göre Personel Dağılımı	48
Tablo-2: İngiltere’de Yerel Yönetimler Arası Hizmet Dağılımı	51
Grafik-1: İngiltere’de Yerel Yönetim Giderlerinin Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı	52
Grafik-2: İspanya’da Yerel Yönetim Giderlerinin Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı	54
Tablo-3: Türkiye’de Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediye Sayıları	66
Tablo-4: Türkiye’de 2006-2012 Arası Belediye Gelir ve Giderleri	73
Tablo-5: İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Gelir, Gider ve Sosyal Belediyecilik Giderleri	74
Tablo-6: IPA Fonlarının Kurumlara Göre Dağılımı	75
Tablo-7: Genç İstihdamının Desteklenmesi Projesi Hibelerinin Belediyelere Göre Dağılımı	76

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ADNKS: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

AYÖS: Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Kentsel Özerklik Şartı

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

EU: European Union

IPA: Instrument For Pre-Accession Assistance

İBB: İstanbul Büyükşehir Belediyesi

MİGM: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

TBB: Türkiye Belediyeler Birliği

TUİK: Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Tarih boyunca insan ihtiyaçları çerçevesinde değişimler yaşanmış, bu ihtiyaçlar toplum hayatını şekillendirmiştir. Sosyal politikalar da böyle bir ihtiyaç sonunda ortaya çıkmış, uygulamalarıyla toplum yaşamının her döneminde karşılaştığımız bu kavram Sanayi Devrimi sonrasında kurumsal bir anlayış olarak doğmuştur. Sanayi Devrimi'nin toplum yaşamı için yarattığı risklerin bir sonucu olarak doğan sosyal politika getirdiği anlayış ve uygulamalarıyla bu riskleri azaltarak toplumsal yaşamın sürekliliğine yönelik bir güvence getirmeye çalışmıştır. Bu çerçevede sosyal politikalar, özellikle 19. yüzyılda devletlerin faaliyet alanına girmiş bulunmaktadır. Ekonomik etkinliğin ortaya çıkardığı bu politikalarda devletin rolü, yine ekonomi anlayışına bağlı olarak dönemsel değişimler göstermiştir.

İlk olarak yine ihtiyaçlar ve sorunlar doğrultusunda işçi sorunlarını ortadan kaldırmaya ve ekonomik sistemin sürdürülebilirliğine odaklanan sosyal politika uygulamaları, çalışanların sorunlarına çözümler üretmeye çalışmıştır. Devam eden süreçte ise sorunların ekonomik yaşamla sınırlı olmadığı, Sanayi Devrimi'nin çok boyutlu sonuçlar doğurduğu grlmştir. Özellikle Sanayi Devrimi'nin en önemli sonuçlarından biri olan kentleşme ve hızlı nüfus artışı yeni uygulamaları zorunlu kılmıştır.

Kentlerde artan nüfus, bu bölgelerin ve yönetim birimlerinin yetersiz kalmasına neden olmuş, bu durumsa bu yetersizlikleri giderecek hizmetleri sunacak kapasitede yönetim birimlerine olan ihtiyaç doğurmuştur. Günümüzün birçok hizmet sunan demokratik yerel yönetim birimlerine giden yolu da bu ihtiyaç açmıştır. İlk uygulama örnekleri altyapı hizmetleri ile sanayinin işçi kesiminin yoksulluktan kaynaklanan sorunlarına yönelik uygulamalar şeklinde görülen bu birimler kentlerde ana hizmet birimi olarak zm üretmeye çalışmışlardır. Zamanla gelişerek güçlenen bu birimler gerek görev gerekse mali kaynaklar açısından önemli bir role sahip olmuşlardır.

Yerel yönetim birimlerinin bu gelişimi neoliberal politikaların kendilerine yaptığı vurgu ile de ayrı bir aşama kazanmıştır. Temel olarak bu anlayışın hâkim olduğu görülmektedir. Bu anlayışa göre devletin faaliyet alanı olabildiğince sınırlandırılmalı ve devlet piyasayı zgr bırakmalıdır. Tabii devletin sınırlandırılacağı alanların içerisine

sosyal politikalar da girmektedir. Ancak piyasanın sosyal alandaki başarısızlığı devletin sosyal politika uygulamalarını ve aktif rol almasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda devletler rolleri değişmekle birlikte her dönem bu uygulamalarda bulunmuşlardır. Bununla birlikte neoliberal anlayış sosyal politikaları dönüştürmekte, devletin rolünü aşındırmaya çalışmaktadır. Bu durum da önemli değişimleri beraberinde getirmektedir. Neoliberalizm ve onunla birlikte yürüyen küreselleşmenin ortaya koyduğu düşünceler bir yandan devletleri piyasa lehine sınırlandırırken, öte yandan bireylerin aktif rol almasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu çaba temelinde sosyal politikalar, yerelleşme kavramı altında çok aktörlü bir yapıya dönüşmekte, merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları ve piyasanın katılımıyla yürütülmektedir.

Yerel yönetimler bu dönemde devlet tarafından yürütülen sosyal politikalar sınırlandırılırken ve merkezi devlet bazı alanlardan çekilirken, piyasanın ve STK'ların yetersizliği nedeniyle refah yönetişimine giden süreçte ara kurumlar olarak ön plana çıkmaktadırlar. Merkezi yönetimlerin çekildiği veya zayıfladığı hizmet alanlarında yerel yönetimler mahalli ihtiyaçlar ve kaynakları çerçevesinde devreye girerek, bu hizmetleri üstlenmektedirler. Neoliberalizmin öne sürdüğü yeni yönetim anlayışı da bu gidişi destekleyen bir unsur olarak devreye girmektedir. Buna göre yerelleşme ile birlikte hizmetler yerel yönetim birimleri tarafından sunulurken, hem ihtiyaçlar daha iyi tespit edilebilecek, hem de etkili, etkin ve daha ekonomik bir şekilde bu hizmetler sunulabilecektir.

Türkiye'de ise bakıldığında geç yaşanan sanayileşme dolayısıyla kentleşme de Batı'ya kıyasla daha geç bir dönemde yaşanmıştır. Özellikle 1950'lerden sonra hızlanan kentsel nüfus artışı Batı'nın yaşadığı sorunların 100 yıl sonra da olsa Türkiye'de doğmasına neden olmuştur. Bu sorunlar yönetim anlayışındaki zaafı gözler önüne sermiş, sistemin ve gerekli reformların sürekli tartışılmasıyla sonuçlanmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler reformu özellikle planlı dönemde sürekli gündeme gelen bir konu olmuştur. 1980 sonrası güçlenen neoliberal dalga Türkiye'de kendini göstermeye ve bu anlayış temelinde devletin rolü tartışılmaya başlanmıştır. Bu rol tartışılırken yerel yönetimler önemli bir aktör olarak öne çıkmış, içinde bulunan Avrupa Birliği süreci de yerel yönetimler güçlenmesi yönünde önemli bir unsur olarak etkili olmaya

başlamıştır. Avrupa Birliği, normları ve yerleşme yönünde uygulamaları ile yerel yönetimleri etkin hizmet birimleri olarak görmekte, bu yönde gerekli idari ve mali özerkliğe ulaşmaları konusunda önemli düzenlemeler getirmektedir. Özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışını temel alan Avrupa Birliği bu dönüşüm için önemli bir örnek ve zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır.

Tüm bu veriler ve gelişim ışığında Türkiye'de de yerel yönetimler güçlenmekte, hizmet alanlarını genişletmektedirler. Özellikle büyükşehir belediyeleri önemli bir aşama kaydetmişlerdir. Bu hizmetler içerisinde sosyal politika uygulamaları önemli bir yer tutmaktadır. Oldukça çeşitli alanlarda belediyeler geniş hizmetler sunmakta, bu hizmetlere için de önemli kaynaklar kullandıkları düşünülmektedir. Yine de bu alanda belediyelerin kaynakları beklendiği gibi verimli kullanıp kullanmadıkları bilinmemektedir. Çünkü bu alanda gerekli kurumsallaşma henüz sağlanamamış, bu hizmetler belediyelerin münferit çabalarına kalmıştır. Türkiye'de belediyeler bu hizmetleri sunacak kapasiteden uzak görünmekte, bu durumsa çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamaları ve bu anlayışın gelişimi incelenmeli, eleştirel bir anlayışla temel sorunlar ortaya konulmalıdır.

Bu çalışmanın amacı da literatürü inceleyerek sosyal belediyecilik kavramı ve uygulamalarının gelişimini ortaya koymak, bu çalışmalar temelinde sosyal belediyecilik anlayışını tartışmaktır.

Bu doğrultuda üç ana bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde sosyal belediyecilik uygulamalarının temelini oluşturduğu düşünülen sosyal politika ve yerel yönetim kavramları incelenecektir. Sosyal politika kavramı, tanımı, farklı bakış açıları, sosyal politikanın tarihsel gelişimi, amaçları ve uygulamaları ortaya konulacaktır. Yerel yönetimlerle ilgili olarak ise teorik olarak yerinden yönetim kavramı tanımı, türleri belirtilecek, devamında yerel yönetimlerin tanımı, tarihsel gelişimi ve modern yerel yönetim birimi olarak belediyelerin gelişimine değinilecektir

İkinci bölümde ise Avrupa Birliği sosyal politikasının temelleri ve gelişim süreci değerlendirilecek, Avrupa Birliği'nin sosyal politika ile ilgili normlarına ve öne çıkan

konulara yer verilecektir. Avrupa refah sistemleri tartışılarak, bu refah sistemleri içerisinde rol alan aktörler incelenecektir. Ayrıca Avrupa Birliği'nde yerel yönetimler açısından önemli rol oynayan kurum ve normlar belirtilerek; İsvi ve İngiltere örneklerinde yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki uygulamaları ortaya konacaktır.

Türkiye'de sosyal belediyeçilik anlayışına değinilecek son bölümde ise öncelikle kavram açısından önemli olan sosyal devlet anlayışının gelişimi ve Türkiye'de yerel yönetim sistemi incelenecektir. Türkiye'de sosyal belediyeçiliğin teorik ve pratik gelişimine odaklanılırken, bu gelişim tarihsel olarak verilecek, gelişimin idari ve mali kaynaklarına değinilecektir. ne çıkan uygulama örnekleri değerlendirilecek ve çalışma literatürde ne çıkan sorunlar tartışılarak tamamlanacaktır.

I. BÖLÜM:

TEORİK ÇERÇEVE:

SOSYAL POLİTİKA VE YEREL YÖNETİMLER

1.1 Sosyal Politika Kavramı ve Sosyal Politikaların Dönüşümü

1.1.1 Sosyal Politika Kavramı

Sosyal politika, değişen ekonomik etkinliğin ve toplumsal yaşamın ortaya koyduğu gelir dağılımındaki eşitsizliklerin sonucunda ortaya çıkan bir kavramdır. Bu ekonomik etkinliğin değişimi ve gelişimi yeni sorunları beraberinde getirmekte, bu da bizi farklı bir kavramsallaştırmayla karşı karşıya bırakmaktadır. İşte bu noktada; sosyal politika kavramı, tarihsel gelişiminin de etkisiyle dar ve geniş anlamda sosyal politika olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanacaktır.

Sosyal politika, ilk olarak Sanayi Devrimi sonucunda işçi sınıfının sorunlarıyla birlikte sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkmış bir kavramdır. İlk olarak Almanya’da Profesör Riehl tarafından ortaya konan sosyal politika, işçileri yoksulluğa ve elverişsiz çalışma ve yaşam koşulları gibi sanayileşme ile değişen düzenin tehditlerine karşı korumayı amaç edinmiştir.¹ Kısaca dar anlamda sosyal politika, işçi temelli bir anlam ifade etmektedir. Çünkü bu dönemde sanayileşmenin en temel ve önemli etkileri bu sınıf üzerinde görülmektedir.

Geniş anlamda sosyal politika ise, toplumsal yaşamın değişimiyle, yeni sorunlar ve korunması gereken yeni toplumsal sınıfları da kapsamı içerisine almaktadır. G. Albrech geniş anlamda sosyal politikayı şöyle tanımlamaktadır:²

“Toplumun ekonomik yaşamında ekonomik bağımlılıkları nedeniyle özellikle zarar görebilecek olan, yoksulluk tehlikesiyle karşı karşıya bulunan halk gruplarının korunması için sosyal güvenlik ve barışın sağlanmasıyla halkın ve devletin varlığını koruma ve gelişmesini sağlama amacına yönelik önlemlerin ve örgütlerin bütünüdür.”

¹Meryem Koray ve Alper Topçuoğlu, **Sosyal Politika**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1995, s.3.

²Sami Güven, **Sosyal Politikanın Temelleri**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1995, s.12.

Şenkal, bu iki tanımlama arasında sınıfsal bir bağlantı kurarak, dar anlamda sosyal politikayı; çıkarları uyuşmayan sınıflar arasındaki mücadeleye yönelik önlemler almak olarak tanımlarken, geniş anlamda sosyal politika tanımında toplumun tüm zümreleri arasındaki mücadeleleri temel almaktadır.³

Bu tanımlardan hareketle, sosyal politikanın toplumsal değişimle ve ihtiyaçlarla birlikte dönüştüğü, genişlediği, yeni anlamlar ve amaçlar kazandığı görülmektedir. Sonuç olarak, Sanayi Devrimi'nin ilk dönemlerinde işçi sınıfına ve sorunlarına odaklanan sosyal politika, günümüzde de görüldüğü şekliyle, toplumsal refahın sağlanması ihtiyacına bağlı olarak toplumun tüm gruplarını korumayı amaçlarına kattığı göze çarpmaktadır.

1.1.2. Sosyal Politikaya Yönelik Teorik Yaklaşımlar

Sosyal politikalar modern dünyada mevcut sorunların da etkisiyle önemli bir yer işgal etmektedir. Ancak toplumsal yaşamda sosyal politikaların rolü ve uygulanması üzerine birçok görüş ve tartışma göze çarpmaktadır. Bu tartışmalara değinmek üzere bu bölümde Marksizm, sosyal demokrat teori ve neoliberalizm olmak üzere üç farklı perspektiften sosyal politika tartışmalarına yer verilecektir.

1.1.2.1 Marksizm ve Sosyal Politika

Marksizm, sosyal politikaya ve refah rejimlerine kapitalizme yönelik eleştirileri üzerinden yaklaşmaktadır. Buna göre sosyal politikalar, kapitalizmin kendi yarattığı yapısal sorunların bir sonucudur ve yine kapitalizmin çıkarına hizmet etmektedir. Bu anlayışa göre, sosyal politika uygulamalarıyla kapitalist sistem kendine meşru bir zemin yaratmaya çalışmaktadır. Ayrıca sunduğu eğitim, sağlık gibi hizmetlerle sosyal politikalar, kapitalizmin sürmesi için gerekli emeğin yeniden üretim maliyetini düşürme işlevi görmektedirler.⁴

³Abdülkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınları, İstanbul,2011, s.26.

⁴Michael Lavalette ve Alan Pratt, **Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction**, London: Sage Publications, 1998, s. 74-75.

Marksizm'e göre bu özellikleri ve uygulamalarıyla sosyal politikalar, sanıldığı gibi aksine işçi sınıfının değil, kapitalist sistemin lehine sonuçlar doğurmakta, kapitalizmin devamına yönelik bir araç olarak görülmektedir.

Devlet sosyal güvenlik yoluyla işçi sınıfının denetimini kolaylaştırmakta, sosyal hizmetler aracılığıyla da, sistemi zayıf ve güçsüz iş gücünün maliyetini üstlenmekten kurtarmaktadır. Sonuç olarak; sosyal politikalar, kapitalizmin kendi yarattığı yapısal sorunlarını hafifleterek, sistemin ayakta kalmasına destek olmaktadır.⁵

1.1.2.2 Sosyal Demokrat Perspektif ve Sosyal Politika

Sosyal demokratlar, piyasaya sosyal politikaları da içeren devlet müdahalesinin gerekli olduğunu, bu müdahaleyle kapitalizmin tüm sınıflar için yaşanabilir bir hal alabileceğini öne sürmektedirler.⁶ Dolayısıyla eleştirel bir yaklaşımları da olmakla birlikte sosyal demokratların Marksizm'den etkilendikleri göze çarpmaktadır. Ancak Marksizm, sosyal politikaları kapitalizmi meşrulaştıran bir araç olarak kullanmasını sorun olarak ortaya koyarken; sosyal demokratlar, bu durumu daha iyimser karşılamakta, kapitalizmin devamında bir olumsuzluk görmemektedirler.

Sosyal demokrat teoriye göre Marx'ın savunduğunun aksine sorun, mülkiyetten ziyade toplumsal eşitliğin sağlanmasıdır.⁷ Bu eşitsizlik ise kapitalist sistemin devamı yanında devlet müdahalesinin de desteğiyle giderilecektir. Kapitaliz sınıflar arası bir kutuplaşma ortaya çıkarmayacak, devletin koruma ve uygulamalarıyla işçi sınıfının durumu iyileşecek; kapitalist sistem refahın da etkisiyle gelişimini sürdürecektir.⁸

Sosyal demokrat teori kapitalizmle uyum içerisinde bir yaklaşım göstermektedir. Bu görüşün eşitlikle ilgili fikirlerinde de göze çarpmaktadır. Sosyal demokrat teorisyenlerden Tawney ve Crosland, toplumsal eşitlik ilkesine dayandırdıkları sosyal politikaların toplumla birlikte ekonomik sisteme sağladıkları yararları da öne çıkarmaktadırlar. Bu yazarlara göre, verilen sağlık hizmetleri toplumun ekonomik

⁵Pete Alcock, Margaret May ve Karen Rowlingson, **Sosyal Politika**, Ankara: Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011, s. 120.

⁶Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul: İTO Yayınları, 2007, s. 59.

⁷Cahit Talas, **Toplumsal Politikaya Giriş**, Ankara: S Yayınları, 1981, s. 89.

⁸Özdemir, 2007, s.60.

etkinliğini de artıracak, gelirin eşit dağılımı ise bireyleri yoksulluktan ve güvensizlikten korumanın yanı sıra talebi ve dolayısıyla istihdamı artırarak ekonomiyi de destekleyecektir.⁹

1.1.2.3 Neoliberalizm ve Sosyal Politika

Neoliberal düşünce sosyal politikalara, devletin rolüne eleştiriler yönelterek yaklaşmaktadır. Bu görüşe göre; devlet ekonomik yaşama müdahalede bulunmamalı, rekabete ve bireysel özgürlüklere dayalı sistemin devamını sağlamalıdır. Çünkü devletin ekonomiye müdahalesi ile düzenleyici rolü, ekonomik gelişme ve refahın gelişimi önünde en büyük engel olarak görülmektedir.¹⁰

Devletin rolüne yönelik bu düşünceleri nedeniyle neoliberaler, refah devleti uygulamalarına önemli eleştirilerde bulunmaktadır. Bu anlayış bir nevi karşılaştığı sosyalist ve sosyal demokrat görüşlere meydan okumaktadır.

Neoliberal düşünürlerin sosyal refah politikalarına en temel eleştirileri ise iki argüman üzerinden ele alınmaktadır. Öncelikle devletin serbest piyasadan aldığı kaynağı tekelci bir anlayışla zarar görmeye açık kesimlere aktarmasının ulus devlet yapısının altını boşalttığını düşünmektedirler. İkinci olarak ise; ne kadar harcama yapılırsa yapılısın refaha harcanan para, refah bürokrasisi içerisinde erimekte, bir sonuç doğurmamakta, bireyleri ise yardımlara alıştırmakla ekonomik etkinliği düşürmekte, refah bağımlıları yaratmaktadır.¹¹

Neoliberal düşünürler, bu olumsuzlukları gidermek üzere kimi önerilerde de bulunmaktadır. Friedman, bu konuda özelleştirmeyi bir çözüm olarak göstermektedir.¹² Minford da bu yolla tekelci hizmet sunumu sonucu ortaya çıkan savurganlığın giderilebileceğini savunmaktadır. Böylelikle aynı zamanda bireylerin refaha yönelik ücret ödemelerini de gerektiren birçok seçenek ortaya çıkacaktır. Minford ayrıca ödemeye dayalı minimal bir güvenlik ağı kurulmasını savunmaktadır. Bireyler alacakları temel hizmetler için tek bir ödeme yapacak, bunlar dışındaki

⁹Lavalette, 1998, s. 23.

¹⁰David Harvey, **A Brief History of Neoliberalism**, New York: Oxford University Press, 2007, s.65.

¹¹Alcock, May ve Rowlingson, 2011, s.88.

¹²Özdemir, 2007, s. 63.

hizmetleri ise ücret karşılığı alacaklardır. Bu uygulama sonucunda etkin bir politika izlenmiş olacak, refah hizmetlerinden arta kalan kaynak ise yine piyasaya aktarılacaktır.¹³

1.1.3 Sosyal Politikanın Doğuşu ve Gelişimi

1.1.3.1 Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Politika

Orta Çağ uygulamaları sosyal politikalar açısından önemli bir örnek olarak gösterilmektedir. Bu dönemde Batı'da Hristiyanlık etkisiyle sosyal adalet kavramına önem verilmektedir. Bu bağlamda özel mülkiyet önemliydi ancak kişiler kazandıkları serveti sosyal hizmetler yoluyla ihtiyaç sahipleriyle de paylaşmalıydılar. Öte yandan Doğu'da hâkim olan İslami düşünce de devletin ihtiyaç sahiplerine yardım etmek zorunda olduğunu, toplanan vergilerin bir kısmının da yoksul ve yetimlerin hakkı olduğunu savunmaktadır. Bu dönemde bu görüşler uygulamaya da yansımaktadır.¹⁴

Bugünkü anlamda sosyal politikaların doğuşu ise ulus devlet yapısının ortaya çıkışıyla ilişkilendirilmektedir. Çünkü sosyal politikaların talep edilebilmesi için ulus temelli, halk egemenliğine dayanan modern devletin doğması gerekmiştir.¹⁵ Bu nedenden ötürü Avrupa refah devletlerinin gelişimi Roma İmparatorluğu'nun gerilemesinden sonra başlamıştır. 10. yüzyıla dayandırılan refah ideolojisinin ana aktörleri devlet ve kilise ikilisiydi. Üretimdeki azalmalara bağlı şekilde artan yoksulluk önemli bir sosyal sorun olarak görülmekteydi. Bu sorunun çözümünde ise geleneksel görüşlerin de etkisiyle kilise temel bir role sahip olmuş ve halka eğitim, sağlık, barınma gibi bazı temel sosyal hizmetleri sunmaktaydı.¹⁶

Ancak kilisenin bu rolü de ülkeden ülkeye farklılık göstermekteydi. Katolik kilisesi kilisenin sosyal yardımlarda önemli bir etkisi olması gerektiğini savunurken Protestan kilisesi ise kilisenin küçük bir role sahip olmasını benimsemiştir. Bu da bizi Avrupa'da farklı refah uygulamalarıyla karşı karşıya getirmektedir. Öte yandan bu

¹³Alcock, May ve Rowlingson, 2011, s.93.

¹⁴Sosyal Politikanın Doğuşu ve Gelişimi, www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm, Erişim Tarihi: 12.06.2012.

¹⁵Koray ve Topçuoğlu, 1995, s. 4.

¹⁶Şenkal, 2011, s. 28-29.

dönemde yapılan yardımlar belli kesimleri hedef almaktaydı. Örnek olarak Antik Çağ'da askerlere yönelik yardımlar gösterilebilir. Daha genel anlamda ilk yardım anlayışı ise 1601 yılında İngiltere'de çıkarılan Yoksulluk Yasası örneğinde göze çarpmaktadır. Bu yasayla dönemin en önemli sorunu olan vebanın sonuçlarını hafifletmek, bu hastalıktan zarar gören kesimlere destek olmaktır.¹⁷

1.1.3.2. Sanayi Devrimi Sonrası Sosyal Politikalar ve Refah Devletinin Doğuşu

Şüphesiz ki Sanayi Devrimi günümüz sosyal politikalarının ortaya çıkışı ve bu denli gelişimi arkasındaki en önemli nedendir. Çünkü sosyal politikaları zorunlu hale getiren sorunların nedeni olan yeni üretim düzeninin başlangıcı Sanayi Devrimi'dir. Sanayi Devrimi ise şöyle tanımlanmaktadır:¹⁸

“Modern bilim ve tecrübi bilginin pazar için üretim sürecine geniş ve sistematik olarak uygulanması, ülke çapında ve uluslararası pazarlar için üretime doğru bir ihtisaslaşmaya yönelmesi, nüfusun kırsal kesimden kentlere göç etmesi, tipik üretim biriminin genişlemesi, ortaklık ve kamu teşebbüslerine daha dayalı hale gelmesi, iş gücünün mamul mallar ve hizmet üretimine kayması sürecidir.”

Söz konusu bu değişim kentlere önemli bir nüfus akışıyla sonuçlanmış, toplumu işçi sınıfı olarak adlandırdığımız kavramla karşı karşıya bırakmıştır. Talas, bu sınıfı şu temel özellikleri ile tanımlamaktadır: İşçi sınıfı, ücret karşılığı emeğini satarak geçimini sağlamakta, genellikle işveren tarafından tek taraflı sağlanan koşullarda çalışmaktadır. Biriktirilmeye ulaşamadığı için sömürüldüğüne inanan işçi sınıfı, ayrıca çok sınırlı bir statü değiştirme imkânına sahiptir.¹⁹

Sosyal politikaların güçlenmesiyle işçi sınıfı arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Güven, sosyal politikaları çağdaş işçi sınıfının sorunlarına dayandırmaktadır. Sanayi Devrimi, sermaye sahibi sınıfla işçi sınıfı arasındaki sınıf çelişkilerini önemli derecede artırmıştır. Bu çelişkilerse çözülmesi gereken toplumsal

¹⁷Özdemir, 2007, s. 181.

¹⁸Phyllis Deane, **İlk Sanayi İnkılabı**, çev: Tefvik Güran, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1994, s.1.

¹⁹Talas, 1981, s.26.

sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Sosyal politika da bu sorunları çözmeyi ya da en azından hafifletmeyi amaçlamaktadır.²⁰

Bu dönemin sosyal politikaları gelişme dönemi olmasının arkasında iki temel neden yatmaktadır. Bunlar ekonomik ve siyasal nedenlerdir. Ekonomik neden çalışma yaşamındaki olumsuzlukların sosyal politikalara ifade etmektedir. Yeni sanayinin doğurduğu uzun çalışma süreleri, elverişsiz çalışma koşulları, kadın ve çocuk işçilerin sömürülmesi gibi sorunlar devletin ekonomik ilişkide zayıf olan ve zarar gören kesimler lehine karar alması sonucunu doğurmuştur. Siyasi nedenlerse genişleyen işçi sınıfının taleplerinin demokratikleşen devlet yönetimine etkisini ifade etmektedir. Sanayileşme ile birlikte işçiler nüfusun önemli bir kesimini oluşturmaya başlamışlardır. Demokratik sistemde bu nüfusun oy potansiyeli ise görmezden gelinemezdi. Bu nedenle sosyal politikaların gelişiminde demokrasinin önemli bir etkisi görülmektedir. Buna örnek olarak ise demokrasiyi ilk benimseyen ülke olarak İngiltere'nin ilk sosyal politika önlemlerini alması da şaşırtıcı değildir.²¹

Sanayi Devrimi'ni ilk yaşayan ülke olarak İngiltere'ye bakıldığında önemli sosyal politika uygulamalarıyla karşılaşmaktayız. 1802'de çıkarılan çocuk işçileri korumaya yönelik yasayla başlayan süreçte buna benzer birçok yasa çıkarılmıştır. Bu yasalar temel olarak çalışma koşullarını iyileştirme ve denetim altına alma amacı gözetmekteydi. 1911'de çıkarılan ulusal sigorta yasasını ise dul, yetim ve yaşlılık sigortası yasaları izlemiştir.²²

Sanayi Devrimi sonrası sosyal politika önlemleri açısından İngiltere kadar önemli bir diğer ülkede Fransa'dır. Demokratikleşme açısından dünyada önemli bir yere sahip olan Fransa bu dönemde sosyal politika uygulamalarıyla da göze çarpmaktadır. Fransa'daki ilk uygulamalar, İngiltere'de olduğu gibi çalışma yaşamının düzenlenmesine yönelik olmuştur. 1841'de bu alanda ilk yasa çıkarılmıştır. 1874 ve 1892 yıllarında çıkarılan yasalar da işçileri koruyucu ve yaş, çalışma süresi gibi kısıtlamalar getirmiştir. 1895 ve 1898'de iş kazaları tazminatları yasalaştırılmış,

²⁰Güven, 1995, s.36.

²¹Talas, 1981, s.45-49.

²²Güven, 1995, s. 73.

1900'lü yılların ilk 10 yıllık döneminde ise Fransa'da işçi sağlığı, güvenliği ve yaşlılık sigortası gibi birçok konuda yasalar çıkarılmıştır.²³

Sosyal politikaların gelişimini göstermesi ve geleceği açısından dönemin en önemli kavramı ise refah devletidir. 19. yy. sonlarında Bismarck yönetimindeki Almanya'da ortaya çıkan bu kavram için Flora'nın tanımlaması ise şöyledir;²⁴

“Bireylere ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, onlara sosyal güvenlik olanakları sağlayan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm vatandaşlara eğitim, sağlık, konut gibi sosyal hizmetler alanında belirli bir standart getiren devlettir.”

Bismarck'ın refah devleti adı altında uygulamaya koyduğu sosyal güvenlik önlemlerinin altında ise iki temel neden yatmaktadır. İlk olarak; elverişsiz çalışma koşulları üretim için gerekli iş gücünün devamını tehdit etmekteydi. Bu durumsa devletin önlemler almasını zorunlu hale getirmişti. İkinci neden ise; işçi sınıfının güçlenmesi ve bu sınıfın radikalleşmesi önemli bir tehlike olarak görülmekteydi. İngiltere örneğinde de söylediğimiz üzere; demokratik hakların da gelişimiyle bu sınıfın talepleri görmezden gelinemezdi. Böylelikle Bismarck radikalleşmenin önüne geçmiş, işçi sınıfının bu hareketini yumuşatmıştır.²⁵

1.1.3.3 Refah Devletinin Gelişimi

İkinci Dünya Savaşı sonrası otuz yıllık dönem(1945-1975), refah devletinin büyük önem kazandığı göze çarpmaktadır. Bu dönemde sosyal politikalar yaygınlaşmış, kavramın anlamı da bu yıllarda genişlemiştir. Savaşın doğurduğu ekonomik ve sosyal sorunların da etkisiyle sosyal adalet kavramı sorgulanmaya başlamış, devletler bu doğrultuda eğitim, sağlık, yoksulluğun önlenmesi, istihdam gibi konularda refahı artırmaya yönelik uygulamalara önemli derecede kaynaklar aktarmışlardır.²⁶

1929 Ekonomik Buhranı ise ekonomiye devlet müdahalesi taleplerini artırıcı bir etki ortaya çıkarmıştır. Sosyal güvenlik ve refah hizmetlerini içeren bu talepler bir

²³Güven, 1995, s. 74.

²⁴Koray ve Toğçuoğlu, 1995, s. 19.

²⁵Asbjorn Wahl, **The Rise and Fall of the Welfare State**, London: Pluto Press, 2011, s. 24.

²⁶Meryem Koray, **Sosyal Politika**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000, s. 11.

anlamda ekonomik yaşamda baskın olan, zenginliği ve gücü elinde bulunduran kapitalist elitin yönlendirici gücüne bir tepki niteliğindedir.²⁷ Bu tepki ise siyasi haklar sayesinde siyasi partiler veya sendikalar gibi baskı grupları faaliyetleriyle gösterilebilmektedir.²⁸ Yani devletin bireylerin toplumdaki yerine ilişkin bakışındaki radikal dönüşüm refah devletinin ortaya çıkışında önemli rol oynamaktaydı. Bu değişimin temelinde ise sosyal haklara olan inanç yatmaktaydı.²⁹ Bunların uygulamaya geçirilmesinde de ekonomik ortamın önemli etkisi olmuştur. Ekonomik krizin büyümesi ve bu talepler ekonomide liberal anlayıştan, Keynezyen anlayışa geçişle sonuçlanmıştır. Böylelikle laissez faire düşüncesine dayanan yani piyasanın kendi işleyişine odaklı sistem, yerini devletin müdahaleci olduğu ve ekonomide etkin rol oynadığı bir sisteme bırakmıştır. Bahsedilen 30 yıllık süreç sonunda OECD ülkelerinde hükümet harcamalarının GSYİH içindeki payı bunu açıkça göstermektedir. (İngiltere: %43, İsveç: %60, İsviçre: %30).³⁰

Refah harcamalarına bakmak gerekirse; İngiltere’de 1942 yılında yayınlanan Beveridge’in Sosyal Sigorta ve ilgili Hizmetler raporu bu alana ilişkin önemli bir belgedir. Beş devasa toplumsal kötülükten(cehalet, hastalık, aylaklık, bakımsızlık ve fukaralık) söz eden rapor, bu kötülüklerle baş etmek için gerekli adımların devlet tarafından atılması gerektiğini savunuyordu. Savaş döneminde çok küçük bir bölümü uygulamaya konsa da, 1945’te İşçi Partisi hükümetiyle birlikte önemli sonuçlar doğurmuştur. İngiltere’de dönemin refah devleti uygulamaları şöyle sıralanabilir:³¹

“-Cehaletle mücadele etmek için 15(daha sonra 16)yaşına kadar parasız eğitim,

-Hastalıkla mücadele etmek için, kullanım noktasında parasız bir ulusal sağlık hizmeti,

-Aylaklıkla mücadele etmek için, tam istihdam sağlamaya yönelik devlet taahhüdü;

-Bakımsızlıkla mücadele etmek için, bütün yurttaşlara kiralık toplu konutlar;

²⁷Wahl, 2011, s. 23.

²⁸Koray, 2000, s.53.

²⁹Ayşe Buğra, **Kapitalizm Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2010, s. 65.

³⁰Özdemir, 2007, s. 31.

³¹Alcock, May ve Rowlingson, Ankara, 2011, s.20.

-Fukaralıkla mücadele etmek için, ihtiyaç duyan herkese ulusal sigorta yardımları.”

Rapora dayanan bu uygulamalar model olarak Kuzey Avrupa ülkeleri üzerinde de büyük bir etkiye sahip olmuştur.³² Bu örneklerin ve dönemin ekonomi anlayışının da etkisiyle devlet bütçelerinin büyümesi refah harcamalarına büyük kaynaklar harcanmasını da kolaylaştırmıştır. Devlet bütçeleri içerisinde refaha dönük harcamalar önemli ölçüde artmıştır. 20. Yüzyıl başına kıyasla 1960’ta İngiltere’de bu harcamalar %20’den %47’ye, İsveç’te ise %30’dan %53’e çıkmıştır.³³

1.1.3.4 Refah Devletinın Krizi

Refah devleti uygulamalarının artışının arka planındaki Keynezyen ekonomi anlayışının gelişimi gibi terkedilişi de bir ekonomik kriz sonucunda olmuştur. 1970’lerin ortalarında ortaya çıkan stagflasyon krizi, Keynezyen anlayışın ve refah devletlerinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Bu krizle birlikte, bu düşünce ve uygulamaların beklenen başarıyı gösteremedikleri düşünülmeye başlanmıştır.³⁴ Esping-Andersen’e göre refah devletine yönelik bu eleştirilerin temelinde şu üç neden bulunmaktadır: Öncelikle refah devletinin piyasayı boğduğu, toplumu piyasa koşullarından saptırdığı düşünülmektedir. İkinci olarak, nüfusun yaşlanmasının gelecekte doğabilecek olumsuz etkilerine odaklanılmaktadır. Son olarak ise, yeni küresel düzenin savurgan hükümetlere ve rekabetçi olmayan ekonomilere verebileceği zarardan bahsedilmektedir.³⁵ Bu nedenlerin de etkisiyle sosyal politikaların topluma yüklediği ve yükleyeceği sosyal maliyetlere dikkat çekilmektedir.³⁶ Keynezyen ekonomi pratiklerinin başarısızlığı, “Neoliberal” olarak adlandırılan “yeni” bir ekonomi anlayışının kabulüne giden süreci açmıştır. Bu anlayış her alanda olduğu gibi sosyal politika da devletin küçültülmesini, ekonomiye müdahaleden kaçınmasını savunmaktadır. Çünkü refah devleti uygulamalarıyla bazı kesimler gereksiz yere

³²Wahl, 2011, s.29.

³³Koray, 2000, s. 35.

³⁴Salih Alp, “Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”, **Sakarya Üniversitesi Maliye Dergisi**, No. 156(Ocak 2009), s. 5.

³⁵Gosta Esping-Andersen, “ Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, çev: Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, **Sosyal Politika Yazıları**, der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder , İstanbul: İletişim Yayınları, 2006, s. 56.

³⁶Şenkal, 2011, s.149.

kayırılmakta, ayrıca bu uygulamalar için vergiler artırılmakta, devlet büyümekte, piyasa zayıflatılarak özgürlükler azaltılmaktadır.³⁷

Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla neoliberal sosyal politika refah devletinden kopma anlamında şu üç temel özelliğe odaklanmaktadır: Özelleştirme, hedef belirleme ve yerinden yönetim. Özelleştirme ile devletin sosyal politika alanını daraltmak ve kaynak savurganlığı önlenmek istenmektedir. Hedef belirleme ise yalnızca toplumun belli kesimlerine sosyal yardım ve hizmet sağlanmasını ifade etmektedir. Sosyal politikada yerinden yönetim ise halka daha yakın unsurlarla hem daha etkili kaynak kullanımını hem de bireylerin karar alma sürecine katılımını sağlamaktadır.³⁸

Refah devleti uygulamalarına asıl tehdit ise neoliberal ekonomiyi daha da baskın hale getiren küreselleşme olgusu olmuştur. Küreselleşme ortaya koyduğu uluslararası rekabete dayanan ekonomisiyle refah devletinin sürdürülebilirliğini daha da zorlaştırmıştır. Çünkü küresel ekonomi büyümeyi ve karlılığı ön plana alırken, refah devleti vatandaşların sosyal korunma ve güvenliğine odaklanmaktadır.³⁹ Yani küresel ekonomi devletlerin önüne önemli bir rekabet alanı koymakta, sosyal uygulama ve önlemleri geri plana atmaktadır. Küresel ölçekteki şirketlerin vergi oranları ve sosyal yükümlülüklerin daha az olduğu ülkeleri tercih etmeleri bu açıdan önemli bir örnektir.⁴⁰

1.1.4 Sosyal Politikanın Amaçları

Sanayi Devrimi'nin büyüyen etkileri önemli sonuçları beraberinde getirmiştir. Özellikle sanayinin kümelendiği büyük şehirlerde toplum içerisinde zengin, fakir kesimler arasında önemli sosyal sorun ve tehlikelerle karşı karşıya kalınmıştır. Özellikle artan yoksulluk ve gerilim bu sorunların en önemlileri olarak göze çarpmaktadır.⁴¹ Bu dönem sonrası siyasi gelişmeler ve işçi mücadeleleri sosyal denge için bir tehdit haline gelmiştir. Bu nedenle sosyal politikanın ilk hedefinin gerilimi düşürmek; sosyal adalete dayanan sosyal dengeyi sağlayarak sosyal barış ortamını kurmak olarak düşünüldüğü

³⁷Özdemir, 2007, s. 238-239.

³⁸Şenkal,2011, s.153-155.

³⁹Şenkal,2011, s.185.

⁴⁰Özdemir, 2007, s.242.

⁴¹Ali Çubuk, **Sosyal Politika**, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1979, s.26.

görülmektedir. Bu sosyal politikanın dar kavramsallaştırmasına dayanan görüşe göre amaç, kapitalist sistemin devamını sağlamaktır.⁴²

Sosyal politikaların gelişimi ve geniş anlamını kazanması ise bizi toplumun tüm kesimlerini kapsayan amaçlara götürmektedir. Bu anlayışın temelinde ise genel olarak toplumsal refahın artırılması yatmaktadır. Altan refah artışını ekonomik kalkınma ile birlikte anmakta, ekonomik gelişmenin sosyal gelişmeyi desteklemesi gerektiğinden söz etmektedir.⁴³ Böylelikle toplumun tüm kesimlerinin refahının temel hedef olarak alınmasının daha güçlü bir toplumsal düzenin sağlanmasıyla sonuçlanacağına inanılmaktadır.⁴⁴

Bu amaçlar doğrultusunda sosyal politikaların temel aldığı sosyal güvenlik sistemi ve bu sistem içerisinde yer verilen uygulamalara da değinmek faydalı olacaktır.

1.1.5 Sosyal Güvenlik Sistemi ve Uygulamaları

Sosyal güvenlik, sosyal politikaların en çok gelişen araçlarından biri olarak göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlik kavramının temelinde daha önceki bölümlerde sözünü ettiğimiz sosyal sorunların etkisiyle, geleceği risk altında olan bireylere bir güvence sağlama, yarınından emin olma gereksinimini karşılama düşüncesi yatmaktadır.⁴⁵ Seyyar'a göre ise sosyal güvenlik kavramı;⁴⁶

“ferdi bazda ortaya çıkan ek masrafların veya gelir kaybının belli bir zümre veya toplumun tamamı tarafından kolektif bir biçimde paylaşılarak karşılanmasını, dolayısıyla fertlerin tek tek üstesinde gelemeyeceği sosyal problemlerin halledilmesini sağlamaya yönelik tedbirlerin bütünüdür.”

Tanımdan da anlaşılacağı üzere, bireysel riskleri kolektifleştirerek gidermeye çalışan sosyal güvenlik, bu amaçla sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi uygulamalara başvurmaktadır.

⁴²Ömer Zühtü Altan, **Sosyal Politika Dersleri**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, 2006, s. 12.

⁴³Altan, 2006, s. 20.

⁴⁴Güven, 1995, s. 13.

⁴⁵Güven, 1995, s.123.

⁴⁶Ali Seyyar, **Sosyal Siyaset Terimleri: Ansiklopedik Sözlük**, İstanbul: Beta Yayınları, 2002, s.506.

Sosyal sigorta kavramı öncelikle çalışanları akla getirmektedir. Önceleri yalnızca iş kazaları veya meslek hastalıklarından doğabilecek risklere dönük olan sosyal sigortaların kapsamı zamanla genişlemiş, işe bağlı risk zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Sigortalılar gelir düzeyine bağlı olarak prim ödemekte, böylelikle bir anlamda sosyal dengesizliğin de önüne geçilmektedir.⁴⁷

Sosyal yardım ise hiçbir kaynağı olmayanların sosyal dışlanmasını ve marjinalleşmesini engellemek amacıyla yapılan transferleri ifade etmektedir. Günümüz sisteminde sosyal yardım bir bakıma son çare olarak görülmektedir.⁴⁸ Temel amaç sürekli yardım olmayıp, yardıma neden olan durumun (yoksulluk, hastalık, vb.) en kısa sürede giderilmesi hedeflenmektedir. Bu özellikle gelirin yeniden dağıtımını sağlayarak gelir adaletsizliğinin giderilmesinde önemli rol oynamaktadır.⁴⁹

Sosyal hizmetler de; ekonomik ve sosyal imkânsızlıklar nedeniyle bazı hizmetlerden yoksun kalan bir bakıma dışlanan bireylerin hayat standartlarını iyileştirmeye, refahlarını artırmaya ve mevcut yoksunluklarını gidermeye yönelik hizmet ve faaliyetleri ifade etmektedir. Bu hizmetler devletçe ve gönüllü kuruluşlarca verilebilmektedir.⁵⁰ Günümüzde sosyal hizmetlere bakıldığında çeşitli kamu ve sivil toplum kuruluşlarınca birçok alanda hizmet verildiği görülmektedir. Bu alanlar şöyle sınıflandırılabilir: Tıbbi hizmetler, psiko-sosyal danışmanlık hizmetleri, kurumsal ıslah hizmetleri, kurumsal rehabilitasyon hizmetleri, çocuk koruma ve kurumsal yetiştirme hizmetleri, gençliğe dönük eğitsel hizmetler, yaşlılara dönük hizmetler, tıbbi afetlere yönelik ekonomik destek hizmetleri, aileye manevi destek hizmetleri.⁵¹ Görüldüğü üzere farklı alanlara olduğu gibi toplumun farklı kesimlerine de odaklanan bu hizmetler temel olarak refah artışı ve toplumun kalkınması hedefine yönelik verilmektedir.

1.2 Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim ve Belediye Kavramları

Kamu yönetimi; devlet yönetimini iki temel ayak üzerinde ele almaktadır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak belirtilen bu ayaklar, ağırlıkları

⁴⁷Güven, 1995, s. 126.

⁴⁸Faruk Taşçı, **Sosyal Politikalarda Can Simidi: Sosyal Yardım**, Ankara: Nobel Yayınları, 2010, s.39.

⁴⁹Güven, 1995, s. 128.

⁵⁰Taşçı, 2010, s. 30.

⁵¹Seyyar, 2002, s.519.

değişmekle birlikte birkaç istisna dışında bütün devlet yönetimlerinde bir arada görülmektedir. Merkezden yönetim toplumsal ihtiyaçları gidermeye yönelik görevlerin tek bir merkezden yönetilmesini temel alırken, yerinden yönetim belli bölgelerde ve belli konularda yetkinin merkez dışında kurumlara devredilmesini ifade etmektedir. Bu iki anlayıştan hangisinin daha baskın olacağı devletin temel algısına göre değişmektedir. Çünkü Nadaroğlu' nun da belirttiği gibi bu seçimde toplumsal ihtiyaçlar yanında siyasi, ekonomik, mali, hukuki kriterler etkili olmaktadır.⁵²

Bu ikili yapı içerisinde devletler bahsedilen ihtiyaçlar çerçevesinde ara kurumlar da kullanabilmektedirler. Bunlara örnek olarak yetki genişliği ilkesi temelinde görev yapan merkezi yönetimin taşra kurumları verilebilir. Keleş, bu organları yerel yönetimin bir türü olarak görenler olduğu gibi, merkeziyetçiliğin uzantısı olduğunu öne sürenler de olduğunu belirtmektedir.⁵³ Yetki genişliği ilkesinde yetkinin merkez dışında bir kurum tarafından kullanıldığı görülse de bu kurumun yine merkez tarafından atanması ve hiyerarşik vesayeti altında olması ikinci görüşü güçlendirmektedir.

Bu açıklamalar temelinde, asıl ilgi alanımızı yerel yönetim aygıtları olan belediyeler oluşturduğundan bundan sonraki bölümünde bu kurumların temeli olan yerinden yönetim kavramı tanımlanacak ve türlerine değinilecektir.

1.2.1 Yerinden Yönetim Kavramı

Yerinden yönetim yukarıda da bahsedildiği üzere merkezin, belli konulardaki yetkisini kendisinden bağımsız başka bir kuruma devretmesini ifade etmektedir. Yerinden yönetim ile merkezi yönetiminin ortaya çıkarabileceği sakıncalar ortadan kaldırılmaya ve eksiklikleri tamamlanmaya çalışılmaktadır.⁵⁴ Bu yetki devri temel olarak üç amaca dayanmaktadır. Bunlardan ilki özgürlüktür; bireyler ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, bir araya gelerek üretim ve tüketimlerini özgürce yerine getirmektedirler. İkinci amaç ise; etkinliktir. Buna göre toplum için gerekli tüm kamusal mal ve hizmetler, merkezi yönetimce üretilemez; bu durumsa merkezi

⁵²Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları, 1994, s.3.

⁵³Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2009, s.21.

⁵⁴Erol Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İlke Yayıncılık, 2003, s.33.

yönetimin yerel yönetimlerle işbirliğini ve hatta yetki devrini gerekli kılmaktadır. Yerinden yönetimin dayandığı son amaç demokrasinin sağlanmasına yöneliktir. Demokrasi ise burada yerel halkın kendini ilgilendiren konularda karar alma sürecine katılmasını ifade etmektedir.⁵⁵

Bu amaçlar çerçevesinde merkezi yönetimler sahip oldukları yasama, yürütme ve yargı yetkilerini ülkeden ülkeye sınırları değişen bir şekilde yönetim mekanizması içerisindeki başka birimlere devretmektedirler. Bu yetkilerin devrini ifade eden yerinden yönetim ise devredilen yetkinin türüne göre iki ana başlık altında incelenmektedir: Bunlar, siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetimdir.

1.2.1.1 Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasında bölüşümünü ifade etmektedir. Bu uygulamanın görüldüğü devletlerde egemenliğin bir parçası yönetim sistemi içerisindeki kurumlara verilmektedir. Bahsedilen egemenlik, merkezi yönetim karşısında anayasal güvenceye sahip ikinci derece bir niteliktedir. Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sisteminin yöntemi olarak görülmektedir. Federalizm ise yönetim anlayışında çok merkezliliği ifade etmektedir.⁵⁶ Bu anlayış içerisinde merkezi hükümet yasama, yürütme ve yargı görevlerini (kamu kudretini) eyalet adı verilen alt birimlerle paylaşmaktadır. Federal sistemleriyle ABD ve Hindistan bu konuda verilebilecek önemli örneklerdendir.

1.2.1.2 İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim(yönetsel âdem-i merkeziyet), merkezin yönetimin yerinden yönetime yalnızca yürütmeye dair yetkiler devretmesini ifade etmektedir. Yani yetki alan kurum yalnızca icrai kararlar alıp uygulayabilmektedir.

⁵⁵İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları**, İstanbul: IULA-EMME, 1992, s.3.

⁵⁶Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2009,s.77-78.

Eryılmaz, bu kuruluşları şöyle tanımlamaktadır: “İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir.”⁵⁷

İdari yerinden yönetim kuruluşları merkezden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler ve kendi seçilmiş organları mevcuttur. Ancak bu kuruluşlara egemenliğe dair bir statü tanınmamıştır. İdari yerinden yönetimi, siyasi yerinden yönetimden ayıran temel özellik budur.

İdari yerinden yönetimin kendi içinde hizmet yerinden yönetimi ve coğrafi yerinden yönetim olmak üzere iki türü bulunmaktadır.

1.2.1.2.1 Hizmet Yerinden Yönetimi

Hizmet (fonksiyonel) yerinden yönetimi, belli bir amaca yönelik olarak merkezden ayrı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar kurularak, bu alandaki yetkinin bu kuruluşlara devredilmesini ifade etmektedir.

Merkezi yönetim hiyerarşisinden bağımsız olan bu kuruluşlar, vermeleri gereken hizmete yönelik yürütmeye ilgili kararlar alma yetkisine sahiptirler. Bu kuruluşlara örnek olarak meslek odaları, kamu iktisadi teşekkülleri ve üniversiteler gösterilebilir.⁵⁸

1.2.1.2.2 Coğrafi Yerinden Yönetim

İdari âdem-i merkeziyetin bu türünde, belli bir bölgedeki ortak ihtiyaçları gidermek üzere merkezi yönetim idari yetkilerinin bir kısmını o bölgedeki tüzel kişiliği bulunan kuruluşlara devretmektedir.

Coğrafi yerinden yönetimde, mahalli topluluğa kendi ihtiyaçlarını gidermek üzere yürütmeye özerklik sağlanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak kendi karar organlarını seçme hakkı tanınmaktadır. Seçilmiş organlar ortak ihtiyaçları karşılamak

⁵⁷Eryılmaz, 2009, s.79.

⁵⁸Nadaroğlu,1994, s.24.

amacıyla karar alma ve uygulama yetkisine haizdirler. Hizmet yerinden yönetiminde ise özerklik bölgeye veya topluluğa değil sunulacak hizmet alanına yönelik verilmektedir.⁵⁹

Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları, idari özerkliklerinin yanında mali özerkliğe de sahiptirler. Mali özerklik ise burada bu kuruluşların kendi bütçelerine ve merkezden bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmaları anlamına gelmektedir. Bu kuruluşlar kendi bütçelerini düzenler ve uygularlar. Ayrıca mahalli ihtiyaçların gerektirdiği harcamaları yapar ve bu harcamaları karşılamak üzere gerekli gelirleri tarh ve tahsil ederler.⁶⁰

İdari ve mali özerklik coğrafi yerinden yönetimin iki temel unsuru olmakla birlikte, bu özerkliğin sınırları ülkeden ülkeye benimsenen anlayışa bağlı olarak değişmektedir.

1.2.2 Yerel Yönetim Kavramı

Yukarıda sözünü ettiğimiz coğrafi yerinden yönetim kuruluşları yerel yönetimler olarak adlandırılmaktadır. Ruşen Keleş; özerk yerel yönetim kavramını, yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizge, yerel yönetim birimini ise merkezi yönetimce belli sınırlar içerisinde kural koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim birimi olarak tanımlamaktadır.⁶¹

Hampton ise yerel yönetimleri tanımlarken öncelikle içerdikleri unsurlara bakmanın gerekliliğinden söz etmektedir. Bu görüşe göre yerel yönetimlerin dört karakteristik özelliği bulunmaktadır. Birincisi yerel yönetimlerin belli coğrafi sınırlar üzerinde yetkiye sahip olmasını ifade etmektedir. İkinci olarak; yerel yönetimler, ihtiyaçları gidermek üzere kurulmuş çok amaçlı kuruluşlardır. Üçüncüsü; doğrudan seçilmiş meclisleri bulunmaktadır. Son olarak, yerel yönetimler, mali özerkliğe

⁵⁹Eryılmaz,2009, s.82.

⁶⁰Nadaroğlu,1994, s. 25.

⁶¹Keleş ,2009, s.22

sahiptirler.⁶² Nadaroğlu da, bir yönetsel birimin bugünkü anlamında yerel yönetim kabul edilebilmesi için bu dört unsurun zorunlu olduğunu belirtmektedir.⁶³

Bu iki yaklaşımdan hareketle yerel yönetimleri şöyle tanımlayabiliriz: Yerel yönetimler; belli bir bölgede, ortak ihtiyaçları gidermek üzere görev yapan, merkezden bağımsız tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip, karar organları seçimle iş başına gelen yönetsel birimlerdir.

Bu özellikleriyle tanımlanan yerel yönetim birimleri tarihi süreçte gelişerek günümüzde tanımlandıkları hali almışlardır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin kökenlerine inmek gereklidir.

1.2.2.1 Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetim kavramı oldukça eski kökene sahip bir kavramdır. Bugünkü anlamında olmasa bile insanların bir arada yaşamaya başladıkları ilk dönemlerden itibaren yerel yönetim kavramından söz edebiliriz.

Günümüzdeki anlamıyla demokratik yerel yönetimlere giden süreçte ise Oktay'ın da belirttiği gibi köken açısından tartışmalı da olsa tarihsel açıdan öncelikle Antik Yunan ve Roma kentleri ile Orta Çağ kent yapıları olarak ortaya çıkan komünlerden söz etmek gereklidir.⁶⁴

Belediyelere giden süreçte Yunan site devletlerinden Atina örneği; kadınları ve köleleri dışlayan sistemi hariç, uygulamada demokratik bir kent yönetimi olarak önemli bir örnektir. Vatandaşlar, kanun önünde eşitti ve kent meclisinde özgürce konuşma hakkına sahipti. Bu kentte vatandaşlar karar alma sürecine katılan birer aktördü.⁶⁵ Ayrıca hemen hemen tüm Yunan şehir yönetimlerinde (polis) mevcut bulunan

⁶²William Hampton, **Local Government and Urban Politics**, London: Longman, 1987, s.3.

⁶³Nadarođlu, 1994, s.17.

⁶⁴Tarkan Oktay, "Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, der: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.119.

⁶⁵ Mehmet Akif Çukurçayır, **Küreselleşme ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**; Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2009, s.41,42.

meclisleri, konseyleri, mahkemeleri ve yönetimde görevli atanmış, seçilmiş memurları ile bu birimler kurumsallaşma açısından da önemli birer örnek olarak görülmektedir.⁶⁶

Roma İmparatorluğu'nda ise yeni katılan topraklara municipe adı verildiğini, bu bölgelerin değişkenlik göstermekle ve kademeli bir şekilde aktarılmakla birlikte ticari ve idari kimi yetkilere sahip olduklarını görüyoruz.⁶⁷ Lopez'e göre imparatorluk kent yönetiminin hukuki bir genişlemesini ifade ederken, " bir eyalet yönetimi iskeletinin bir araya getirdiği; ancak içişlerinde tümüyle özerk olan bir kent hücreleri konfederasyonu" olarak tanımlanabilir.⁶⁸ İmparatorluğa bağlı bu kentlerin yönetimdeki bu özerk yapıları yerel yönetimler açısından önemli bir hareket noktası olarak öne çıkmalarını sağlamaktadır. İmparatorlukta şehirlere tanınan statüler ve bu statülere bağlı olarak uygulanan yasalar da kurumsallık açısından dikkat çekicidir. Bu şehirlerdeki yönetsel organlar, merkezi yönetimle sürekli bir ilişki içerisinde görevlerini yaparken, bu şehirler imparatorluk için siyasi ve yasal aktivite için temel bir işlev görmektedir.⁶⁹

Yerel yönetimler açısından bakıldığında; bir diğer önemli örnek de Orta Çağ'da karşımıza çıktığı görülen komünlerdir. Roma İmparatorluğu'nun yıkılması sonrası merkezi otorite boşluğu feodal prensler yönetimindeki kale kentleri önemli bir konuma getirmiştir. Özellikle istilalar sonrası yıkılan imparatorluk örneği ele alındığında komşu prenslikler yanında Müslüman ve İskandinav tehlikelerine karşı bu kalelerin önemi görülmektedir.⁷⁰ Ancak bu feodal yönetimler kentlerin gelişmesini ve yerel özerklik düşüncesini geri plana itmiştir.⁷¹ Bu dönemde feodal prensler ve piskoposlar kendi çıkarları doğrultusunda temel karar alıcı ve uygulayıcı olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Güvenlik kaygısıyla bu feodal prenslerin kaleleri çevresine yerleşen köylüler temel mali kaynağı ve kale onarımı gibi işlerde kullanılacak iş gücünü oluşturuyorlardı. Ancak tam olarak bir kentsel ilişki bulunmamaktaydı. Burada ana ilişki güvenliğe dayanıyordu ve

⁶⁶Mogens Herman Hansen, **Polis: An Introduction to the Ancient Greek City-State**, New York: Oxford University Press,2006, s.113.

⁶⁷Keleş, 2009, s.32.

⁶⁸Leonardo Benevolo, **Avrupa Tarihinde Kentler**, çev: Nur Nirven, İstanbul: Literatür Yayıncılık, 2006, s.9.

⁶⁹Penelope Goodman, **Roman City and Its Periphery. From Rome to Gaul**, New York: Routledge, 2007, s.9.

⁷⁰Henri Pirenne, **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, çev: Şadan Karadeniz, İstanbul: İletişim Yayınları, 2000, s. 58.

⁷¹Keleş, 2009, s. 32.

tüketim dışında herhangi bir kentsel aktiviteden söz edilemezdi.⁷² Bu ilişkiyi değiştiren, yerel özerklik ve yönetim kavramlarını tekrar göz önüne getiren ise Avrupa'da 11. yy.da yeniden canlanan ticaret olmuştur. Ticaretin ve göçlerin etkisiyle kale kentler genişlemiş, kalelerin etrafında surların genişletilmesini zorunlu hale getiren yeni yerleşim yerleri doğmaya başlamıştır. Bu kentlerdeki ticarete dayanan nüfus ve yeni ekonomik düzen ise yönetim yapısında da bir değişimi zorunlu hale getirmiştir. Zamanla bu birimler prenslerin mali ihtiyaçları ve tüccar sınıfının güçlenmesiyle birlikte talep ettikleri hakları elde etmeye başlamışlardır. Bu mali, siyasi ve hukuki haklara dayanan yönetim birimleri ise komün olarak adlandırılmaktaydı.⁷³ Komünlerin kendilerine has bir yönetim yapısına sahip oldukları görülmektedir. Bu yapının ana aktörlerini ise güçlenen burjuva sınıfı oluşturmaktadır. Ayrıca bu yapı içerisinde tüm kentlilerden gelirlerine göre zorunlu olarak alınan vergiler komün giderlerinin karşılanmasında kullanılıyordu. Komün içinde yaşayan topluluğun özgürlüğüne dayanan ve seçilmiş bir kurul tarafından yönetilen bir tüzel kişilikti. Burada temel olan bireylerin değil, genel olarak topluluğun özgürlüğüydü.⁷⁴ Komünlerde göze çarpan noktalar; yerel halkın ortak ihtiyaçlarını kendi kendine karar alma sürecine dâhil olarak özgür bir şekilde gidermesidir.

16. yy. 'la birlikte ise ulus devletlerin güçlenmeye başlaması sonucunda yerel özgürlük, yerel yönetim ve kent kavramları ikinci plana itilmiş; yönetimde temel ilgiyi merkezi yönetimler almıştır. Otoritenin tekrar merkezileşmeye başladığı bu süreçte yerel yönetimlerle ilgili gelişme ve tartışmalar ulus-devlet anlayışı temelinde; yerel yönetim sistemleri ve işlevleri üzerine olmuştur.⁷⁵

1.2.2.2 Yerel Yönetimlerin Gerekliliği

Önceki bölümlerde yerel yönetimler tanımlanmış, yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminden söz edilmiştir. Tarihe baktığımızda en güçlü imparatorlukların bile yerel birimlere ihtiyaç duyduklarını görüyoruz. Bu bilgiler ışığında cevaplanması gereken temel bir soru mevcuttur: yerel yönetimler niçin gereklidir?

⁷²Pirenne,2000,s.59,60.

⁷³Benevolo,2006, s. 44

⁷⁴Pirenne, 2000, s. 48.

⁷⁵Keleş,2009, s.35- 36.

Bu sorunun cevabını verebilmemiz için öncelikle yerel yönetimlerin sağladıkları yararları bakmamız gerekmektedir. Yerel yönetimlerin gerekliliğinden söz ederken siyasi ve yönetsel olmak üzere iki nedenden bahsedebiliriz.

Öncelikle; siyasi açıdan baktığımızda, yerel yönetimlerin en önemli yararı demokrasinin gelişmesine sağladığına inanılan katkıdır. Yerel yönetimlerle demokrasi arasında sıkı bir bağ mevcuttur. Hatta yerel yönetimler demokrasiyi geliştirmeye yönelik bir eğitim aracı olarak görülebilmektedir.⁷⁶ Bu anlayışa göre; yerel yönetimler halkın katılımını ulusal düzeyden daha doğrudan ve daha yoğun sağladığından demokrasi kültürünün ve katılımın gelişmesine önemli bir katkısı mevcuttur. Ayrıca yerel yönetimler yerel sorunların çözümüne katılım aracılığıyla halkın yönetimin ve demokrasinin gereklerine daha fazla nüfuz etmesini sağlamaktadır.⁷⁷

Yerel yönetimler, vatandaşların kendi ortak ihtiyaçlarını gidermek üzere yönetim sürecine katılımlarını teşvik etmekte, merkezi yönetimin aksine vatandaşlarla yönetenler arasında daha yakın bir ilişki kurulmasını sağlamaktadırlar. Bu noktada Avrupa Konseyi'nin yerel ve bölgesel yönetimleri demokrasinin temeli ve Avrupa Birliği'ni oluşturmanın aracı olarak vurgulayan görüşü önemli bir örnektir.⁷⁸

Yerel yönetimlerin gerekliliğini gösteren ikinci bir etken ulaşılmaya çalışılan yönetsel yararları ifade etmektedir. Bu açıdan baktığımızda, hizmetlere yönelik tüm kararların merkezden alınmasının ortaya çıkardığı sorunlara odaklanmamız gerekmektedir. Bu kararların merkezden alınması yanı sıra hizmetlere yönelik harcamaların da yine merkez tarafından yapılması bizi birçok bürokratik kademedan geçen bir süreçle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu süreç ise etkinlikten ve ekonomiklikten uzak bir yönetim anlayışı ortaya çıkarmaktadır.⁷⁹

Kaynakların daha etkin ve ekonomik şekilde kullanılması ise ancak daha hızlı bir karar alma sürecinin sağlanması ve toplumsal ihtiyaçların daha doğru belirlenebilmesinden geçmektedir. Yerel yönetimlerin sorumlu oldukları sınırlarda daha

⁷⁶Tekeli,1992, s.3-4.

⁷⁷Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınları, 1997, s.52.

⁷⁸Keleş,2009, s. 66.

⁷⁹Kaya,İstanbul,2003, s.32.

hızlı ve halkın daha aktif katılabileceği bir karar alma sürecine sahip oldukları açıktır. Ayrıca bu süreç içerisinde hem yöneticilerin halka yakınlıkları hem de yönetilenlerin sürece katılımıyla yerel ihtiyaçların belirlenmesi de kolaylaşmaktadır. İhtiyaçların doğru belirlenebilmesi ve merkez bürokrasisinden arındırılmış karar alma süreci kaynakların daha verimli kullanılması ve etkin bir yönetimle sonuçlanmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlerin gerekliliği çok fazla tartışılmamakta ve temel hizmet birimleri haline gelmiş oldukları görülmektedir. Dünya örneklerinde de görüldüğü üzere ana yerel yönetim birimleri olarak ise belediyeler öne çıkmaktadır. Devam eden bölümde belediyelerin modern birimler olarak önem kazanmalarını anlatılacak ve İngiltere örneğinde bu gelişim somutlaştırılacaktır.

1.2.3 Modern Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler

Tarih içerisinde her dönem, kendine has özellikler sergilemekte, yeni kavramlar ortaya çıkarmakta, mevcut kavramları güçlendirmekte veya zayıflatmaktadır. Yerel yönetimler açısından bakıldığında ise kurumsallaşma sürecini güçlendiren olay ise Sanayi Devrimi sonucunda meydana gelen hızlı kentleşme olmuştur.

Üretim yapısında meydana gelen gelişme dönemi sosyal değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu durumun yerel yönetimler açısından en önemli sonucu ise ortaya çıkan hızlı kentleşme olarak görülmektedir. Bu dönüşümle birlikte kentlere önemli bir iş gücü yani nüfus akışı başlamış, beklenmeyen bu kalabalık nüfus ise kentleri büyük ve yeni sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Nüfustaki bu hızlı ve plansız artış; su, kanalizasyon gibi alt yapı eksikliği, kolera ve tifo gibi hastalıklar, konut nicelik ve niteliği gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Dönemin en önemli sorunlarından biri ise kentlere göçen ancak kentin imkânlarından yoksun olarak yalnızca iş gücü olarak algılanan yoksul kesim olarak görülmektedir.⁸⁰

Sorunlarıyla birlikte hızlı bir şekilde gelişen ve ekonomik gelişmelerle de desteklenen kentlerin yönetiminde mevcut kurumlar yetersiz kalmış, yeni bir örgütsel yapı ve anlayış zorunluluk halini almıştır. Bu dönemde demokrasiden uzak olarak

⁸⁰Eric Hobsbawm, **Sanayi ve İmparatorluk**, çev: Abdullah Ersoy, Ankara: Dost Kitabevi, 1998, s. 80-81.

betimleyebileceğimiz yönetim sisteminde özellikle İngiltere örneğinde görülebileceği üzere olarak belli hizmetlere odaklanmış (ad hoc), çok kurumlu bir yapıdan bahsedebiliriz. Ancak bu kurumlar yönetsel anlamda sorunları tam anlamıyla ve etkili bir şekilde çözememiştir.⁸¹ Bu durumsa, modern belediye kurumuna giden gelişmeler sürecinin başlamasıyla sonuçlanmıştır. Ulus devletlerin kurumsallaşması ve modern yönetim yapısının ortaya çıkması da yeni yerel yönetim yapısının kurumsallaşmasında temel bir etken olmuştur. Özellikle devletlerin belediyelere tanıdıkları yasal statüler, bu kurumları önemli bir güvenceye kavuşturmuştur. Örneğin; 1789'da Fransa yerel yönetimleri ortak bir çerçeve çizmiş ve belediye kavramından söz etmiş, 1835'teki yasal düzenlemesiyle İngiltere, belediyeleri için standart bir yapı getirmiştir.⁸²

Toplumsal ve ekonomik yapının değişmesiyle ortaya çıkan ve günümüzde de gelişerek geçerliliğini sürdüren modern belediye kurumu ise kendinden önceki yerel hizmet birimlerinden, hizmet veren kurumları yapısında barındıran bütüncül organizasyonuyla ayrılmaktadır. Ayrıca modern belediye kurumunun en temel özelliklerinden birisi de yerel halk tarafından seçilen organlarca yönetilen bir kamu tüzel kişiliği olmasıdır. Ülke yönetim yapılarına göre değişiklik göstermekle birlikte belediye, hizmetleri yürütmesi için gerekli idari ve mali özerkliğe sahiptir. Belediye kurumunu bu niteliklerinin temelinde özgürlük, etkinlik ve katılım düşünceleri yatmaktadır.⁸³ Sonuç olarak modern belediye kurumunun temelini bu üç düşünce oluşturmakta, yerel ihtiyaçların en verimli, en ekonomik ve en demokratik şekilde karşılanması amaçlanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak belediye kurumu, Sanayi Devrimi sonrası kentleşme örneğinde olduğu gibi günümüzde de meydana gelen toplumsal, siyasi, ekonomik değişmelere ayak uydurmaya çalışmakta, bu değişmeler reformlarla belediye kurumunun yapısına etki etmektedir.

Sanayi Devrimi ve neden olduğu hızlı kentleşme modern belediye kurumuna giden sürecin önemli bir tetikleyicisidir. Bu nedenle modern belediye kurumunu ortaya çıkaran düzenlemelerin incelenmesi açısından sanayi devrimini ilk yaşayan ülke olarak İngiltere önemli bir örnektir.

⁸¹Gerry Stoker, **The Politics of Local Government**, Hampshire: Macmillan, 1988, s. 3.

⁸²Pierre-Yves Saunier, "Introduction: Global City, Take 2: A View from Urban History", **Another Global City**, der: Pierre Yves Saunier ve Shane Ewen, New York: Palgrave Macmillan, 2008, s.11.

⁸³Recep Bozlağan, **Belediyelerde Örgüt Geliştirme**, İstanbul: Hayat Yayıncılık, 2003, s.17.

19. yy.'ın ilk yarısına baktığımızda İngiltere kentlerinde sanayi devriminin etkileri büyük ölçüde kendini göstermiştir. 1800'de gelişmiş Dünya kentsel nüfusunun yalnızca %7'si İngiltere'de iken bu rakam 1850'de %25'ü bulmuştur. Bu süreç içerisinde İngiltere içerisindeki kentleşme %23'ten %45'e çıkarak iki katına ulaşmıştır. Kentsel anlamda ise önemli sanayi merkezleri olan Manchester ve Liverpool örnekleri göze çarpmaktadır. 1830'da toplamda 200.000 kişilik bir nüfusa sahip bu iki şehir, 1850'de 830.000'lik bir nüfusa ulaşmışlardır.⁸⁴

Kentsel nüfustaki bu büyük artış, sanayi için gerekli iş gücünü sağlarken, kentsel anlamda önemli sorunlar doğurmuştur. Yukarıda da bahsedildiği üzere bu kalabalık nüfusla plansız bir şekilde karşı karşıya kalan kentler, bu nüfusu barındıracak gerekli teknik, sosyal ve kurumsal alt yapıya sahip olmadıklarından yetersiz bir durumda kalmışlardır.

Sanayi Devrimi'nin başlangıç döneminde kentlerin idaresinden sorumlu bulunan sulh yargıçları yetkilerinin de yetersizliği ile güç durumda kalmışlar, bu duruma çözüm bulmak amacıyla parlamentodan destek talep etmişlerdir. Bu talep sonucunda çıkarılan 1834 tarihli yoksulluk yasası kentlerdeki bu sorunları çözmek ve hizmet sunumunu sağlamak üzere, belediyelerden ayrı kurumlar olan Onarma Kurullarını kurmuştur. Yer yer değişen bir şekilde kurul üyeleri atanarak veya seçilerek iş başına gelmekteydiler. Bu kurullar sokak aydınlatması, lağımlar ve kaldırım inşası gibi kentle ilgili temel bazı hizmetlerin verilmesine yönelik çalışmaktaydılar.⁸⁵

Hizmetlere odaklı bu sistem de zamanla bazı olumsuz özellikleriyle dikkat çekmeye başlamıştır. Özellikle yerel toprak sahibi, güçlü kesimin çıkarlarına hizmet eden yapıları dikkat çekmiştir. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak üzere 1835'teki Belediye Yasası çıkarılarak, birçok yetkiyi kendinde toplayan seçilmiş belediye meclisleri oluşturulmuştur. İngiltere'de ilk aşamada tüm yerleşim birimlerinde uygulamaya geçmese de bu yasadaki belediye, seçilmiş organları ve geniş fonksiyonları ile modern belediye kurumunun başlangıcı olarak görülmektedir.⁸⁶ Bu kanunla

⁸⁴Luc Normand Tellier, **Urban World History**, Quebec: University of Quebec Press,2009, s.368,372.

⁸⁵William Bennett Munro, "İngiliz Belediyelerinin Tarihi", çev:Vecihi Tönük, **İdare Dergisi**, No:215(1952), s.110,111.

⁸⁶Stoker, 1988, s.3.

belediyelere tüzel kişilik kazandırılmış, belediyeler hem kurumsallaşmış, hem de demokratik bir yapıya kavuşmuşlardır. Ancak bu kanun Onarma Kurulları' nı kaldırılmamış, kent hizmetlerinin sunumunda çok aktörlü yapı devam etmiştir.

1835 sonrası yapılan birçok düzenlemeyle belediyelere kent yaşamı için gerekli birçok yeni hizmetin sunumu görev ve yetkileri verilmiştir. Jackson; 1872'de kamu sağlığı, 1882'de yol inşa ve bakımı, gaz ve su işleri alanında belediyelere yeni görev ve yetkiler tanıdığından söz etmektedir. Devam eden süreçle birlikte ise belediyeler klasik hizmetlerin de dışına çıkmış sağlanan yetkilerle çeşitli hizmet alanlarında çalışmaya başlamışlardır. Bu hizmet alanları; eğitim-öğretim hizmetleri, iskân ve konut düzenlemeleri, şehir planlaması uygulamalarını kapsamaktadır.⁸⁷

1888 ve 1894'te çıkarılan yerel yönetim yasaları ise örgütlenmeyi tüm İngiltere'ye yaymak üzere her seviyede yerel yönetim birimleri kurmuş, temel bir çerçeve çizmiştir. Yasalarla büyük şehirlerde ise eğitim, itfaiye, su ve lağım gibi hizmetleri ve bunları sunmak için gerekli yetkileri bünyesinde toplayan bir kurumsal yapı kurulmuştur. Yerel yönetimlere tanınan önemli bir yetki de, gerekli kaynağı sağlamak üzere toplayabildikleri vergilerdir. 1894 itibariyle kurulan yapıya bakıldığında İngiltere için 1974'e kadar gelen modern belediyeciliğin temel çerçevesini oluşturduğu görülmektedir.⁸⁸

⁸⁷Oktay, 2008, s.125.

⁸⁸Howard Elcock, **Local Government**, London: Routledge, 1994, s.18,19.

II. BÖLÜM:

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKA

VE YEREL YÖNETİMLER

2.1 Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikanın Dönüşümü

Günümüzde Avrupa Birliği olarak adlandırılan topluluğa giden ilk adım altı Avrupa ülkesi tarafından 1951'de Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun kurulmasıyla atılmıştır. Ekonomik amaçlar çerçevesinde kurulan bu topluluk içerisinde sosyal politikaların da topluluk uygulama ve normlarında önemli yer tutması şaşırtıcı değildir. Bu doğrultuda ekonomik birlik temelinde kuruluşun itibaren sosyal birliğe giden yolu açan Avrupa Tek Senedi, Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşması olarak öne çıkan Maastricht Antlaşması ve günümüze yönelik ana hedefleri ortaya koyan Lizbon Zirvesi sosyal politika açısından önemli gelişim safhaları olarak görülmektedir. Bu bölümde ilgili gelişim aşamaları incelenecek, Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişimi ortaaya konulacaktır.

2.1.1 Kuruluşun Maastricht Antlaşması'na Sosyal Politika

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde savaşın etkileri; Avrupa'da altı ülkeyi (Belçika, Lüksemburg, Hollanda, Almanya, Fransa, İtalya) sanayinin temel hammaddeleri olan kömür ve çelik çerçevesinde bir birlik kurmaya itmiş, sonrasında ise aynı ülkeler ekonomik bütünleşme amacını daha da öne çıkaran bir şekilde Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kurmuştur.⁸⁹ Roma Antlaşması ile kurulan bu topluluk, "Küçük Avrupa" olarak nitelenen bu altı ülke arasında ortak bir Pazar kurmayı hedeflemekte, ekonomik amaçlar temel alınırken, siyasi birlik bütünleşme henüz uzak bir amaç olarak göze çarpmaktaydı.⁹⁰

⁸⁹Desmond Dinan, *Avrupa Birliği Tarihi*, çev: Hale Akay, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2008, s. 24.

⁹⁰Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union*, Oxon: Routledge, 2010, s. 83.

Sosyal politika açısından bakıldığında ise; Roma Antlaşması ve sonrası program ortak refah ve sosyal politikaya ilişkin düzenleme ve amaçlara yer vermesine rağmen⁹¹, sosyal politika ekonomik bütünleşmenin bir bileşeni olmaktan öte gitmemektedir. Bu dönemde kurucu anlayışa göre, ekonomik gelişme ve bütünleşme temel amaçtır. Sosyal fayda ise bu gelişim sonrasında kendiliğinden ulaşılabilecek bir sonuçtur. Zaten Roma anlaşmasının sosyal politikaya ilişkin hükümlerine (117-128, 48-51) bakıldığında da düzenlemelerin ekonomik gelişmeyi sağlamak üzere, istihdam ve işçilerin serbest dolaşımına dönük oldukları görülmektedir.⁹² Bu düzenlemelerden biri de istihdam politikalarını desteklemek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu kurulmasıdır. Bu fonun temel odak noktası; kısa vadede işsizliği azaltmak, uzun vadede ise yeni istihdam imkânları yaratmak olarak belirlenmiştir.⁹³ Fonun yanı sıra Ekonomik ve Sosyal Komite de bu anlaşma ile kurulan ve sosyal politika açısından önem taşıyan bir organdır. Bu organ ekonomik faaliyetin aktörlerinin temsilcilerinden oluşmakta ve bu aktörleri ilgilendiren temel konularda danışmanlık rolü üstlenmektedir.⁹⁴ 1961’de ise Avrupa Konseyi’nce 1965’te yürürlüğe girmek üzere Avrupa Sosyal Şartı kabul edilmiştir. Bu belge ile çalışma, toplu pazarlık, sosyal güvenlik, sosyal ve tıbbi destek, ailenin sosyal, ekonomik ve yasal olarak korunması, göçmen işçilerin korunması gibi çalışma yaşamına dair bazı haklar garanti altına alınmıştır.⁹⁵

Tüm bu düzenlemelere rağmen bu yıllarda topluluk içerisinde aktif bir sosyal politikadan söz edilememektedir. 1972’ye kadar olan bu dönemde sosyal politika halen ana politika alanlarından biri olamamıştır ve sosyal açıdan topluluk zayıf bir görüntü çizmektedir. 60’lı yılların sonlarında meydana gelen ve piyasa başarısızlığından kaynaklanan işçi eylemleri bunu daha açık bir şekilde ortaya koymaktadır.⁹⁶

⁹¹Dedman,2010, s. 83.

⁹²Aziz Çelik, **AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2006, s. 89.

⁹³Alistair Jones, **A Glossary of the European Union**, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008, s. 65.

⁹⁴Roma Anlaşması http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf
Erişim Tarihi: 07.09.2012

⁹⁵Avrupa Sosyal Şartı , <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/035.htm>
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/035.htm>, Erişim Tarihi: 07.07.2012

⁹⁶Çelik, 2006, s.91.

1972’de Paris’te dokuz üye ülkenin katılımıyla toplanan zirve sosyal politika açısından yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu zirvede topluluğun göz ardı ettiği sosyal alanlarda da aktif rol almasının gerekliliği öne çıkmıştır.⁹⁷ Zirve sonrası açıklanan sonuç metninde de belirtildiği üzere, topluluk üyeleri bu zirvede ekonomik ve parasal birliği sağlamlaştırmak için sosyal alanda ilerlemenin ve sosyal dengesizlikleri ortadan kaldırmanın zorunluluğunu kabul etmektedirler. Bu zirvede ayrıca sosyal alandaki düzenlemelere yönelik bir sosyal eylem programı hazırlanmasına karar verilmiştir.⁹⁸ Bu karar doğrultusunda ilk eylem programı 1974’te ikinci program ise 1984’te çıkarılmıştır. Ancak bu programlarda sosyal politikanın önemi vurgulanmasına rağmen; dönemin yavaşlayan ekonomik yapısı ve sosyal hareketlerdeki düşüş sosyal eylem programlarının başarısızlığıyla sonuçlanmıştır.⁹⁹

1980’li yıllarda ise Keynezyen uzlaşmanın sona ermesi ile birlikte temel anlayışta bir değişikliğe gidilmiştir. Böylelikle ulusal politikaların yetersizliği ortaya çıkmış, 1987’de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ile başlayan süreçte, sosyal refah politikalarında “Topluluk” aktif rol almaya başlamıştır.¹⁰⁰ Böylelikle bir bakıma sosyal birliğe gidişin yolu açılmış, bu belge ile yapılan düzenlemelerle ortak sosyal politika düzenlemelerine gidilmiştir. Bu dönemde kabul edilen bir diğer düzenleme Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı olarak adlandırılan ve 12 temel hakkı güvence altına alan belgedir. İngiltere ile olan anlaşmazlık nedeniyle hukuki durumu belirsiz de olsa sosyal politika açısından önem arz eden bu belgede belirtilen haklar şöyle sıralanmaktadır: Serbest dolaşım hakkı, istihdam ve ücret hakkı, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi hakkı, sosyal korunma hakkı, örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı, erkek ve kadınlara eşit işlem yapılması hakkı, bilgilendirme, danışma ve

⁹⁷Serkan Kolat, **Avrupa Birliği Sosyal Politikası Çerçevesinde Özürlülere Yönelik Ayrımcılıkla Mücadele ve Türkiye’deki Yansımaları**, Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2010, s. 51.

⁹⁸ In an initial joint statement published after the Paris European Summit, http://www.cvce.eu/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html, Erişim Tarihi: 07.09.2012

⁹⁹Çelik,2006, s. 92.

¹⁰⁰Çelik,2006, s. 93.

yönetime katılma hakkı, işçi sağlığı ve iş güvenliği hakkı, çocukların ve gençlerin korunma hakkı, yaşlıların hakları, engellilerin hakları.¹⁰¹

2.1.2 Maastricht Anlaşması'ndan Lizbon Zirvesi'ne Sosyal Politika

1980'lerin sonları ve 90'ların ilk yarısı Avrupa'da ekonomik birliğin devamında sosyal ve siyasi birliğe gidişin ilk adımları olarak adlandırılabilir. Bu yıllarda atılan adımlarla sosyal anlamda Avrupalılaşıma güçlenmeye başlamıştır. Maastricht Anlaşması bu adımların en önemlisi olarak göze çarpmaktadır. Sosyal politika açısından gerekli düzenlemeleri İngiltere'nin muhalefeti nedeniyle içeriğinde barındıramasa da, eklenen ve diğer 11 üye ülke tarafından kabul edilen Sosyal Protokol içerdiği çalışma şartlarının iyileştirilmesi, iş imkânlarının artırılması ve emek piyasasından dışlanmanın önlenmesi amaçlarıyla büyük bir öneme sahiptir.¹⁰² Bu protokolle getirilen değişiklikler ise; Avrupa Parlamentosu'nun bu alandaki yetkilerinin genişletilmesi, sosyal politikanın bazı konularında nitelikli çoğunlukla karar alınması, sermaye ve emek sahipleri arasında sosyal diyalogun sağlanması¹⁰³ şeklinde sıralanabilir.

Bu anlaşma sonrası süreçte ise Avrupa Birliği sosyal politikasına ve amaçlarına yönelik olarak çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Bu çalışmalardan Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Yeşil Kitap ile birlikte öncelikler ve hedefler belirlenmeye çalışılmış, sosyal protokolde de belirtilen temel hedeflere vurgu yapılmıştır.¹⁰⁴ Sonrasında ise Yeşil Kitap sözü edilen politika ve amaçların uygulamadaki karşılıklarını vermek üzere, yine 1994'te Beyaz Kitap yayınlanmış, bu belge ile sosyal politika alanına yönelik olarak tartışmalar ve yasa önerilerinden söz edilmektedir. Beyaz Kitap, Birlik sosyal politikasının geliştirilmesi için bir strateji oluşturmaya çalışmakta, bu stratejinin yürütülmesinde ise sosyal partnerlerin ve üye devletlerin aktif rol almasının gerekliliğine vurgu yapmaktadır.¹⁰⁵ Ayrıca bu belge ile ilk kez çalışmayanlar da sosyal

¹⁰¹Tan Baykal, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Sosyal Politika Uygulamaları İçinde, Risk Grupları Üzerine Bir Değerlendirme**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008, s. 11.

¹⁰²Monica Lopez Viso, "The social dimension of European cohesion policy in 27-state Europe: an analysis of the European Social Fund", **European Journal of Social Work**, No:13: 3(2010), s. 361.

¹⁰³Robert Geyer, "The State of European Union Social Policy", **Policy Studies**, No: 21:3(2000), s. 252.

¹⁰⁴Kolat, 2010, s. 57.

¹⁰⁵White Paper About Social Policy; 1994,

http://europa.eu/documentation/officialdocs/whitepapers/pdf/social_policy_white_paper_com_94_333_a.pdf, Erişim Tarihi: 09.09.2012

politika kapsamına alınmıştır. Bu doğrultuda birlik sosyal politikasının temel amacı olarak istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması gösterilmektedir.¹⁰⁶

Maastricht'te ek protokol olarak yer alan sosyal politika hükümleri nihayet 1997'de Amsterdam'da imzalanan anlaşma ile Avrupa Topluluğu anlaşma hükmü haline gelmiş ve bu hükümler kendilerine 136-139. Maddelerde yer bulmuştur. Ayrıca bu anlaşma ile ilk kez topluluk anlaşmalarına istihdam ile ilgili bir bölüm (125-130. maddeler) eklenmiştir. Böylelikle istihdamın bir Avrupa stratejisi olarak kabulü garanti altına alınmıştır.¹⁰⁷ Bu Anlaşmanın 136. Maddesi ile üye devletler sosyal politikanın topluluk için temel bir gereklilik olduğunu kabul etmekte ve 1961'deki Sosyal Şart'ın ve 1989'da yayınlanan Topluluk Şart'ında belirtilen sosyal hakları temel almaktadırlar. Anlaşma Avrupa sosyal politikasını güçlendirmekte, bu alandaki hareket kabiliyetini artırmaktadır. Özellikle tüm topluluk üyelerinin bu hükümleri kabul etmesi bu açıdan büyük önem arz etmektedir.¹⁰⁸

2.1.3 Lizbon Zirvesi'nden Günümüze Sosyal Politika

Sosyal Protokol'ün Amsterdam Anlaşması'yla birlikte somut bir hal almasıyla Avrupa Birliği sosyal politikası gelişmesini sürdürmüş; yeni düzenlemeler ve uygulamalarla sosyal birlik güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bu yönde yapılan çalışmaların en önemlilerinden biri 2000'de toplanan Lizbon Zirvesi'dir.

Bu zirvede Avrupa Birliği için 10 yıl içinde dünyadaki en rekabetçi ve bilgi temelli dinamik ekonomi olma hedefi konulmuştur. Bu hedefin tamamlayıcısı olarak ise daha fazla ve daha iyi iş imkânları ile sosyal uyuma dayanan sürdürülebilir ekonomik büyüme gösterilmektedir.¹⁰⁹ Görüldüğü üzere bu hedef içerisinde sosyal uyumun önemine de dikkat çekilmektedir. Bu doğrultuda Lizbon Zirvesi'nde sosyal politikaların geliştirilmesine yönelik olarak birçok değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin en önemlilerinden biri şüphesiz Avrupa Birliği üye ve aday ülkeleri arasında sosyal

¹⁰⁶Kolat, 2010 , s. 57.

¹⁰⁷ Çelik, 2006, s. 104.

¹⁰⁸ Amsterdam Treaty, 1997,

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a14000_en.htm,

Erişim Tarihi: 09.09.2012

¹⁰⁹ Lopez-Viso,2010, s.366.

politika alanında koordinasyon ve uyumu sağlamak amacıyla getirilen Açık Koordinasyon Yöntemi'dir.¹¹⁰ Bu yöntem ortak amaçlara ulaşmak amacıyla üye devletlerin kendi politikalarını diğer üye ülkelerin politika ve uygulamalarıyla kıyaslayarak en iyi sonuca ulaşma çabasını ifade etmektedir. Yumuşak bir yönetim örneği olarak adlandırılabilir bu yöntem sonucunda, karşılaştırma ve karşılıklı diyalogla üye devletlerin performanslarının ve uyumlarının gözlemlenmesi hedeflenmektedir.¹¹¹ Bu yöntemle AB tüm üye ülkeler arasında bir refah benzeşmesinden ziyade kendi ekonomik çıkarları çerçevesinde bir Avrupa sosyal modeli oluşturmaya çalıştığını ortaya koymuştur.¹¹²

Bu zirvenin bir diğer önemli çıktısı da 2010'a kadar gerçekleştirilmek üzere belirlenen hedefler üzerindeki uzlaşma olarak göze çarpmaktadır. Sosyal uyumun güçlendirilmesi de temel hedeflerden biri olarak belirlenmiştir. Bu hedefler Avrupa sosyal politikasının odak noktaları olan istihdam ve sosyal içermeye dayanmaktadır.¹¹³ İlk aşamada belirlenen 2000-2005 Sosyal Gündem'iyle hedeflenen belli sayısal hedeflere erişilemeyeceği fark edilmiş, hedefler sayısal verilerden çok politikalara odaklı bir şekilde revize edilmiştir. Bu temelde 2005-2010 Sosyal Gündemi kabul edilmiş, yeni hedefler ve politikalar ortaya konulmuştur. Bu gündemin asıl önceliği olarak eşit fırsatlar sunarak yoksullukla mücadele ve sosyal içermeye dayanan bir sosyal model oluşturmak olarak görülmektedir.¹¹⁴ 2008'de ise yine değişen ekonomik ortamın ve küresel ekonomik krizin etkilerinin bir sonucu olarak Sosyal Gündem yenilenmiştir. Çoğu uygulamaya geçmemiş de olsa bu program sağlık, eğitim, yoksulluk ve nüfus değişimine yönelik yeni projeler ortaya koymuştur. Bu program aktörler arası diyalog bakımından olumlu sonuçlar doğurmuş olsa da yasama tarafından çok fazla destek görmemiştir.¹¹⁵

¹¹⁰ Kolat, 2010, s.61.

¹¹¹ Magnus Paulsen Hansen ve Peter Triantafyllou, "The Lisbon Strategy and the Alignment of Economic and Social Concerns", **Journal of European Social Policy**, No:21: 197, s. 203.

¹¹² AB Sosyal Gündemi, 2005-2010: Küresel Ekonomide Sosyal Bir Avrupa: "Herkes İçin İş ve Fırsat", Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 2005, s.60.

¹¹³ Berrin Ceylan-Ataman, "Avrupa İstihdam Stratejisi", **Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, der: Berrin Ceylan-Ataman, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2010, s. 93.

¹¹⁴ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2005, s.62.

¹¹⁵ EU Social Policy, s, 18-19.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> Erişim Tarihi:14.09.2012

Avrupa Birliği'nde sosyal politika açısından mevzuat itibariyle meydana gelen bu gelişmeler yanı sıra bir diğer önemli olgu da ülkeler arasında farklılaşan refah sistemleridir. Bu nedenle sistemler ve içerisindeki aktörler arasındaki ilişkiler çerçevesinde ortaya konan refah rejimlerine de odaklanılması gerekmektedir. İlerleyen bölümde Esping-Andersen'in l refah tipolojileri¹¹⁶ temelinde bu sistemlere yer verilecektir.

2.2 Avrupa Refah Rejimleri

Ekonomik sistemin değişimi ile birlikte kentlerde yaşayan insanların çoğunluğu ele geçirmesi sonucunda; yeni toplumsal riskler doğurmuş ve bu toplumsal riskleri kolektif bir hale getirmiştir. Değişen bu yapı ve yeni riskler devletin ekonomiye müdahalesini; "refah devleti" ni zorunlu hale getirmiştir. Bu doğrultuda birçok ülke sosyal alana müdahale etmeye, vatandaşlarının refahını sağlamaya yönelik uygulamalarda bulunmaya başlamıştır. Ancak bu uygulamalar ve müdahale düzeyi devletlerin ekonomik, kültürel ve siyasi alt yapılarına bağlı olarak değişmekte, bu durumsa bizi farklı refah rejimleriyle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu rejimleri tanımlamaya ve karşılaştırmaya yönelik literatürde birçok çalışma bulunmaktadır. Ancak günümüzde en çok kabul gören ve ilgi çeken çalışmanın Esping-Andersen'in l sınıflandırması olduğu göze çarpmaktadır.¹¹⁷ Bu nedenle burada Esping-Andersen'in refah rejimlerine ve sonrasında çeşitli çalışmalarla Avrupa özelinde yapılan katkılara değinilecektir.

Esping-Andersen; devleti, aile ve piyasa ile birlikte sosyal riskleri kontrol eden bir kaynak olarak betimlemekte, kullandığı refah rejimi tanımını da bu kaynaklar arasındaki risk paylaşımına dayandırarak yapmaktadır¹¹⁸ Bu temelde refah rejimleri şu üç grup altında sınıflandırılmaktadır: Sosyal demokrat, muhafazakâr ve liberal refah rejimleri.

¹¹⁶ Gosta Esping-Andersen, **Three Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge: Polity Press, 1996, s.12.

¹¹⁷ zdemir, 2007, s.131.

¹¹⁸ Gosta Esping-Andersen, **Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri**, 2010, s. 34.

2.2.1 Esping-Andersen'in Sınıflandırması

2.2.1.1 Sosyal Demokrat Refah Rejimi

İsveç, Norveç, Danimarka, Hollanda ve Finlandiya örnekleri üzerinden örneklenen, bu nedenle İskandinav refah modeli olarak da bilinen bu rejimde temel ilke refahın evrenselliğidir. Bu ilkeye göre sosyal statüsüne bakılmaksızın tüm vatandaşlar refah hizmetlerinden faydalanma hakkına sahiptir. Yardım ve hizmetler ihtiyaçlardan ziyade eşitlik ilkesine göre yapılmakta ve bunlardan tüm vatandaşların faydalanması gözetilmektedir.¹¹⁹

Tüm vatandaşları kapsayan yapısıyla sosyal demokrat refah rejiminde devlet sistem içerisine daha fazla müdahil olma gereği hisseder ve bunun en temel aracı olarak da geniş tabanlı ve yüksek vergileri kullanır. Bu uygulamasıyla devlet bir yandan hizmetleri için finansman sağlarken öte yandan gelirin yeniden dağılımında da aktif rol almaktadır.¹²⁰

Sosyal demokrat refah rejiminin bir diğer önemli özelliği de tam istihdam hedefidir. Bu amaçla işsizliğin azaltılmasına ve çalışabilecek durumda olan herkesin iş yaşamına katılmasına çalışılmaktadır. Bu noktada özellikle kadınların istihdamına dikkat çekilmektedir. Çalışmaya teşvik amacıyla annelik izni gibi izinlerle izin sonrası çalışmaya dönmenin sağlanmasına çalışılması bu konuda önemli bir örnektir. Esping-Andersen istihdam konusunda İsveç örneğini vermekte, bu ülkedeki uygulamalar sonucunda kadınlar açısından dünyanın en yüksek iş yaşamına katılım oranlarına ulaşıldığını vurgulamaktadır.¹²¹ Bu özelliğiyle çalışma merkezli toplum modeli olarak da adlandırılan bu rejim bu yolla hem etkinliği ve verimliliği sağlamakta hem de vergilendirmeye dönük kendine kaynak yaratmaktadır.¹²²

¹¹⁹Fulya Tepe, "An Introduction to Swedish Welfare State", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No:7(2005), s. 264.

¹²⁰Abdulkadir Şenkal ve Başar Berat Sarıipek, "Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, No:14 (2007), s. 158.

¹²¹Gosta Esping-Andersen, 1996, s. 155.

¹²²Şenkal ve Sarıipek,2007, s.158.

Bu refah modelinin temel kavramlarından birisi de “decommofidication” olarak görülmektedir. Özdemir bu kavramı piyasadan bağımsız kılma olarak tanımlamaktadır. Sosyal demokrat refah rejimi vatandaşlara evrensel bir şekilde refah hizmetlerini sunarak bireylerin bağımsızlıklarını güçlendirmeye çalışmaktadır.¹²³ Böylelikle devlet tarafından sunulan hizmetlerle vatandaşlar piyasadan bağımsız şekilde kabul edilebilir bir yaşam standardına sahip olacaklardır.

2.2.1.2 Muhafazakâr-Korporatist Refah Rejimi

Muhafazakâr-Korporatist Refah Rejimi temel olarak anti-liberal bir yapı sergilemektedir. Çünkü bu rejimde piyasanın ve pazarın verimliliğinden ziyade geçmişten gelen sosyal düzenin korunması ve devamı asıl hedef olarak görülmektedir.¹²⁴ Bu rejim içerisinde refahın sağlanmasında bireysellikten uzak, sözü edilen düzen temelinde organik bir yapı kurulmaktadır. Toplum içerisinde birey bu organik yapı içerisinde pazarın rekabetçiliğinden korunmaktadır. Bu korumacı yapının önemli bir unsuru olarak aile göze çarpmaktadır.¹²⁵

Bu noktada aile de korunacak sosyal düzenin bir parçası olarak görülmekte, istihdam ve ekonomik gelişme ikinci planda bırakılarak, ailenin korunması üzerinde durulmaktadır. Bu anlayış ise düşük kadın ve genel istihdam rakamlarıyla sonuçlanmaktadır.

Muhafazakâr-korporatist rejim içerisinde dini kurumlar, aile ve devlet refahın sağlanmasında rol alan kurumlar olarak görülürken, finansmanın sağlanmasında ise temel unsur sosyal sigorta sistemidir. Bu rejimin ana örneği olarak gösterilen Almanya örneğinde görüldüğü üzere; mesleki statüye göre bir tabakalaşma bulunmakta, işveren ve işçilerin sisteme yüksek oranlı katkısıyla yine bu tabakalar içerisindeki bireylere geniş yardımlar sağlanmaktadır. Bu yönüyle sistem işsizlere ve kadınlara yönelik koruma düzeyinin düşüklüğünden dolayı eleştirilmektedir. Çünkü bu rejimde yardımlar çalışılan süredeki sosyal güvenlik katkıları ile finanse edilmekte, mesleki statü ve gelire

¹²³ Özdemir, 2007, , s. 141

¹²⁴ Özdemir, 2007, s. 137.

¹²⁵Kees Van Kersbergen ve Monique Kremer, “Conservatism and The Welfare State: Intervening to Preserve”, **Culture and Welfare State**, ed. Wim van Oorschot, Michael Opielka ve Birgit Pfau-Effinger, , Northampton: Edward Elgar Publishing, , 2008. s.77

orantılı olarak sosyal destekler sağlanmaktadır. Sosyal desteklerin gelire bağlı bir sosyal güvenlik sistemiyle sağlanması, gelirin yeniden dağılımı ve eşitsizliğin giderilmesi noktasında muhafazakâr-korporatist rejiminin etkisinin sınırlı kalmasına neden olmaktadır.

2.2.1.3 Liberal (Anglosakson) Refah Rejimi

Liberal refah rejiminin baskın olduğu ülkelerde refahın sağlanmasında kamudan ziyade piyasa baskınlığı sağlanmaya çalışılmaktadır. Kamu sosyal müdahalelerde bulunarak piyasayı çok fazla etkilemekten kaçınmaktadır. Devlet yalnızca en alt kritik eşikte bulunanlara gelir desteği sağlamakta, bu gelir desteği de “means-tested” (olanak tespiti) bir özellik taşımaktadır. Buna göre vatandaşların yardım alacak durumda olup olmadıkları resmi araştırmalarla belirlenmek durumundadır.¹²⁶ Bu yüzden toplumun küçük bir kesimi devlet yardımından faydalanmaktadır.

Bu rejimde piyasanın ön planda tutulması ve temel aktör olarak görülmesi istihdam konusunda da göze çarpmaktadır. Devletin ekonomik yaşamdaki kısıtlı rolüne bağlı olarak bu rejime dâhil ülkelerde oldukça düşük oranlarda seyretmektedir.¹²⁷ Esping-Andersen de liberal rejimde “work-ethic” (çalışma etiği) kavramına vurgu yapmakta, bu ilkeye dayanan yardım anlayışıyla devletin bir anlamda piyasayı cesaretlendirdiğini savunmaktadır.¹²⁸ Çünkü çalışmaya ve minimum yardıma odaklı sistemiyle bu rejimde çalışmak bir anlamda tek seçenek halini almakta, katı yardım sistemi de bu yöne doğru teşvik etmektedir. Bu özelliğiyle rejim yardım alanlarla toplumun diğer kesimleri arasında bir tabakalaşmayla sonuçlanmakta, sigorta sistemi de özel sektör çeşitliliğiyle bu tabakalaşmayı desteklemektedir.

2.2.2 Esping-Andersen’in Sınıflandırmasına Katkılar: Güney Avrupa Refah Rejimi

Esping-Andersen’in refah rejimleri üzerine çalışması literatürde önemli yer tutsa da birçok araştırmacı tarafından eksiklikleri nedeniyle eleştirilmiş, kendinden sonraki

¹²⁶ Özdemir, 2007, s. 135.

¹²⁷ Şenkal ve Sarıipek, 2007, s. 162.

¹²⁸ Gosta Esping-Andersen, Three Worlds of Welfare Capitalism, s.26.

çalışmalarla geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu eleştirilerin büyük bir kısmı da çalışmada sözü edilen üçlü refah sisteminin refah dünyasını açıklamakta yetersiz olduğunu ve en azından bir dördüncü modele ihtiyaç duyulduğunu savunmaktadır.¹²⁹ Bu eleştirilerden de hareketle birçok çalışmada dördüncü refah rejimi modeli olarak belirtilen Güney Avrupa Modeli'ne değinilecektir.

Esping-Andersen'in sınıflandırmasını yetersiz bulan Leibfried, Ferrera ve Bonoli gibi araştırmacılar bu sınıflandırmaya Latin Kuşağı Ülkeleri veya Güney Avrupa Refah Rejimi olarak adlandırılan ve İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ı içine alan ayrı bir refah devleti modelini eklenmesi gerekliliğini savunmuşlardır. Ancak bu konuda tartışmalar da bulunmaktadır. Bu ülkelerin aynı kümede bulduklarını kabul etmekle birlikte, ayrı bir küme oluşturmadıklarını, muhafazakâr-korporatist modelin içerisinde yer aldıklarını savunan araştırmacılar da literatürde göze çarpmaktadır.¹³⁰

Bu ülkelerin ayrı bir refah rejimini temsil ettiğini savunan araştırmacılar bu tezi ülke grubu içerisindeki ülkelerin refah sistemleri içerisindeki bazı ortak özelliklerine dayandırmaktadırlar. Esping-Andersen'in de belirttiği üzere farklı refah rejimlerinde refah sistemi içerisinde devlet-piyasa-aile üçlüsünün ağırlığı değişmektedir. Güney Avrupa refah rejimi açısından literatürde kabul gören ana aktör olarak ise aile göze çarpmaktadır.¹³¹ Bu modelin ayırt edici gösterilen bir diğer özelliği de sigorta ve sosyal koruma sistemlerindeki parçalılık ve kutuplaşmadır. Bu rejim içerisindeki ülkelerde sigorta sistemi çalışanların primlerine dayanmakta, mesleki gruplar temelinde önemli farklılıklarla karşı karşıya kalınmaktadır. Ayrıca sistem yalnızca çalışanlar için koruma sağlamakta; yaşlı veya malul olmadıkları takdirde işsizler ve ilk kez iş arayan gençler sistem dışında-korumasız bırakılmaktadırlar.¹³² Bu durum da sistem içerisinde aile kurumunun önemini bir kat daha artırmaktadır.

¹²⁹Nick Ellison, **Transformation of Welfare States**, Taylor&Francis e-Library, 2005, s.13.

¹³⁰Ellison, 2005, s.13.

¹³¹Pınar Günal, "AB'nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği", **Yardım ve Dayanışma Dergisi**, No: 1(Ocak 2010) , s.82

¹³²Maurizio Ferrera, "Sosyal Avrupa'da Güney Avrupa Refah Modeli", çev: Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, **Sosyal Politika Yazıları**, der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, İstanbul: İletişim Yayınları, 2006, s. 199.

Güney Avrupa refah rejiminin bir diğer önemli özelliği de yarı-kurumsallaşmanın da bir sonucu olarak ortaya çıkan; refah hizmetleri sunumunda karşılaşılan klientalist siyasi ilişkilerdir.¹³³ Ferrera'nın belirttiği üzere özellikle yakın dönemde İtalya örneği bu ilişkileri büyük ölçüde destekler bir örnek ifade etmektedir. Bu klientalist sistem içerisinde refah hizmetlerinin sunumu siyasi çıkar ve ilişkilere bağlanmakta, özellikle gelir desteği gibi araçlar bu amaca dönük kullanılmaktadır. Bu durumsa yardımların keyfi dağıtımı ile sonuçlanmakta, bir anlamda refah devleti manipüle edilmektedir.¹³⁴

2.3 Avrupa'da Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Çerçeve

Avrupa Birliği organizasyon yapısı ve yönetim ilkeleri itibariyle ulus altı birimler olarak görülen yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde bulunmamasına karşın, mevcut müktesebatın büyük bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerce uygulanmaktadır.¹³⁵ Bu nedenle yerel yönetimler birlik açısından özel bir önem arz etmektedir. Birliğin tanımlanabilecek tek bir yerel yönetim politikası olmamasına karşın bu önem ve günümüzün yeni yönetim anlayışı birliğin yerel yönetimlere dönük ilgisini gerekli kılmaktadır. Bu amaçla gerek Avrupa Konseyi gerekse Avrupa Birliği kurumları yerel yönetimleri destekleyecek kurum ve çalışmalarını göze çarpmaktadır. Özellikle birliğin temel belgelerinde yer verilen yerellik ilkesi, yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili çalışmalarda bulunan Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi'nce hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenmelidir.

2.3.1 Yerellik (Subsidiarite) İlkesi

Avrupa Birliği üye ülkelerin her alanda ortak standartlara kavuşmalarını sağlamak amacıyla, bazı ilkeler belirleyerek bunlar temelinde düzenlemeler yapmaktadır. İdari anlamda ise AB içerisinde yerel yönetimler açısından bakıldığında anlaşmalarla da garanti altına alınmış temel ilke olarak yerellik (subsidiarity) ilkesi göze

¹³³George Katrougalos ve Gabriella Lazaraidis; **Southern European Welfare States**, New York: Palgrave Macmillan, 2003, s.16.

¹³⁴Ferrera, 2006, s. 210,211.

¹³⁵İlhan Tekeli ve Selim İlkin, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, İstanbul: IULA EMME, 2003,s. 82.

çarpmaktadır. Maastricht Anlaşması ile vurgulanan bu ilke yerel ve bölgesel yönetimlere atfettiği önem nedeniyle dikkat çekmektedir.¹³⁶

Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde üye devletler bazı yetkilerini Birliğe devrederken ortaya çıkan merkezileşme, müdahalecilik ve demokrasi kaygıları bir anlamda yerellik ilkesinin arka planını oluşturmaktadır. Çünkü üye devletler Avrupa Birliği'nin gelişerek ulusal ve ulus-altı birimlere yönetsel anlamda aşırı nüfuzundan çekinmekteydiler. Bu nedenle ilk olarak Tek Avrupa Senedi'nde çevre politikaları ile ilgili olarak yer verilen yerellik ilkesi Maastricht Anlaşması ile birlikte genel bir kural (ilke) olarak kabul edilmiştir. Bu metindeki ibareye göre “topluluk yalnızca ulusal yönetimlerden daha iyi uygulayabileceği konularda amaçlara ulaşmak için harekete geçecektir. Ayrıca birlik mümkün olduğunca halka en yakın birimlerce karar alınmasını sağlamakla yükümlüdür.”¹³⁷

Canatan; Maastricht Anlaşması'nda bir yandan yerelliğe vurgu yapılarak merkeziyetçi, müdahaleci birlik kaygılarının uzaklaştırılmaya çalışıldığını, öte yandan yine aynı anlaşmanın 6.Maddesinde Birliği yerellik ilkesi tarafından aşırı sınırlandırılmasından korumaya çaba gösterildiğini vurgulamaktadır.¹³⁸

Kavramın Avrupa Birliği'nde kullanımına bakıldığında ulus-üstü ve ulusal birimler arasında bir görev bölüşümüne odaklanıldığı göze çarpmaktadır. Bu haliyle yerellik ilkesi ile kararların en yeterli ve gerekli birim tarafından alınması ve uygulanması savunulurken, bu birimler arasındaki ilişkiler de düzenlenmeye çalışılmaktadır. Ancak özellikle yerel ve bölgesel yönetimler açısından eylem alanı ulus-üstü kurumlardan arındırılmış görünse de yerellik ilkesinin bu yönetimler için anlamlı hale gelebilmesi üye devletlerin yetki alanında kalmaktadır. Yani bu ilke üye devletlerin rızası ölçüsünde yerel ve bölgesel yönetimlere yansımaktadır.¹³⁹

¹³⁶ Regional and Local Government in the European Union, European Communities, Belgium,2001, s.23-24.

¹³⁷ Maastricht Treaty, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm, Erişim Tarihi: 09.09.2012

¹³⁸ Bilal Canatan, **Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Ankara: Galeri Kültür Yayınları, 2001, s.101.

¹³⁹ Canatan,2001,s. 130-131.

Sonraki süreçte ise Avrupa vatandaşlığı tartışmalarının da etkisiyle üye devlet vatandaşlarının her alanda katılımının artırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede yerellik ilkesinin daha yerel ve bölgesel yönetimleri için içine katan bir şekilde yorumlanmaya başlandığı da söylenebilir. Özellikle Amsterdam Anlaşması içerisinde sözü edilen yakınlık (closeness) kavramının da bu konuda önemli bir etkisi olmuştur. Bu anlaşma içerisinde yakınlık kavramından söz edilerek birlik “kararların mümkün olduğunca açık ve mümkün olduğunca vatandaşlara yakın şekilde alındığı bir organizasyon” olarak betimlenmektedir.¹⁴⁰

Bu haliyle yerellik ilkesi ulusal, bölgesel ve yerel kimliklerin demokratik güvencesi haline gelmiş, yönetsel birimlerin alt düzeydeki birimlerin hizmet ve kararlarına karışmasının engeli olarak görülmeye başlanmıştır. Bir anlamda ilk bakışta ulusal yönetimleri AB’nin müdahalesinden koruması hedeflenen ilke ulus altı birimler için de anlam ifade etmeye başlamıştır. Bu ilkeyle birlikte demokrasi düşüncesi yanı sıra, uygulamada etkinlik, etkililik ve ekonomiklik gibi yönetsel ilkeler de güçlendirilmektedir.¹⁴¹

2.3.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15/10/1985 tarihinde İsveç’in başkenti Stockholm’de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Sürekli Konferansı’nda hazırlanmış, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı’nda kabul edilerek aynı tarihte sadece Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin imzasına imzaya açılmıştır. Yürürlüğe girmesi için en az 4 üye ülkenin onayına ihtiyaç duyulan şart, 1 Eylül 1989’de bu durumun gerçekleşmesiyle yürürlüğe girmiştir. Eylül 2011 itibariyle ise 47 konsey üyesinden 45’i tarafından onaylanmış bulunmaktadır.¹⁴²

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önsözünde özerk yerel yönetimlerin varlığının gerekliliği, korunması ve güçlendirilmesinin Avrupa için önemine değinilmektedir. Şart, 3 bölümden ve 18 maddeden oluşmaktadır. 1. Bölümde özerklik,

¹⁴⁰European Communities, 2001, s.24.

¹⁴¹Tekeli ve İlkin, 2003, s. 83.

¹⁴²Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni.aspx?DetayId=1#1>, Erişim Tarihi: 12.09. 2012

özerkliğin sağlanması için gerekli hukuki ve mali düzenlemeler, özerk yerel yönetimlerin yasal korunması, idari denetim gibi konulara değinilirken, 2. ve 3. Bölümlerde şartın imzası ve uygulanmasıyla ilgili hükümlere yer verilmiştir. Şartı onaylayan ülkeler 10 tanesi belirtilen arasından seçilmek üzere 20 paragrafıyla kendisini bağlamayı taahhüt etmek zorundadır.

Avrupa Konseyi'nce hazırlanan bu şart AB'de yerel yönetimler açısından göze çarpan boşluğu doldurmaya yönelik bir belge olarak görülmektedir. Bu şartın ilk bölümünde özerk yerel yönetim kavramı tanımlanarak, özerklik için gerekli ilkelere vurgu yapılmaktadır.¹⁴³ Buna göre özerk yerel yönetimler mevzuatla hatta mümkünse anayasayla tanınacak, kendilerine karşı sorumlu yürütme organına sahip, seçilmiş meclislerce yönetilecektir. Bu birimler kanunlarla yetki alanları dışında bırakılmamış veya başka makamların görevlendirilmemiş oldukları konularda tam takdir hakkına sahip olacaklardır. Yerel birimlerin bu yetkileri tam ve münhasırdır. Ayrıca bu yerel birimler görevlerinin yerine getirmeye yeterli personel ve mali kaynağa sahip olmalıdırlar. Tüm bu haklarının korunması amacıyla ise yerel yönetimler yargı yoluna gitme hakkına sahip olacaklardır.

Ortaya koyduğu bu düzenlemelerle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokratik yerel yönetimler için önemli bir altyapı oluşturmaktadır. Gerek hukuki gerekse mali konulardaki maddelerle yerel yönetimlerin özerkliğinin garanti altına alınmasının yolunu açmakta, bu yönüyle yerel yönetimlerin yetki alanlarını ve bu yetki alanlarındaki yetkinliklerini artırmaya çalışmaktadır.

2.3.3 Bölgeler Komitesi (COR)

Bölgeler Komitesi (Committee of Regions-COR), Avrupa Birliği içerisinde yerel ve bölgesel yönetimleri temsil etmek üzere Maastricht Anlaşması'nın bir sonucu olarak 1994'te kurulmuş, danışma organı niteliğinde olan ve 28 üye ülkeden yerel seçimlerle belirlenmiş 353 üyeden oluşan bir meclistir.¹⁴⁴

¹⁴³ Tekeli ve İlkin, 2003,s. 84.

¹⁴⁴ About COR; <http://www.cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>, Erişim Tarihi, 14.09.2012

Yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendiren tüm konularda danışma organı olarak görev yapan COR, bağlayıcı olmamakla birlikte, gerek gördüğünde kendisi de görüş bildirme hakkına sahiptir. Bu yetkisiyle COR, AB içerisinde yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olarak görülmekte, bu birimlerin haklarını savunmaya ve gerekli düzenlemelerin Birlik gündemine girmesini sağlamaya çalışmaktadır.¹⁴⁵

Avrupa Birliği için bu danışma meclisi rolü yanında COR; 28 ülkenin yerel temsilcilerinden oluştuğundan yerel tecrübe ve problemlerin paylaşıldığı, çeşitli fikirlerin tartışıldığı bir platform olarak da yarar sağlamaktadır.¹⁴⁶ Bu yönüyle dikey ağlar anlamında AB açısından çalışmalar yaparken, üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasında oluşturduğu ağlar arasındaki politika transferleriyle de olumlu sonuçlar doğurduğundan söz edilebilir.

Avrupa Birliği içerisinde sosyal politika ve yerel yönetimlerle ilgili temel kavramlar ve normlara yer vermiş bulunmaktayız. İlerleyen bölümde ise bu unsurlar temelinde yerel sosyal politikalarıyla öne çıkan iki örnek olan İsveç ve İngiltere ile bu alanda Güney Avrupa Refah Rejimi örneği olarak görülmesiyle Türkiye'yle benzerlikler ortaya koyduğu düşünülen İspanya uygulamalarına değinilecektir.

2.4 Avrupa'da Yerel Yönetimler ve Sosyal Politika Fonksiyonları (İsveç-İngiltere ve İspanya Örnekleri)

2.4.1 İsveç

İsveç Devleti, parlamenter monarşi ile yönetilmekte ve üniter bir yapı sergilemektedir. Bu devlet idari yapılanması içerisinde ise yerel anlamda iki birim göze çarpmaktadır: İller ve belediyeler. 2013 itibariyle İsveç 290 belediye ve 20 il yönetiminden oluşmaktadır. Bu birimler arasında hiyerarşik bir bağ bulunmadığı ve farklı sorumluluklara sahip oldukları da ayrıca belirtilmelidir.¹⁴⁷

¹⁴⁵Canatan, 2001, s.132.

¹⁴⁶Thomas Christiansen ve Pamela Lintner, "The Committee of the Regions After 10 Years", **EIPASCOPE**, 2005/1: s. 11.

¹⁴⁷SALAR, http://english.skl.se/municipalities_county_councils_and_regions, Erişim Tarihi: 20.09.2012

İsveç Anayasası seçilmiş yerel yönetimlerin yanı sıra ilgili görevlerini yerine getirmek üzere vergi toplama ve vergi oranlarını belirleme yetkisini de garanti altına alarak yerel yönetimlerin özerkliğine vurgu yapmaktadır.¹⁴⁸

İsveç yerel yönetimleri 1992’de yapılmış Yerel Yönetim Yasası’na göre görev yapmaktadırlar. Bu yasada yerel yönetimlerin görevleri tek tek sayılmamıştır ancak, ilgili birimlerin başka örgüt ve belediyelerce üstlenilmemiş, fakat kendi üye ve alanlarıyla ilgili genel hizmetleri verebilecekleri belirtilerek, bu birimlere genel yetki sağlanmıştır.¹⁴⁹ Bu yetki çerçevesinde bölge ve il yönetimleri bölgesel bazı temel alanlarda hizmet verirken, belediyeler zorunlu ve gönüllü olmak üzere iki farklı görev grubuna sahiptir. Yerel yönetimlerin bu görevleri yönetim birimleri temelinde şu şekildedir:

Bölgesel düzeyde il ve bölge yönetimlerinin görevleri;¹⁵⁰

- Kamu sağlığı ve tıbbi hizmetler
- Kültürel kurumlar
- Toplu taşıma hizmetleri
- Bölgesel kalkınma

Yerel düzeyde belediyelerin zorunlu görevleri;¹⁵¹

- Ulaşım, yerel yollar, toplu taşıma
- Sosyal refah ve ekonomik gelişme
- Eğitim
- Planlama ve imar
- Acil durum ve kurtarma
- Koruyucu sağlık hizmetleri
- Çevre, atık ve su yönetimi

¹⁴⁸European Communities, 2001, s.220.

¹⁴⁹Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler İngiltere İsveç ve Türkiye Örneği**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, s.136.

¹⁵⁰ SALAR, http://english.sk1.se/municipalities_county_councils_and_regions/the-role-of-the-county-councils-and-regions, Erişim Tarihi: 20.09.2012

¹⁵¹ SALAR, http://english.sk1.se/municipalities_county_councils_and_regions/the_role_of_the_municipalities, Erişim Tarihi: 20.09.2012

Bu görevler yanı sıra belediyelerin ayrıca sosyal ve kültürel aktivite, konut, enerji, sanayi ve ticaret faaliyetleri gibi hizmetlerde de gönüllü olarak yer alabilirler.

Bu geniş görev ve sorumluluklar İsveç'te yerel yönetimler için önemli ölçüde kaynak kullanımını da gerekli kılmaktadır. Bu durumsa ilgili istatistiki bilgilerde göze çarpmaktadır. İller ve belediyeler bir milyonunun üzerinde personel istihdam ederken, bu rakam toplam istihdamın % 25'ine tekabül etmektedir.¹⁵² Mali açıdan bakıldığında ise iller ve belediyelerin giderlerinin toplam kamu giderlerinin % 44,3'üne denk düştüğü görülmektedir. Yerel birimlerin gelirlerinin ise yaklaşık % 70'i merkezi hükümetten bağımsız vergilerden oluşmaktadır.¹⁵³ Bu rakamlar İsveç'te yerel yönetimlerin rolünün ve mali özerkliğin önemli bir göstergesi olarak göze çarpmaktadır.

İsveç yönetim sisteminde oldukça önemli bir yere sahip olan yerel yönetimler; oldukça geniş bir alanda hizmet vermektedir. Bu hizmet alanları içerisinde de sosyal refah hizmetleri belediyelerin zorunlu hizmetleri içerisinde sayılarak, belediyelerin ana görevlerinden kabul edilmektedir. Bu yasanın yanı sıra Sosyal Hizmet Yasası'nda da belediyelerin ihtiyacı olanlara sosyal hizmet sağlamakla yükümlü oldukları vurgulanmaktadır. Bu yasa ile belediyelerin mahalli ihtiyaçlara ve yasanın amacına uygun şekilde sosyal hizmet programlarını yapma imkânı verilmiştir.¹⁵⁴

Yerel yönetimlerin ilgili alandaki uygulamalarına bakıldığında ise eğitim, istihdam, yaşlı ve çocuk bakımı ve sağlık hizmetleri özellikle dikkat çekmektedir. Hedef kitle olarak ise öncelikle yaşlılar, çocuklar ve engelliler öne çıkmaktadır. Belediyelerin kaynak kullanımına bakıldığında da bu gruplara yönelik sosyal hizmetlerin önemli yer tuttuğu göze çarpmaktadır. Aşağıdaki tabloda İsveç'in en büyük belediyesi olan Stockholm Belediyesi'nin 2012 yılına ait personel dağılımı görülmektedir:

¹⁵² SALAR; http://english.skl.se/municipalities_county_councils_and_regions, Erişim Tarihi: 20.09.2012.

¹⁵³ Committee of Regions, Division of Powers Between EU-Member States and Local and Regional Authorities, <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Sweden/Pages/default.aspx>, Erişim Tarihi:21.09.2012

¹⁵⁴ Ersöz, 2004, s.137.

Tablo-1: Stockholm Belediyesi Hizmet Alanlarına Göre Personel Dağılımı

Hizmet Alanları	Personel Sayısı
Siyasi Operasyonlar ve Yönetim	1395
Birey ve Aile Bakımı	3254
Altyapı, Çevre, Güvenlik	951
Okul Öncesi Uygulamalar ve Çocuk Bakımı	10849
Eğitim	11437
Yaşlı Bakım Hizmetleri	4770
Engelli Destek ve Hizmetleri	1716
Sosyal-Kültürel Aktiviteler	1793
Ticari ve Sınai Faaliyetler, Konut	308
Diğer Operasyonlar	57
Stockholm Stadshus AB Group	2397
Toplam	38927

Kaynak: Stockholm City Annual Report 2012, s. 23. <http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Annual-reports/> , Erişim Tarihi: 21.09.2012

Görüldüğü üzere; Stockholm Belediyesi personelinin yaklaşık %53'ü(20589) sosyal politika uygulamaları içerisinde değerlendirebileceğimiz birey ve aile bakımı, okul öncesi uygulamalar ve çocuk bakımı, yaşlı bakım hizmetleri ve engelli destek ve hizmetlerini yerine getirmektedir. Bu durum Belediye hizmetleri içerisinde sosyal politika uygulamalarının ağırlığına yönelik önemli bir gösterge oluşturmaktadır.

Stockholm Belediyesi'ne bağılı ilçe konseylerinin bütçe kullanımına bakıldığında da sosyal hizmet alanlarının öne çıktığı yorumu yapılabilmektedir. Çünkü 2012 yılı bütçesine göre, bu ilçelerinin giderlerinin yaklaşık % 70 ini sosyal hizmet alanlarına harcadıkları görülmektedir.¹⁵⁵

İsveç örneğinde rakamlar ve ilgili düzenlemelerde görüldüğü üzere merkezi hükümet sosyal hizmet alanında kendisini yasal düzenlemeleri yapmakla sınırlandırmakta, hizmet sunumunu ise yerel yönetimlere bırakmaktadır. Merkezden bağımsız gelir kaynaklarıyla da güçlendirilmiş bulunan belediyeler de sosyal hizmetler alanına yerel ihtiyaçlar temelinde önemli bir kaynak aktarımında bulunmaktadırlar. Bu özellikleriyle İsveç yerel refahın sağlanmasında önemli bir örnek olarak görülmektedir. Bu durumun sağlanmasında da yerel yönetimlerin yetki ve kaynak bakımından gelişmiş yapılarının önemli bir etkisi olduğu göze çarpmaktadır.

2.4.2 İngiltere

İngiltere yerel yönetimler açısından bakıldığında önemli bir arka plana sahiptir. Yerel yönetimlerin demokratik gelişimi yanı sıra İngiltere özellikle modern yerel yönetim kavramı düşünüldüğünde, birçok hizmet alanında bize örnek uygulamalar sunan bir gelişim ortaya koymaktadır. Özellikle Sanayi Devrimi'ni ilk yaşayan ülke olması kentsel gelişme ve sorunları beraberinde getirmiş, bu durumsa yerel yönetimlerin, dolayısıyla yerel hizmetlerin gelişimi açısından bir zorunluluk doğurmuştur.

İngiltere yönetim yapısı itibariyle; üniter bir yapı sergileyen, parlamenter demokrasiyle yönetilen anayasal bir krallıktır. İngiliz devlet yönetiminde parlamento egemenliğine özellikle vurgu yapılmaktadır. Yazılı bir anayasa bulunmayan İngiltere'de yasalar, yönetsel ve siyasi gelenekler ile mahkeme içtihatları temel hukuki yapıyı oluşturmaktadır.¹⁵⁶ Yönetim sistemi içerisinde yürütme Kraliçe, Başbakan, kabine ve Özel Konsey'den oluşurken, yasama organı olarak ise Avam ve Lordlar Kamarası olmak üzere iki meclis bulunmaktadır.

¹⁵⁵ Stockholm City Annual Report, s. 103. <http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Annual-reports/>, Erişim Tarihi: 21.09.2012

¹⁵⁶Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.172.

İngiltere’de yerel yönetim sistemi ise köklü bir geleneğe sahiptir. Merkezi yönetimin ülke düzeyinde yayılmış bir taşra örgütü bulunmadığından yerel hizmetler büyük ölçüde yerel yönetim birimlerine bırakılmıştır.¹⁵⁷ 1974’te çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile 1986’da yapılan düzenlemelere dayanan ve il, ilçe ve köy yönetimleri olarak adlandırılan bu birimler yanı sıra metropoliten alanlara özgü özel bir statüye sahip olan büyükşehir yönetimi İngiliz yerel yönetim sistemini oluşturmaktadırlar. Bu birimlerden il ve ilçe yönetimleri birbirinden bağımsız iki ayrı meclisle görevlerini sürdürürken, metropoliten alanlar tek meclisli bir yönetim ile birlikte görev yapan polis, itfaiye ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmekten sorumlu özel birimlerden oluşmaktadırlar. İngiltere’de 2000 yılındaki düzenleme sonrası, 34 il yönetimi, 238 ilçe yönetimi ve 116 tek meclisli kentsel yönetim biriminden söz edilmektedir.¹⁵⁸ Bu birimlerin ise büyük bir hizmet alanına sahip oldukları görülmektedir. Ancak birçok Avrupa ülkesinin aksine İngiltere’de yerel yönetimler genel yetkiye sahip olmadıklarından, yalnızca yasayla verilen görevleri yerine getirebilecekleri dikkat çekmektedir. Aşağıdaki tabloda yerel yönetim birimlerinin hizmet alanlarının bu birimler arasındaki dağılımı verilmektedir:

¹⁵⁷Karasu , 2009, s.215.

¹⁵⁸European Communities, 2001, s.230.

Tablo-2: İngiltere’de Yerel Yönetimler Arası Hizmet Dağılımı

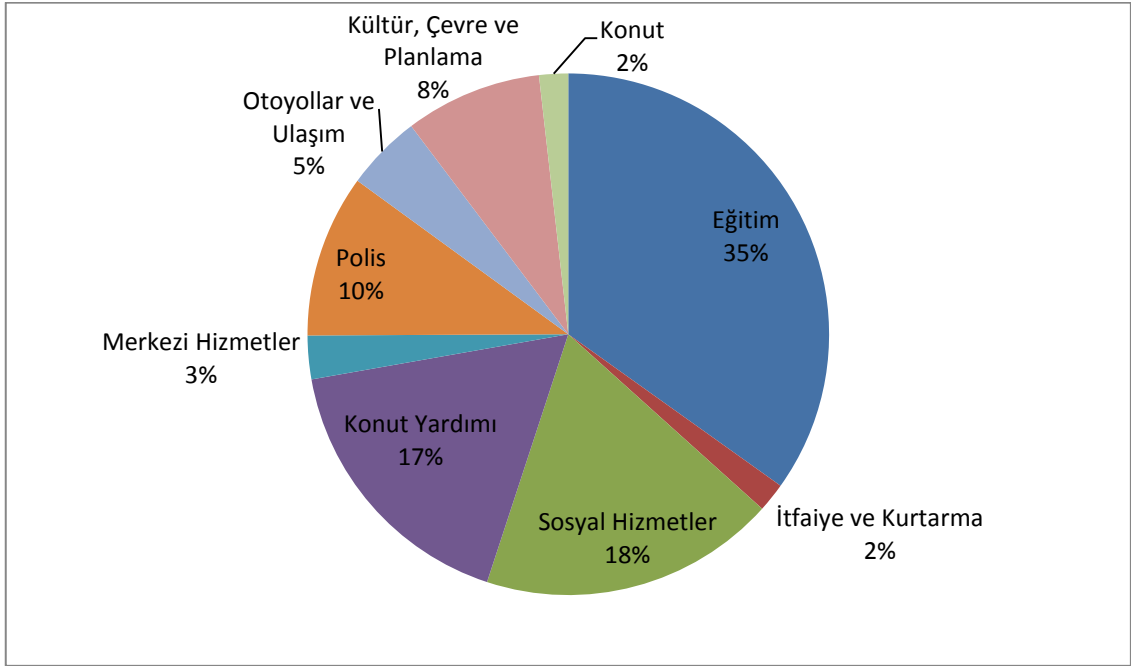
	Hizmet Konseyleri	Tek Meclisler	İl Meclisleri	İlçe Meclisleri
Polis	X			
İtfaiye	X		X	
İlk ve Orta Öğretim			X	X
Sosyal Hizmetler			X	X
Ulaşım		X	X	X
Kütüphane			X	X
Atık Toplama		X		X
Konut		X		X
Toprak Planlaması		X		X

Kaynak: European Communities, 2001, s.232

Farklı birimler aracılığıyla birçok hizmeti yerine getiren İngiliz yerel yönetimlerinin bazı hizmetleri de zamanla farklı özel ve kamu otoritelerine devredilmiştir. Yerel yönetimlerin hizmet alanına giren sağlık hizmetleri, günümüzde bölgesel olarak yalnızca sağlık hizmetleri için kurulan örgütlerce sunulmaktadır. Ayrıca elektrik, su, gaz gibi önceden yerel yönetimlerin geleneksel hizmetleri olarak görülen bazı hizmetler de özelleştirilmiştir. Ancak sosyal hizmetler İngiltere’de halen yerel yönetimlerin en önemli görevleri arasında sayılmaktadır. Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi eğitim ve sosyal hizmetler alanında hizmet veren yerel yönetimler; çocuklar, yaşlılar ve engelliler gibi kesimlere yönelik birçok hizmet sunmaktadırlar. Ayrıca bu hizmetlerin yanı sıra İngiltere’de konut yardımları yerel yönetimlerin

sağladıkları bir diğer sosyal hizmet olarak dikkat çekmektedir. Aşağıdaki grafikte 2011-2012 yerel yönetim giderlerinin ilgili hizmet alanlarına göre dağılımı verilmektedir:

Grafik-1: : İngiltere’de Yerel Yönetim Giderlerinin Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı



Kaynak:Local Authority Revenue Expenditure and Financing England 2011-12 Final Outturn, s.7. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government/series/local-authority-revenue-expenditure-and-financing>, Erişim Tarihi: 25.09.2012.

Grafikte de görüldüğü üzere İngiltere’de sosyal hizmetler yerel yönetimlerin en temel görevlerinden biridir. Yerel yönetim giderlerinin yüzde 35’ini sosyal hizmetler ve yine sosyal yardım olarak ele alabileceğimiz konut yardımı oluşturmaktadır. Bu yüksek oranın sağlanmasında yukarıda da ifade ettiğimiz üzere İngiltere’de bazı geleneksel yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesi de önemli bir etken olarak görülebilir. Ancak şüphesiz ki modern yerel yönetimlerinin çıkışı yaşanan sosyal -kentsel sorunlara ve bunlarla mücadele etmek için çıkarılan 1835 tarihli Yoksul Yasası’na dayanan İngiltere’de yerel yönetimlerin sosyal hizmetler için ayırdıkları kaynağa şaşırılmamalıdır.

2.4.3 İspanya

İspanya’da mevcut yönetim sistemi 1978 Anayasası’yla belirlenmiştir. Bu Anayasada İspanya’nın sosyal demokratik bir hukuk devleti ve parlamenter bir monarşi olduğu vurgulanmaktadır. Bu sistem içerisinde yasama Milletvekilleri Kongresi ve Senato olmak üzere iki kanatlı bir Parlamentodan oluşurken¹⁵⁹ yürütme devletin başı olan ve ulusal birliği temsil eden kral ile hükümetten oluşmaktadır.¹⁶⁰Bu yönetim sistemi örgütsel anlamda ise hiyerarşik olarak birbirine bağlı olmayan üç düzeyden oluşmaktadır: Devlet, Özerk Topluluklar ve yerel yönetimler.

Yerel yönetimler açısından bakıldığında İspanya’da belediyeler, iller, büyükşehir belediyeleri, özel statülü belediyeler ve köy birlikleri bulunduğu görülmektedir.¹⁶¹ 8117 belediye ve 50 il bu birimler içerisinde temel yerel yönetim birimleri olarak öne çıkmaktadırlar. Yerel yönetim birimlerinin yetkileri ise nüfusa bağlı olarak artan bir şekilde gruplandırılarak belirlenmiştir. Bu şekilde hizmet sunumları için bir ölçek ortaya konulduğu söylenebilir. Bu yetkiler şöyle sıralanmaktadır:¹⁶²

Tüm birimler için;

- Su, kanalizasyon ve atık yönetimi, sokak aydınlatması, şehir trafiği ve yol bakımı, gıda güvenliği,

Nüfusu 5000 üzeri olanlar;

- Yeşil alanlar ve yerel polis,

Nüfusu 20000 üzeri olanlar;

- Sosyal hizmetler, itfaiye ve spor tesisleri,

¹⁵⁹ Selin Esen, “İspanya’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.604.

¹⁶⁰ Esen, 2009, s.607.

¹⁶¹ Fikret Toksöz ve Diğerleri, **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, s. 78.

¹⁶² **Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences**, CEMR, 2012
http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local_government_structuresandcompetences_2012_en.pdf Erişim Tarihi: 25.10.2013.

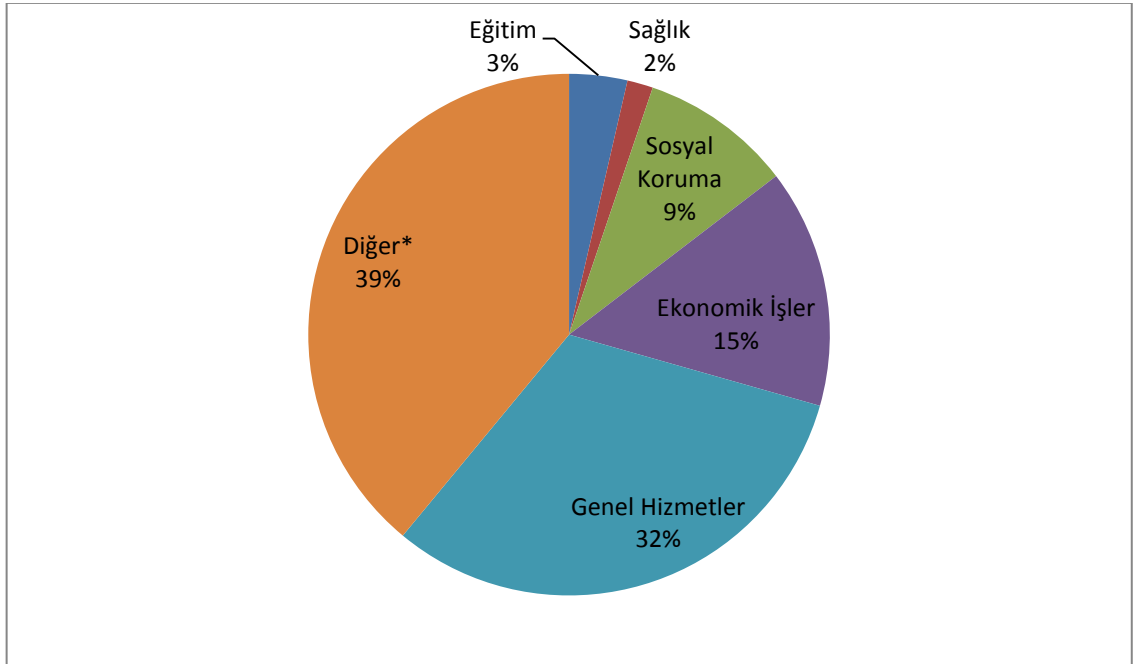
Nüfusu 50000 üzeri olanlar;

- Toplu taşıma ve çevre koruma.

Sosyal hizmetler açısından bakıldığında, yalnızca 20000 nüfus üzerinde bir büyüklüğe sahip birimlerin sosyal hizmet sunum yetkisine sahip oldukları anlaşılmaktadır.

İspanya’da yerel yönetim birimleri Anayasada da yer verilen mali özerklik çerçevesinde gelir ve giderlere sahiptirler. OECD verilerine göre 2010’da İspanya’da yerel yönetim giderlerinin kamu giderlerine oranı yaklaşık %16’dır. Bu kaynakların hizmet alanlarına göre dağılımı ise aşağıdaki grafikte görülmektedir: ¹⁶³

Grafik 2: İspanya’da Yerel Yönetim Giderlerinin Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı



Kaynak: National Accounts of OECD Countries: Spain, http://dx.doi.org/10.1787/na_gga-2012-en, Erişim Tarihi: 25.10.2013.

*Diğer: Kamu düzeni ve güvenlik, çevre koruma, konut ve sosyal tesisler, rekreasyon, kültür ve din hizmetleri.

¹⁶³ National Accounts of OECD Countries: Spain, http://dx.doi.org/10.1787/na_gga-2012-en, Erişim Tarihi: 25.10.2013.

Görüldüğü gibi, İspanya'da yerel yönetim giderlerinin oldukça büyük bir kesimini genel hizmet giderleri oluşturmaktadır. Ayrıca eğitim, sağlık ve sosyal koruma giderleri oranlarının düşüklüğü göze çarpan bir diğer önemli veridir. Özellikle sosyal koruma açısından bakıldığında ise İngiltere ve İsveç örneklerine kıyasla İspanya'da sosyal koruma harcamalarının yetersizliği görülmektedir. Bu durumda ise ülkede mevcut refah sisteminin önemli etkisi vardır. Çünkü Güney Avrupa Refah Rejimi kümesi içerisinde gösterilen İspanya'da İsveç ve İngiltere'deki sistemlerin aksine sosyal politika uygulamaları çok aktörlü bir yapıya sahiptir.¹⁶⁴ Çok aktörlü yapı içerisinde aile, devlet gibi kurumlarında sosyal koruma da önemli rol olması yerel yönetimlerin ana aktör olmasını engellemektedir. Bu nedenle İspanya'da yerel yönetimlerin sosyal refah uygulamaları gerek kaynak gerekse yetki açısından diğer iki örnek ülkeye göre geride kalmaktadır.

¹⁶⁴ Günal, 2010, s.82.

III. BÖLÜM:

TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI

3.1 Türkiye’de Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi

Türkiye’de sosyal devlet anlayışı incelenirken öncelikle Osmanlı Devleti’ne bakılması gerekmektedir. Çünkü birçok alanda olduğu bu alanda da anlayışın ortaya çıkışı ve gelişmesinde Osmanlı kurumlarının etkisi mevcuttur. Her ne kadar Osmanlı Devleti’nde belirgin bir sosyal devlet anlayışından söz edemesek de özellikle 19. yy. son çeyreğinde itibaren değişen anlayış ve uygulamaların ülkemizde sosyal devlet anlayışı için bir başlangıç olarak görülebileceği açıktır. Bu nedenle bu bölümde öncelikle klasik dönem Osmanlı refah kurumları ve uygulamaları ile son dönemdeki değişime değinilecek devamında ise Cumhuriyet döneminde sosyal devlet anlayışına dönemler itibarıyla yer verilecektir.

3.1.1 Osmanlı Devleti’nde Sosyal Politikalar

Sosyal politikaların doğuşuna bakıldığında, Sanayi Devrimi ve işçi sınıfının orta çıkışıyla paralel bir süreç içerisinde yürüdüklerini görmekteyiz. Osmanlı Devleti’nde sanayileşmenin 19. yüzyılın ikinci yarısında başladığını düşündüğümüzde devletin sosyal nitelikli politikalar üretmeye başlamasının da bu süreç sonrasında başladığını belirtebiliriz. Ancak bu süreç öncesinde de devletin ve toplumsal diğer aktörlerin sosyal uygulamalarından söz etmek çalışmamız açısından yararlı olacaktır.

Osmanlı Devleti sosyal anlamda kurumsallaşmanın başladığı son dönem öncesinde sosyal düzeni geleneksel sosyal refah kurumları ile sürdürmekteydi. Bu dönemde devletin sosyal refahın sağlanmasında bazı hizmet ve yardımlarla sınırlı kaldığı söylenebilir. Bu düzen içerisinde özellikle tarıma dayanan geleneksel aile odaklı yapısıyla aile içi dayanışma önemli bir role sahiptir. Ayrıca İslami görevler olarak görülen, zekat, fitre, sadaka, kurban ve kefarete gibi yardımlar sosyal yapı içerisinde

önemli bir yer tutmaktadır.¹⁶⁵ Dinin bu geleneksel rolü devletin refaha yaklaşımında da kendini göstermektedir. Refahın sağlanması bir din vazifesi olarak görüldüğünden, hanedan mensupları özellikle vakıf müessesine özel bir önem atfetmekteydiler. Vakıflar aracılığıyla birçok hayır işi ve hizmet yerine getirilirken, bu vakıflar sıkı bir devlet denetimine de tabiydiler. İnalçık, Fatih döneminde vakıflara ayrılan önemi bütçe üzerinden yorumlayarak, bu dönemde vakıflara ayrılan paranın genel gelirin yüzde 16'sına tekabül ettiğini ifade etmektedir.¹⁶⁶

Bu dönemde kurumsal anlamda bir diğer önemli örgüt de lonca teşkilatıdır. Belirli meslek grupları temelinde örgütlenmiş olan bu kuruluşlar denetim, standardizasyon, fiyatlandırma gibi esnafa yönelik birçok hizmet sunarken, sosyal anlamda da üyelerine önemli bir vazife görmekteydiler. Oluşturulan sandıklar aracılığıyla, yaşlılık, hastalık gibi nedenlerle çalışamayan esnafalara güvence sağlamakta, ayrıca çeşitli nedenlerle paraya ihtiyacı olanlara da borç para verirken, vefat eden esnafın da cenaze giderlerini karşılamaktaydılar.¹⁶⁷

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, 19. yüzyılın ikinci yarısı ile birlikte Osmanlı Devleti'nde sanayileşme başlamış, bu durum sosyal yapıda önemli değişikliklere neden olmuştur. Örneğin, ham madde ihtiyacı nedeniyle Osmanlı topraklarında üretime başlayan sanayi işletmeleriyle ve Avrupa'dan getirilen sanayi ürünlerinin rekabetiyle baş edemeyen esnaf ve dolayısıyla lonca teşkilatı sarsılmıştır. Artık sanayide ve sanayiye ham madde sağlamada çalışan işçilere güvence sağlamak bir zorunluluk haline almıştır. Bir anlamda geleneklere dayalı iş kurallarının yerini yazılı hukuk kuralları almaya başlamıştır. Bu anlamda 1865 ve 1869 tarihli nizamnameler ve 1877 tarihli Mecelle önemli düzenlemelerdir.¹⁶⁸

Sosyal yardım ve hizmetler açısından bakıldığında ise Özbek kurumsallaşma bağlamında 19. Yüzyıl'a, 2. Abdülhamid ve devamında 2. Meşrutiyet dönemlerine değinmektedir. 19. Yüzyıl'da değişen ekonomik düzenin etkisiyle Osmanlı içerisinde

¹⁶⁵ Altan, 2006, s. 60.

¹⁶⁶ Halil İnalçık, **Devlet-i Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-1**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2013.s. 119.

¹⁶⁷ Altan, 2006, s. 62.

¹⁶⁸ Altan, 2006 s. 63.

mevcut refah sistemi de değişmeye başlamıştır. Bu süreçte devletin refahın sağlanmasında rolünün artışı vurgulanmaktadır. Vakıfların gelirleri Evkaf Nezareti'nde devredilirken, vakıfları yönetenler de devletin memuru konumuna gelmişlerdir. Bu gelişme sonucunda da yoksulların korunması büyük ölçüde merkezi devletin etki alanına girmiştir. Bu dönemde devletçe yoksullara sağlanan muhtacın maaşı önemli bir örnektir.¹⁶⁹ Refahın sağlanmasının kurumsallaşmasında bir diğer önemli uygulama olarak ise 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi gösterilebilir. Bu nizamname belde dâhilindeki yoksulların korunması görevini şehremanetine vermektedir.¹⁷⁰ 2. Abdülhamid dönemiyle birlikte ise, hayır işlerinde devletin artan ağırlığından söz edilmekte, devletin bu dönemde sosyal hizmetleri kendisine meşruiyet sağlayıcı bir araç olarak gördüğü vurgulanmaktadır. Hatta Abdülhamid'in bazı yörelerde politik gerekliliği olarak muhtacın maaşlarını arttırdığına değinilmektedir. Bu dönemde kurumsal yaklaşımın bir yansıması olarak Darülaceze'nin kurulması da örnek olarak verilmektedir.¹⁷¹

2. Meşrutiyet'le birlikte ise Abdülhamid'in kurmuş olduğu merkeziyetçi yapıyı dönüştürmeye ve modern seküler bir sosyal yardım sistemi oluşturmaya dönük çalışmalar öne çıkmaktadır. Birçok alanda olduğu gibi sosyal refahta da göze çarpan bu çalışmalar, eski kurumların yeni bürokrasiye dayanan yeni kurumlarla değiştirilmesi ve fukaraperver cemiyetlerinin artışıyla kendini göstermiştir. Bu dönemde sosyal refah devletin vatandaşına sunmakla yükümlü olduğu bir görev olarak düzenlenmeye çalışılsa da dönemin siyasi ve ekonomik durumu bu amacı uygulanması imkânsız hale getirmiştir.¹⁷²

3.1.2 Cumhuriyet Dönemi Sosyal Devlet Anlayışı

3.1.2.1 Cumhuriyetin İlk Yılları ve 1924 Anayasası

Savaştan yeni çıkılan ve yeni bir rejim kurulmaya çalışılan günlerde Türkiye'de sosyal politikanın öncelikle konulardan görülmediği açıktır. Sosyal politikayla doğrudan

¹⁶⁹Nadir Özbek, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011., s. 53.

¹⁷⁰Özbek, 2011., s.60.

¹⁷¹Özbek, 2011., s. 23.

¹⁷²Özbek, s. 275-278.

ilgili olmasa da bu dönemde alınan kararlar açısından 1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi yeni devletin ekonomik sisteminin tartışıldığı bir platform olmuştur. Bu Kongrede alınan kararlar ise temel olarak yeni devletin ekonomik durumunu geliştirmek üzere ulusal bir sanayinin kurulmasına odaklanmaktadır. Bu kararlar içerisinde ekonominin yanı sıra gelişmesi istenen sistem içerisindeki işçi haklarına da yer verilmiştir. Buna göre; işçilerin çalışma saatleri düzenlenecek ve 18 yaşından küçükler çalıştırılmayacak, çalışanlara haftada 1 gün tatil imkânı verilecektir. Ayrıca tüm çalışanlara sendika hakkı tanınacaktır.¹⁷³ Bu kongre sonrasında burada alınan kararlara yönelik olarak işçi haklarını içerisine alan birçok düzenleme yapılmıştır.

Cumhuriyet'in ilanı sonrası çıkarılan ilk anayasa olan 1924 Anayasası yeni devletin kurumlarını düzenlemektedir ve sosyal alanda sınırlı kaldığı söylenebilir. Balkır, bu Anayasada yasa önünde eşitlik, kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünce, söz, yayım, yolculuk, akit, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma hakları gibi hak ve özgürlüklerin yer aldığını ancak bunların korunmasına ilişkin düzenlemelere yere verilmediğini vurgulamaktadır. Bu niteliğiyle bu anayasanın kısmen de olsa sosyal bir niteliğe sahip olduğu ve kendinden sonraki düzenlemeler için örnek oluşturduğu söylenebilir.¹⁷⁴ Ayrıca Talas bu anayasanın toprak reformuna ilişkin düzenlemeler içinde sayılmasının sosyal haklar bakımından en önemli yanlarından olduğunu vurgulamaktadır.¹⁷⁵

Anayasadan sonra iş yaşamını ve işçilerin sosyal haklarını ilgilendiren birçok düzenleme yapılmıştır. Borçlar Kanunu ve Hafta Tatili Hakkında Kanun bunlar arasında sayılabilir. Ancak 1929 yılına gelindiğinde Büyük Buhran sonrası ekonomik yapıda meydana gelen değişimler ve devletlerin ekonomiye müdahalesi Türkiye'de de kendini göstermiştir. Çünkü liberal dönem olarak adlandırılan dönemde özel sektörün ulusal

¹⁷³ Özer Özçelik ve Güner Tuncer, "Atatürk dönemi Ekonomi Politikaları", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2007; 9(1):2-10, 255-266, s. 256.

¹⁷⁴ BALKIR, Z.Gönül, **Türk Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması**, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, 2009, Kocaeli, s.110. Aktaran: Akın Onur Akıcı, **Türk Hukukunda Sosyal Devlet İlkesi**, Yayınlanmamış Yüksel Lisans Tezi, dnş. Hüseyin Hatemi, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s. 43-44.

¹⁷⁵ Cahit Talas, **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1992, s.66.

sanayiye beklendiği şekilde kalkındıramadığı görülmüştür. Dünyada değişen yapının da etkisiyle devlet ekonomide ana aktör haline gelmiştir.¹⁷⁶

Bu dönemde devlet eliyle gelişen sanayi ve dolayısıyla işçi sınıfı sosyal sorunlara yönelik düzenlemeler yapılmasını da zorunlu hale getirmiştir. Burada ise ilk bakışta kadın ve çocuklara ilişkin düzenlemeleri de içeren Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yerel yönetimlere işyerlerinde sağlık denetimi ve kimsesiz ile sakatlara yardım sorumluluğu getiren maddeleri dikkat çekmektedir.¹⁷⁷

3.1.2.2 1961 Anayasası

1961 Anayasası ile ilgili literatüre bakıldığında sosyal haklara yapılan vurgu önemli bir yer tutmaktadır. Talas,Türkiye'nin sosyal haklar tarihinde en önemli ve ilginç yeri anayasa ve içinde yer alan ekonomik ve sosyal hakların aldığını vurgulamaktadır.¹⁷⁸ 1961 Anayasası'nda bu haklara yer verilmesi ise birçok ülkede olduğu gibi sınıf mücadelelerinden değil, çağdaş bir anayasa yapma isteğinden ve evrensel gelişmelerin de etkisiyle demokratik, sosyal bir hukuk devleti oluşturmak gerekliliğinden doğmaktadır.¹⁷⁹

Sosyal haklar açısından bakmak gerekirse; 1929 ekonomik krizi sonrası devletlerin ekonomiye müdahalesinin gerekliliği yanı sıra İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik durum ve sosyal etkileri devletlerin ekonomik ve sosyal yaşama ilişkin görev ve sorumluluklar üstlenmesi zorunluğunu ortaya koymaktaydı.

Gelişen bu dönemde yapılan 1961 Anayasası daha başlangıç kısmında sosyal adalet ve toplumsal refaha değinmekte, bunların sağlanmasını devlete bir sorumluluk olarak yüklemektedir. 2. Madde Türkiye Cumhuriyeti'nin “insan haklarına ‘Başlangıç’ta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olduğunu vurgulamaktadır. Sosyal hakları pekiştiren bir şekilde de 10. Madde’ de yine sosyal adalet kavramından bahsedilmekte ve bu amaca yönelik olarak sosyal engellerin kaldırılmasını devletin görevlerinden biri olarak saymaktadır. Parla,

¹⁷⁶Altan, 2006, s. 66.

¹⁷⁷Altan, 2006,s. 67.

¹⁷⁸Cahit Talas, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, s.67.

¹⁷⁹Akıcı, 2010,s. 62.

anayasada vurgulanan bireylerin sosyal ve ekonomik hakları ile bunlara koşut olarak vurgulanan devlete yüklenen görev ve ödevleri nedeniyle 1961 Anayasası'nın sosyal devletçi bir anlayışın eseri olduğunu savunmaktadır.¹⁸⁰

Bu ve benzer birçok maddesiyle 1961 Anayasası sosyal hukuk devleti ve sosyal adalet düşüncelerini benimsemiş bir belgedir. İş yaşamı, işçi hakları ve toplumsal refah konularında ilgili düzenlemelerin yapılmasına yönelik gelişmenin yolunu açmıştır.¹⁸¹ Bu anayasayla devlet sosyal hakları garanti altına almakta, ve asli görevleri arasında saymaktadır. Bu dönemde benimsenen ilkeler temelinde Anayasa Mahkemesi 27.09.1967 tarihli bir kararında sosyal devleti şöyle tanımlamıştır:¹⁸²

“Demokratik sosyal hukuk devleti, insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemler alan, adaletli bir hukuk kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan... devlet demektir...”

Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, 1961 Anayasası yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmekte, birçok kaynakta da bu dönem Türkiye’de sosyal devlet anlayışına geçilen dönem olarak adlandırılmaktadır. Çünkü ilk kez kişilerin sosyal ve ekonomik haklarına bir anayasada açık bir şekilde değinilmiş, ayrıca bu haklara yönelik olarak devletin görev ve sorumluluklarına da aynı şekilde yer verilmiştir.

3.1.2.3 1982 Anayasası

Demokratik özelliği ve haklara verdiği önem bakımından övülen 1961 Anayasası, sonraki dönemde 1971 muhtırası ve 1980’de yapılan darbe gibi iki askeri müdahaleyle karşı karşıya kalmıştır. 1971 dönemi sonrası yapılan hakları sınırlayıcı

¹⁸⁰Taha Parla, **Türkiye’de Anayasalar**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002, s.55.

¹⁸¹Koray, 2000, s.105-106.

¹⁸²Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1998, s.101.

birçok değişlikle geçilirken, 1980 askeri müdahalesi ise yeni bir anayasa yazımı ile sonuçlanmıştır.

1982’de halkoyuyla kabul edilen anayasaya bakıldığında öncelikle 1961’de kabul edilen sosyal hukuk devleti anlayışının bu metinde de Devletin nitelikleri arasında yer aldığı görülmektedir. Anayasa’nın değiştirilemez hükümleri arasında yer alan bu madde sosyal devlet anlayışına verilen önemin önemli bir yansımasıdır. Ayrıca benimsenen bu anlayış çerçevesinde kendinden önceki anayasada olduğu gibi 1982 Anayasası’nda da sosyal haklara ve devletin yükümlülüklerine 3. Bölümde geniş bir şekilde yer verilmiştir.

İçerdiği düzenlemelerle mevcut anayasanın 1961 Anayasası’nın sosyal devlet anlayışını devam ettirdiği görülmektedir. Ancak ekonomik ve sosyal haklar bakımından 1961 sonrasında yaşanan siyasi olayların da etkisiyle bir geri gidiş olduğu tartışılmaktadır. Parla, o yılların hâkim olan hikmet-i devlet anlayışının anayasada da kendini gösterdiğini, 1961 Anayasası bireyi ne alırken, 1982 Anayasası’nda devletin ön planda olduğunu vurgulamaktadır. Bu anlayışa göre odak noktası, bireyin haklarından ziyade devlete karşı olan dev ve sorumluluklarıdır. Parla, bu anlayış temelinde haklarda yaşanan geri gidişe örnek olarak ise sendikal haklara ve işçi haklarına getirilen kısıtlamaları göstermektedir.¹⁸³ Sosyal da 1982 Anayasası’yla 1961’deki sosyal devlet anlayışından geriye gidildiğini savunmaktadır. nceki dönemde insan haklarına dayanan bir devlet anlayışı mevcutken, bu anayasayla insan haklarına saygılı devlet anlayışına geçildiğini vurgulamakta, bu durumunsa yapılan değişiklikler ve haklarda yapılan kısıtlamalarla kendini gösterdiğini ne sürmektedir.¹⁸⁴ Bu zelliğiyle 1982 Anayasası’nın sosyal devlet ilkesini benimsemekle birlikte, bu ilkeyi kısıtlayıcı bir özellik sergilediği vurgulanmaktadır. Çünkü sosyal devletin gereği olan sosyal politikaları yönlendirecek en önemli aktörlerden olması gereken baskı gruplarını kısıtlayıcı düzenlemeleriyle dikkat çekmektedir.¹⁸⁵

Yukarıdaki tartışmalarda görüldüğü üzere önceki anayasaya getirdiği değişikliklerle 1982 Anayasası’nın sosyal devlet anlayışında bir geriye gidiş ortaya

¹⁸³Parla, 2002, s.55

¹⁸⁴Akıcı, 2010, s. 68-69.

¹⁸⁵Koray, 2000, s. 108.

koyduğu söylenebilir. Ancak 1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi sosyal devlet anlayışını devletin temel nitelikleri arasında sayması ve sosyal haklara yaptığı vurgu ile sosyal devlet anlayışı bakımından önemini korumaktadır. Her iki anayasa da sosyal haklar temelinde devlete önemli görev ve sorumluluklar yüklemekte ve bunları garanti altına almaktadır.

Bu bölümde Türkiye’de sosyal devlet anlayışının gelişimine değinilmiş; Osmanlı Devleti’nden başlayarak anayasal temelde günümüze kadar dönüşüm verilmiştir. Devam eden bölümde ise yerel yönetim birimleri anlatıldıktan sonra; temel yerel yönetim birimi olan belediyeler için önem kazanmış olan “sosyal belediyeçilik” kavramına odaklanılacaktır.

3.2 Anayasal Bağlamda Türkiye’de Yerel Yönetimler

3.2.1 Anayasada Yerel Yönetimler

Türkiye’de günümüzde geçerli olan 1982 Anayasası içerisindeki 4. Bölümde İdare başlığı altında 123 ve 127. Maddeler doğrudan yerel yönetimleri ilgilendiren ve bu birimlerin dayandığı maddelerdir. Anayasa bu maddelerle idare sistemini ortaya koymakta ve merkezi idare ile yerel yönetimlerin temellerini kurmaktadır.

Anayasanın 123. Maddesi ülkemizdeki yönetim sistemini “merkezden yönetim” ve yerinden yönetim” esaslarına dayandırmakta, ayrıca kamu tüzelkişiliklerinin kuruluşunun kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayandırılarak yapılabileceğini vurgulamaktadır.

İdarenin kuruluşu altında yer verilen 127. Maddede ise yerel yönetimlere yer verilmekte ve Anayasa yerel yönetimleri şöyle tanımlamaktadır; “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” Seçilmiş karar organları vurgusu yapan Anayasanın bu maddesi devamında ise bu organların seçimlerinin beş yılda bir yapılacağını vurgulamaktadır. Ayrıca kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetimlerin kurulabileceği belirtilmektedir.

Aynı maddeye göre yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatı kazanmalarına ilişkin uyuşmazlıklarının denetimi yargı yolu ile yapılacağı belirtilmekte, bu organların üyeleri ile ilgili yargı süreci sırasında ise İçişleri Bakanı'na kesin hükme kadar bu organların üyelerini görevden uzaklaştırma yetkisi vermektedir. Bunun devamında idarenin bütünlüğü ilkesi temelinde mahalli idareler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisine değinilmektedir. Anayasa bu yetkiyi ise mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarına dayandırmaktadır.

Maddenin son fıkrasında ise mahalli idarelere Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilme yetkisi verilmekte, merkezi idare ile ilişki ve bağların kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Ayrıca mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasına yer verilmektedir.

3.2.2. Yerel Yönetim Birimleri

Türkiye'de yerel yönetim birimleri anayasada da belirtildiği üzere il özel idaresi, belediyeler ve köylerin yanı sıra büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin olduğu bir yapıya sahiptir. Tezde yerel yönetim birimleri il özel idaresi, belediyeler, köyler şeklinde ele alınacaktır. Bununla birlikte 2014 yerel seçimlerini takiben bu yapının önemli ölçüde değişeceği de not edilmelidir. Bu bölüm, 2014 yerel seçimleri öncesi durum dikkate alınarak yazılmıştır.

3.2.2.1 İl Özel İdareleri

Günümüzde faaliyetlerini 2004 yılında çıkarılan 5302 sayılı yasa temelinde sürdüren İl Özel İdareleri ilin kurulmasında dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişilikleri sona erer. İl Özel İdaresi'nin organları ise il genel meclisi, il encümeni ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan validen oluşmaktadır.

Görev alanı ise il sınırlarını kapsar. Bu sınırlar içerisinde ise görevleri bakımından ikili bir ayrıma gidilmiştir. İl sınırları genelinde; gençlik ve spor sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin

çevre düzeni plâni, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yerine getirirken; yalnızca belediye sınırı dışındaki yerlerde, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri sunmaktadır.

3.2.2.2 Köyler

Türkiye’de köyler halen 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu’na tabi bulunmaktadırlar. Bu kanuna göre nüfusu 2000’nin altındaki yerleşim yerleri köy olarak adlandırılmaktadır. Bunun yanı sıra nüfus 2000’in altında olmasına rağmen belediye teşkilatı bulunan yerler kasaba olarak kabul edilmektedir. 2012 verilerine göre Türkiye’de 34.283 köy bulunmaktadır.¹⁸⁶ Köy idari yapısı köy muhtarı, ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşmaktadır.

Köyün görevleri mecburi ve isteğe bağlı görevler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Mecburi görevler; sağlık, su, yol, temizlik, okul, cami gibi temel hizmetleri kapsamaktadır. İsteğe bağlı görevler ise çamaşırlık, hamam, pazar yeri yapımı, öksüz ve fukaralara yardım ile güreş, cirit gibi spor etkinlikleri düzenlenmesi gibi faaliyetleri ifade etmektedir.

3.2.2.3 Belediyeler

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeleri “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır. Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunludur.

Belediyelerin organları ise belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeninden oluşmaktadır.

¹⁸⁶2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Öncelikle belde, ilçe ve il belediyeleri olarak faaliyetlerine devam eden belediyelere 1982 Anayasası'nın özel yönetim biçimleri ile ilgili hükmüne dayanarak kurulan büyükşehir belediyeleri eklenmiştir. 2012 yılında ise büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 6360 sayılı yasayla yapılan düzenlemeyle il sınırları içerisinde 750.000 nüfus kriteri getirilmiştir. 2013 yılı verilerine göre nüfuslarına ve türlerine göre belediye sayıları aşağıda verilmiştir:

Tablo-3: Türkiye’de Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediye Sayıları

Nüfus	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0-1.999				64	945	1.009
2.000-4.999				196	845	1.041
5.000- 9.999			6	181	138	325
10.000-24.999		1	8	179	43	231
25.000-49.999		6	20	62	4	92
50.000-99.999		19	15	50	2	86
100.000- 249.999		29	31	17		77
250.000-499.999	1	8	44			53
500.000-999.999	5	2	19			26
1.000.000+	10					10
Toplam	16	65	143	749	1977	2.950

Kaynak:2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Tablodan da görüldüğü üzere halen mevcut 5.000 nüfus kriteri altında 2.050 belediye bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye’deki nüfusun % 84’ü belediye sınırları

içerisinde yaşamaktadır. Nüfusun % 46'sı ise büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Yine 6360 sayılı düzenleme sonrasında bu iki oran 2014'te yapılacak yerel seçimleri takiben büyük ölçüde artacaktır. Çünkü hem mevcut 16 büyükşehir belediyesi sınırları il sınırlarına genişletilecek, hem de sınırı yine il sınırı olan 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulacaktır.

3.3 Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı

3.3.1 Sosyal Belediyecilik Anlayışının Gelişimi

Sosyal belediyecilik günümüzde yerel yönetim tartışmalarında sıkça kullanıldığı görülmektedir. Hem ekonomik hem de siyasi boyutuyla bu tartışmalara önemli bir alan açan bu kavram birçok araştırmacı tarafından da çeşitli yönleriyle tanımlanmaktadır.

Pektaş sosyal belediyeciliği; “sosyal devletin yerel düzeydeki bir izdüşümü olarak, sunduğu sosyal nitelikli mal ve hizmetlerle daha iyi bir yaşam standardı yaratmayı hedefleyen ve onların bütçesine sosyal adalet sağlayıcı biçimde katkı yapan belediyecilik”¹⁸⁷ olarak tanımlarken, Kaya da tanımında benzer şekilde kamu kaynaklarına ve sosyal alanda ulaşılmaya çalışan amaçlara vurgu yaparak, sosyal belediyeciliğin alanını eğitim, konut, çevre, sosyo-kültürel gelişim ve yoksullukla mücadele ile ilgili hizmetlerle sınırlandırmaktadır.¹⁸⁸ Eryılmaz ise sunulan hizmet çeşitliliğinden ve alanlarından hareketle dar ve geniş anlamda sosyal belediyecilik olarak adlandırdığı bir ayrım yaparak; kavramı şöyle anlatmaktadır,¹⁸⁹

“Dar anlamda sosyal belediyecilik, dar gelirli, yoksul, muhtaç, kimsesiz, özürlü ve yaşlı kesimlere mal ve hizmet olarak yardım etmek; geniş anlamda sosyal belediyecilik ise bu mal ve hizmet yardımlarını da aşan, toplumsal alanda daha geniş bir yelpazeyi oluşturan eğitimden sağlığa, gençlikten spora, kent kimliği oluşturmaktan belediye-halk bütünleşmesine kadar, kent hayatının bütününe kapsamaya yönelik sosyal işlevleri içinde barındıran bir kavramdır.”

¹⁸⁷Ethem Kadri Pektaş, “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Vol: 5, Sayı: 1(2010), s.6.

¹⁸⁸Kaya, 2003,s. 274.

¹⁸⁹ Bilal Eryılmaz; “Sosyal Belediyeciliğin Teorik ve Normatif Temelleri”, **I. Yerel Yönetimler Sempozyumu: Sosyal Belediyecilik**, AK Parti Genel Merkez Yerel Yönetimler Başkanlığı, Ankara, 2010, s.85.

Bu noktada sosyal belediyeçilik uygulamasının gelişimine bakmak olumlu olacaktır. Çünkü sosyal belediyeçilik; belediyelerin klasik belediyeçilik hizmetleri olarak adlandırdığımız hizmetlerden oluşan hizmet sepetinin genişleyerek; kentlerin sosyal yapısına etki edecek eğitim, sağlık, kültür, refah gibi alanlarda da hizmet sunan kurumlar haline gelmelerini ifade etmektedir. Bu tanımlama içerisindeki her alan dönemselsel olarak belediyelerin hizmet sunumunu konu olmuş, belediyelerin kaynakları ve yetkileri zaman içerisinde önemli bir gelişim göstermiştir. Sosyal belediyeçilik olgusu da doğal olarak belediyelerin gelişimi ile birlikte gelişmekte, içeriğine unsurlar eklenmektedir.

Belediyelerin tarihsel gelişimine bakıldığında henüz sosyal belediyeçilik kavramından söz edilmese de bu topraklarda belediyelerin vatandaşların sosyal ihtiyaçlarını giderme sorumluluğu Osmanlı İmparatorluğu'ndan itibaren karşımıza çıkan bir olgu olarak görülmektedir. İlgili literatüre bakıldığında merkezi devletin desteğiyle birlikte Server Efendi yönetimindeki Şehremaneti, sosyal hizmetleriyle dikkat çekmektedir. 1864'te belediyenin yoksullar için bir klinik açması ve veba salgını sırasında çocuklara ücretsiz aşı uygulaması bu alanda önemli örnekler olarak göze çarpmaktadır.¹⁹⁰ Ayrıca bir önceki bölümde de belirttiğimiz üzere yoksulları koruma görevini Şehremanetine veren 1868 tarihli Dersaadet Belediye Nizamnamesi bu açıdan önemli bir düzenlemedir.

Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte ise, sanayinin ve dolayısıyla gelişen kentleşmenin etkisiyle çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu, belediyelere bu alanda geniş görev ve yetkiler vermesine rağmen, bu görevleriyle orantılı kaynaklara sahip olmadıklarından ilgili görevlerini yerine getirdikleri söylenemez. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ise bu görevlerin birçoğu merkezileştirilmiş ve bakanlıklara devredilmiştir. 1950'ler sonrası kentlerde artan nüfus önemli altyapı sorunları ortaya çıkarmış, bu durumsa belediyelerin kaynaklarını bu hizmetlere ayırmaları ve klasik belediyeçilik hizmetlerine yönelmeleri sonucunu doğurmuştur.¹⁹¹

¹⁹⁰Steven Rosenthal, "Foreigners and Municipal Reform in Istanbul: 1855-1865", **International Journal of Middle East Studies**, Vol. 11: No:2(1980), Cambridge University Press, s.241.

¹⁹¹Halis Yunus Ersöz, **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul: İTO Yayınları,2011, s.142.

1973 seçimleri sonrası ise CHP’li belediyelerin “toplumcu belediyecilik” anlayışı olarak adlandırılan bir anlayış çerçevesinde verdikleri hizmetler içerisinde vatandaşların sosyal ihtiyaçları da önemli bir yer tutmuştur. Çünkü bu anlayış temelinde belediyelerin mali ve siyasi olarak güçlendirilmesi ile hizmet yelpazelerinin genişletilmesi ve katılımcı bir yönetim oluşturmaktan söz edilmektedir. Sosyal anlamda ise hizmetler çoğunlukla tüketim üzerinden tanımlanmakta, halkın ihtiyaçlarını rantlardan arındırılmış, ucuz ve kaliteli bir şekilde giderebilmesi için belediyelerin üretim yapması gerekliliğine değinilmektedir. Bu anlayışın temel ilkeleri içerisinde sosyal adalete de yer verilerek kentteki eşitsizlikleri giderici bir yönetim benimsenmesi amaçlanmıştır.¹⁹²Belediyeler ise bu amaca yönelik olarak üretici birimler olarak öne çıkmalı, tüketimdeki eşitsizliği gidermelidirler. Bu dönemde belediyelerin ilgili hizmetleri yerine getirdikleri görülmektedir. Örneğin; Ankara Belediyesi ekmek fiyatlarının yükselmemesi için ekmek üretimine başlamış, kaliteli ve ucuz sebze meyveye ulaşılabilmesini sağlamak amacıyla semt halleri projesini yaşama geçirmiş, dar gelirliler için tanzim satışlarını başlatmıştır.¹⁹³

Bu dönemde benzer projelerle birçok belediyede karşılaşılmaktadır. 1580 sayılı Kanunun belediyelere sosyal anlamda geniş yetki ve görevler verdiğini ancak kaynak yetersizliğinin bu görevlerin yerine getirilmesini engellediğini belirtmiştik. Bu dönemde bu hizmetlerin verilebilmesinin belediyelerin merkezi yönetimle olan çatışmaları nedeniyle, kendi kaynaklarını yaratmak zorunda kalmalarının önemli etkisi olmuştur.¹⁹⁴ Ersöz, ülkemizde ilk kez sosyal belediyecilik kavramıyla bu dönem de karşılaşıldığını vurgulamaktadır.¹⁹⁵Ancak bu çalışma ve hizmetler belli başkanlara ait bireysel girişimler olarak kalmış, 12 Eylül darbesinin de etkisiyle ilgili siyasal hareket içerisinde dahi kurumsallaşamamıştır.¹⁹⁶Ekonomik krizler sonrası Dünya’da refah devleti uygulamalarının zayıflaması ve Türkiye’de meydana gelen askeri darbe de bu dönemde

¹⁹²Keleş, 2009, s. 497.

¹⁹³Ulaş Bayraktar ve Mehmet Penpecioglu, “Yerel Liderlik Toplumcu Belediyecilik ve Ali Dinçer:1977-1980 Dönemi Ankara Belediyesi”, **Toplumcu Belediyecilik**, ed: İhsan Kamalak ve Hüseyin Gül, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2009, s. 190.

¹⁹⁴Bedrettin Kesgin, **Yoksulluğa Yerel Müdahale “Sosyal Belediyecilik” Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri**, Doktora Tezi, dnş. Sema Erder, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2008, s. 97.

¹⁹⁵Ersöz, Sosyal Politikada Yerelleşme, s.143.

¹⁹⁶Bayraktar ve Penpecioglu, 2009, s. 159-160.

yerel yönetimlerin sosyal belediyeçilik fonksiyonlarını güçsüzleştiren temel etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de sosyal belediyeçilik anlayışı bakımından bir diğer önemli dönem de 1990’lı yıllar olarak görülmektedir. Bu dönemin ana aktörü ise Refah Partisi’dir. 1994 seçimlerinde büyük bir başarı kazanan ve başta İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmak üzere birçok belediyeyi kazanan partinin başarısının arka planında İslami anlayışa dayanan bir sosyal dayanışma örgütü gibi çalışan yerel örgütlerinin önemli bir payı olduğu düşünülmektedir. Özellikle yoksul bölgelerde büyük destek kazanan partinin özellikle hanım üyeleri seçim öncesi yaptıkları ev ziyaretleri ve ilaç, erzak, giyecek yardımları ile dikkat çekmişlerdir. Seçim sonrası dönemde ise bu anlayış devam etmiş, partili belediyeler ramazan çadırları kurma, erzak, kömür, okul gereçleri, ilaç dağıtım gibi faaliyetlerine devam etmişlerdir. Diğer partiler ilk dönemlerde bu uygulamaları seçim propagandası olmakla itham etseler de zamanla bu hizmetler tüm partilerin ilgi alanına girmeye başlamışlardır.¹⁹⁷ Bu dönemde başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyeler hizmet alanlarını önemli ölçüde genişletmiş; kadın, yaşlı, çocuk ve yoksullara yönelik çeşitli sosyal hizmet alanlarında hizmetler sunmaya başlamışlardır.

Bu dönemde sosyal belediyeçiliğin gelişmesinde 1980 sonrası belediyelerin kısmen de olsa idari ve mali özerklik kazanmasının önemli rolü olduğu belirtilmektedir.¹⁹⁸ Özellikle 1984’te büyükşehir belediyelerinin kurulması bu belediyelerin ilgili hizmetleri sunacak kaynağa ve güce sahip olmaları bakımından önemli bir yer tutmaktadır. Yapılan ilk düzenlemeyle öncelikle İstanbul, İzmir ve Ankara ile başlayan “özel yönetim birimi” olan büyükşehir belediyeleri hizmet sunumu açısından önemli bir ölçüğe kavuşmuş yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu değişimle birlikte, sonraki yıllarda büyükşehir yapılan 13 yeni belediye hizmet alanlarını genişletebilecekleri bir örgütsel büyüklüğe kavuşmuşlardır. Günümüzde sosyal belediyeçilik uygulamalarına baktığımızda, ağırlığın bu büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde olması da bu durumun ve büyükşehirlerdeki sosyo-

¹⁹⁷Sema Erder ve Nihal İncioğlu, **Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İBB Örneği 1984-2004**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, s. 13-14.

¹⁹⁸Eda Çiçek, **Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Politikaları: Batı Akdeniz Örneği**, Ankara:Türkiye Belediyeler Birliği, 2012, s. 96.

ekonomik hayatın sosyal belediyecilik hizmetlerine daha çok ihtiyaç duyulmasına neden olmasının bir sonucu olarak görülebilir.

Sosyal belediyeciliğin gelişimi açısından, bir diğer önemli dönemse 2000’li yıllarda başlamıştır. Kamu yönetiminde reform tartışmalarının yoğun olarak yaşandığı bu dönemde reformun önemli bir ayağını da yerel yönetimler oluşturmuştur. Literatürde sıklıkla ifade edildiği üzere özellikle 1994 sonrası yerel yönetimlerde meydana gelen anlayış değişimi yanı sıra adı geçen reformların yapıldığı 2000’li yıllar da sosyal belediyeciliğin gelişimi ve kurumsallaşması açısından ayrı bir önem taşımaktadır.

Bu çerçevede 2004’te çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye ve 2005’te çıkarılan Belediye Kanunları ile 2008’de çıkarılan 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun bu değişimin önemli bir ayağını oluşturmuş, belediyelerin gerek yetki ve görevleri gerekse kaynakları bakımından önemli bir gelişim göstermesini sağlamışlardır. Bu dönemde bu gelişimin de etkisiyle genel bir durum olarak belirtemesek de Eryılmaz’ın sözünü ettiği geniş anlamda sosyal belediyecilik uygulamalarıyla daha yaygın bir şekilde karşılaştığımızı söyleyebiliriz. Ersöz de bu dönemde gelişen hizmetleri yeni bir belediyecilik anlayışına dayandırmamız gerektiğini belirtmekte, bu anlayışı ise “yerel toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki gelişiminden sorumlu belediyecilik”¹⁹⁹ olarak adlandırmaktadır.

Yukarıda sözü edilen gelişim ve değişen anlayış çerçevesinde özellikle büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin öne çıktığı bir şekilde sosyal belediyecilik uygulamaları yaygınlaşmaktadır. Bu noktada, ilgili belediyelerin kendilerine özgü anlayışlarından ve uygulamalarından kaynaklanan hizmetler, zamanla tüm belediyeler için uyulması gereken veya öyle görülen standartlara dönüşmüş²⁰⁰; gelişen kaynakların da belediyelerin bu hizmetleri sunabilmelerinde önemli bir etkisi olmuştur. Özellikle bu kaynakların artışıyla karşılanan altyapı gereksinimleri, kentli nüfusun yeni hizmet taleplerini doğurmakta, bu durumsa belediyelerin ilgili hizmetleri sunmalarını bir gereklilik haline getirmektedir.

¹⁹⁹Ersöz, Sosyal Politikada Yerelleşme, s.144.

²⁰⁰Ersöz, Sosyal Politikada Yerelleşme, s.144

3.3.1.1 Belediyelerin Mali Gelişimi

Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmelerinin en önemli unsuru olarak yeterli mali kaynaklarla donatılmaları gösterilebilir. Yerel yönetimlerin mali durumları görevleri açısından sürdürülebilir bir düzeyde olmalıdır. Nitekim bu konuda 1982 Anayasası da 127. Maddesindeki yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmü ile bu durumu garanti altına almaktadır. Bu düzenlemenin uygulamada karşılığını bulması yerel yönetimlerin yerel halkın talep ve ihtiyaçlarına yönelik politikalar üreterek hizmet sunabilmelerini sağlayacaktır.²⁰¹

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da yerel yönetimlerin mali durumu ile ilgili önemli ifadeler yer almaktadır. Şartın 9. Maddesi yerel yönetimlerin mali özerkliğine ve bu kaynakların görevlerini yerine getirmede yeterli olması gerekliliğine vurgu yapmaktadır.

Bu nedenle 2002 sonrası reform çalışmaları sonucunda yerel yönetim kaynaklarını geliştirmeyi de içeren bir düzenleme yapılmıştır. 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkında Kanun hükümlerinde görülmektedir.

2012 verilerine göre belediyelerin gelir kaynaklarının %51.9’u Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylardan oluşmaktadır.²⁰² Bu nedenle yapılan düzenlemeler çoğunlukla bu gelir kalemi üzerinde değişiklik yapmakta, belediyelerin gelir artışı bu payların artırılması şeklinde görülmektedir. Büyük bir kısmı nüfusa dayalı olarak dağıtılan bu gelirlerde önemli bir değişim de 6360 sayılı kanunun uygulanması sonrasında gerçekleşecek, Büyükşehir sınırlarında yaşamaya başlayan nüfus belediye gelirlerinde genel olarak bir artışa neden olacaktır.

Aşağıdaki tabloda 2006-2012 yılları arasında belediye gelir ve gider kalemlerinde meydana gelen değişime yer verilmiştir.

²⁰¹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ile OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Vol:12, No:21(2009), s.265.

²⁰² 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013.

Tablo-4: Türkiye’de 2006-2012 Arası Belediye Gelir ve Giderleri

	Belediye Gelirleri*	Belediye Giderleri*
2006	20.372.864	21.640.204
2007	23.648.122	25.832.553
2008	25.736.012	30.959.084
2009	26.844.961	31.048.589
2010	34.233.863	34.474.935
2011	40.740.227	41.132.755
2012	45.131.525	46.988.113

Kaynak:2008-2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

* (Bin TL)

Gelirlerdeki ve giderlerdeki gözle görülür artışa rağmen sosyal belediyecilik uygulamalarına ayrılan kaynağın Avrupa Birliği standartlarında çok da yeterli olmadığını söylememiz bir gerekliliktir. Nüfusu ve kurumsal gelişmişliği nedeniyle bu gelirden en yüksek payı alan belediyelerden ikisi olan İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri örnekleri bize bu sonucu vermektedir. 2012 yılı bütçe değerlendirme rakamlarına göre belediyelerin gelir-gider ve konumuz olan sosyal belediyecilik harcamaları aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo-5: İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Gelir, Gider ve Sosyal Belediyecilik Giderleri

**	Gelirler	Giderler	Sosyal Belediye Gid.*	Sos.Gid./ Gid.
İstanbul BB	7.423.983	7.178.078	657.154	%9
İzmir BB	1.752.781	1.564.991	126.413	%8

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu, İzmir Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu

* İBB için Sağlık, Kültür ve Sosyal Hizmet Yönetimi başlıkları, İzmir BB için ise Sağlık ve Spor ile Kültür, Eğitim, Sosyal Hizmetler başlıkları kullanılmıştır.

** (Bin TL)

Yukarıda da görüldüğü üzere, incelediğimiz İngiltere ve İsveç örneklerine kıyasla belediyelerimiz sosyal belediyecilik uygulamalarına ayırdıkları kaynak bakımından önemli derecede geri kalmışlardır. Örnek belediye rakamları incelenirken Eryılmaz'ın belirttiği geniş anlamda sosyal belediyecilik uygulamalarından yararlanılmıştır. Buna rağmen İngiltere örneğinde yalnızca sosyal hizmetlere belediye gelirlerinin % 18'i ayrılırken Türkiye'de daha geniş bir hizmet alanına oldukça az kaynak ayrıldığı veya ayrılabilirdiği görülmektedir.

Belediyelerin gelirleri yanı sıra, projeleri aracılığıyla sağladıkları kaynaklar da ilgili hizmetlerin sunumunda kullanılmaktadır. Bu kaynaklar içerisinde Avrupa Birliği'nin sağladığı fonlar da önemli yer tutmaktadır. Özellikle 2007 sonrası tek çerçevede toplanan Katılım Öncesi Fonları(IPA)²⁰³, yerel yönetimler için sağladıkları imkanlarla hizmet sunumunda çeşitliliği sağlayan bir fayda sağlamaktadırlar. IPA fonlarını kullanan kurumlar arasında yerel yönetimler projeleriyle önemli ölçüde öne çıkmaktadırlar. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere, IPA fonlarından sağlanan miktarların %25'i belediyelerce çeşitli faaliyetlerde kullanılmaktadır.

²⁰³ İbrahim Çelikleş, "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, No:63, s.45.

Tablo-6: IPA Fonlarının Kurumlara Göre Dağılımı

Sırası	Kuruluş	Hibe Tutarı	Yüzdesi
1	Belediye	99.765.029,24	25,32
2	Dernek	49.592.175,86	12,59
3	KOBİ	47.767.998,55	12,12
4	Oda	38.853.948,05	9,86
5	Vakıf	23.774.961,19	6,03
6	Üniversite	22.427.803,01	5,69
7	Köylere Hizmet Götürme Birliği	21.765.629,76	5,52
8	İl Özel İdaresi	19.123.223,57	4,85

Kaynak: http://www.cfcu.gov.tr/hibe_list.php?lng=tr, Erişim Tarihi: 21.12.2013

Belediyelerin kullandıkları bu kaynaklar, küçük- büyük birçok belediye tarafından projeleri doğrultusunda paylaşılmakta; sosyal belediyeçilik hizmetleri içerisinde saydığımız eğitim-kültür gibi birçok alanda hizmet sunulmaktadır. Bu hizmetleri sunmak üzere sağlanan bu fonlar özellikle küçük bütçeli belediyeler için büyük yer tutmaktadır. Bu alanda özellikle 2007-2013 döneminde tüm kurumlar bazında 4.795 Milyon Euro'luk havuzdan aldığı 474 Milyon Euro'luk payla İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlığı önemli yer tutmaktadır.²⁰⁴ Belediyelerde bu alanda ürettikleri projelerle fondan yararlanmaktadırlar. Örneğin; Genç İstihdamının Desteklenmesi Programı çerçevesinde birçok belediye fondan yararlanmakta, böylelikle ilgili hizmeti sunmak için kaynak yaratmaktadırlar.

²⁰⁴ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=1>, Erişim Tarihi: 24.12.2013

Tablo-7: Genç İstihdamının Desteklenmesi Projesi Hibelerinin Belediyelere Göre Dağılımı

Faydalanıcı	AB Katkısı(€)	TR Katkısı (€)	Hibe Tutarı (€)
Midyat Belediyesi	193.113,55	34.078,86	227.192,41
Şahinbey Belediyesi	93.700,20	16.535,33	110.235,53
Şanlıurfa Belediyesi	169.914,61	29.984,93	199.899,54
Bağlar Belediyesi	166.994,10	29.469,55	196.463,65
Van Belediyesi	197.413,52	34.837,68	232.251,20
Kale Belediyesi	130.121,07	22.962,54	153.083,61

Kaynak: http://www.cfcu.gov.tr/hibe_list.php?lng=tr, Erişim Tarihi: 21.12.2013.

Tabloda bu alanda proje yürüten belediyelerden bazılarında yer verilmekte, görüldüğü üzere belediyeler ilgili projeyi yürütmek üzere Türkiye ve Avrupa Birliği'nden önemli bir bütçe sağlamaktadırlar.

Bu fonlarla yürütülen projeler süresince belediyeler hem önemli gelir kaynakları elde etmekte, hem bölgeler arası farklılıkların önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Örneğin; gençlerin istihdamına yönelik eğitim faaliyetleri için İstanbul Büyükşehir Belediyesi İSMEK aracılığıyla çeşitli hizmetler sunarken, küçük belediyeler bu hizmeti sunmak üzere Avrupa Birliği'nden aldıkları fonları kullanmakta, bir anlamda hizmetler ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum açısından bir önemli bir imkan doğmaktadır.²⁰⁵

Avrupa Birliği fonlarıyla sosyal alanda gerçekleştirilen hizmetleri çeşitlendirmek gerekirse Şanlıurfa Belediyesi uygulamaları örnek olarak verilebilir: Şanlıurfalı Genç Beyinler İçin Kariyer ve İstihdam Merkezi projesi ile gençlerin istihdamı geliştirilmeye çalışılırken; Kadın Kileri projesi ile yörede düşük ücretlerle biber kurutma tesislerinde

²⁰⁵ Hakan Karabacak, **Belediyelere Yönelik Avrupa Birliği Hibe Programları İçin Proje Nasıl Hazırlanır?**, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2012, s.10.

sosyal güvenceden yoksun bir şekilde kayıt dışı olarak çalıştırılan kadınların eğitilmesi ve istihdamı hedeflenmiştir.²⁰⁶

3.3.1.2 Belediyelerin Sosyal Belediyecilikle İlgili Görevleri

Belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamaları ile ilgili olarak bir diğer önemli gösterge de bu birimlere bu alanda verilen görev ve yetkilerin gelişimidir. Çünkü kaynakların yanı sıra ilgili alanda belediyelere nasıl bir rol öngörüldüğü merkezi yönetimce yapılan yasalarda kendini belli etmektedir. Bu yasalar çıkarıldıkları dönemin yerelleşme ve yerel yönetimlere bakış anlamında bir analizine imkân tanımaktadırlar.

Türkiye’de ilk Belediye Yasası 1930 tarihli ve 1580 sayılı kanundur. Bu kanun çıkarıldıktan sonra; 75 yıl yürürlükte kalmış, yönetim anlayışında meydana gelen değişmelere rağmen yasa çok da büyük değişimlere maruz kalmadan geçerliliğini sürdürmüştür. Bu durum gelişen kentler ve değişen anlayış çerçevesinde belediyeleri düzenleyen yeni yasaları gerekli kılmıştır. 2004 yılında 5272 sayılı kanun TBMM’de kabul edilmiş, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ancak Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir. Devamında ise 2005’te yasalaşan 5393 sayılı kanun ile birlikte 1580 sayılı kanun yürürlükten kalkmıştır.

Bu kanun belediyelere çağın gerekliliklerine uygun olarak verdiği görevler ile dikkat çekmektedir.²⁰⁷ Belediyelerin Görevleri başlıklı 14. Maddesi’nde bu kanun “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” hükmü ile belediyelere oldukça geniş bir görev alanı sunmaktadır. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi’nce iptal kararı²⁰⁸ verilmişse de yerelleşme ve belediyelerin güçlendirilmesi açısından önemli bir düzenleme olarak görülmektedir. 5393 sayılı Yasanın 14. Maddesi’nin devamına bakıldığında ise belediyeler zorunlu olarak: Kentsel altyapı;

²⁰⁶ Şanlıurfa belediyesi AB Projeleri,

<http://www.sanlıurfa.bel.tr/detay.asp?u=553&f=14&b=|AB%20Projeleri>, Erişim tarihi: 25.12.2013.

²⁰⁷ Kemal Özden ve Melek Zorlu, “Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar”, **Yerel Siyaset Dergisi**, No:37(Şubat 2010).

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?id=1137>, Erişim Tarihi: 08.02.2013

²⁰⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı 29.12.2007

http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2500&content= Erişim Tarihi: 22.02.2013

coğrafi bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım; nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerinin yapar veya yaptırır. Nüfusu 50000'i geçen belediyeler ile büyükşehir belediyeleri kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açarlar. (6360 sayılı kanunla nüfus kriteri 100000'e çıkarılmıştır.) Ayrıca maddenin (b) fıkrasında belirtildiği üzere devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Bu kanuna bakıldığında sosyal belediyecilik uygulamaları açısından özel olarak hizmetlerin sayılmasından ziyade hizmet alanlarının isimlendirildiği görülmektedir. Sosyal yardım ve hizmetler başlığıyla bu alandaki uygulamaların belediye zorunlu görevleri arasında sayılması bu bakımdan önemlidir. Ayrıca "Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler kullanır." ifadesi ile bu kesimler belediye hizmetleri açısından önemli bir odak noktası haline getirilmişlerdir.

3.3.2 Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Türkiye'de belediyeler, belediyeler arasında farklılaşmakla birlikte birçok hedef kitleye yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinde bulunmakta; bu faaliyetler de

genel olarak öne çıkan hedef kitleler temelinde şu başlıklar altında sınıflandırılmaktadır:²⁰⁹

- Yaşlılara Yönelik Uygulamalar
- Engellilere Yönelik Uygulamalar
- Çocuk ve Gençlere Yönelik Uygulamalar
- Yoksullara Yönelik Uygulamalar
- Kadınlara Yönelik Uygulamalar

Bu yardım ve hizmet faaliyetlerinin yanı sıra belediyeler günümüzde geniş anlamda sosyal belediyeçilik olarak adlandırdığımız şekilde kültür, sağlık, eğitim, spor gibi birçok alanda kentsel gelişime yönelik olarak hizmet sunumunda bulunmaktadır. Bu başlıklar altında da şu uygulamalar örnek olarak gösterilebilir;

- Kültür Hizmetleri: Kütüphane, tiyatro gibi kültürel alanlar açmak; müzik, sinema, tiyatro, edebiyat vb. alanlarda ücretsiz veya düşük ücretli etkinlikler düzenlemek.
- Eğitim Hizmetleri: Lise ve üniversite hazırlık kursları açarak ücretsiz eğitim vermek; ihtiyacı olanlara ve okullara malzeme yardımında bulunmak; okulların bakım ve onarımını yapmak.
- Sağlık Hizmetleri: Sağlık kurumları açıp, işletmek; evde sağlık hizmetleri sunmak.
- Spor Hizmetleri; Spor etkinlikleri düzenlemek; başarılı sporcuların ödüllendirmek; amatör spor kulüplerine destek vermek; spor tesisleri açmak ve işletmek.

²⁰⁹ ÇİÇEK Eda; Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Politikaları: Batı Akdeniz Örneği, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2012,s. 104.

Görüldüğü üzere belediyeler birçok alanda hizmet sunmakta; bu yolla kentin ve kentlilerin gelişimine katkıda bulunmaktadırlar. Bu çerçevede bu bölümde; Avrupa’da öne çıktığı düşünülen ve son dönemde önem kazanarak neredeyse tüm belediyelerin uygulama alanına giren bu uygulamalar değerlendirilecektir:

3.3.2.1 Yaşlılara Yönelik Uygulamalar

Nüfusta gerçekleşen ve daha da artacağı beklenen yaşlı nüfus artışı nedeniyle yaşlıların refahının devamını sağlamaya yönelik uygulamalar önem kazanmaktadır. Bu durumsa ekonomik olarak bağımlılık oranının da artışıyla yaşlılara yapılan harcamaların artışını beraberinde getirmektedir. Ayrıca aile yapısındaki değişim ve böylelikle mevcut refah rejiminde meydana gelen değişim, yaşlıların aile içerisindeki rolünün gerilemesine yol açmaktadır. Bu durumsa yaşlıların ailenin katkısıyla elde ettikleri sosyal desteğin tehdit altında kalmasıyla sonuçlanmaktadır.²¹⁰ Yaşlıların bu bakımdan mahrum kalma durumu, sağlık harcamalarının fazlalığı düşünüldüğünde daha büyük sorun doğurmaktadır. Ersöz, yaşlı nüfus sağlık harcamalarının genç nüfusa oranla 6 kat daha fazla olduğunu vurgulayarak, gelişmiş ülkelerde yaşlılara yönelik uygulama örneklerini evde bakım hizmetleri, ev hizmetleri ve ulaşım hizmetleri, para yönetimi gibi finansal konularda danışmanlık hizmetleri şeklinde sunmaktadır.²¹¹

Bu ve benzeri sebepler çerçevesinde Türkiye’de de yaşlılara yönelik birçok sosyal politika uygulamasıyla karşılaşmaktadır. Bu uygulamalar içerisinde yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sosyal hizmetleri önemli yer tutmaktadır. Zaten belediyelerin görevlerini düzenleyen 5393 sayılı kanunun 14. Maddesi’nde de hizmetlerin yerine getirilmesinde gözetilecek kesimler arasında yaşlıların da bulunduğunu belirtilmiştir.

Belediyeler yaşlılara yönelik olarak birçok hizmet sunmakta, bu hizmet alanları sağlıktan kültüre kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Belediyelerin bu uygulamaları; huzurevi yapımı ve işletilmesi, ücretsiz sağlık hizmetleri, fizik-tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, evde bakım hizmetleri, ücretsiz veya ucuz ulaşım hizmetleri sağlanması,

²¹⁰Faruk Taşçı, “Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar: İsveç, Almanya, İngiltere ve İtalya Örnekleri”, **Çalışma ve Toplum**, 2010/1, s. 181.

²¹¹Ersöz, Sosyal Politikada Yerelleşme, s. 170.

kültürel etkinlikler ve geziler düzenlenmesi, ilgili konularda eğitim faaliyetleri düzenlenmesi ayrıca bazı belediyelerden tarafından huzurevi yapılmak üzere il ve ilçe sosyal hizmet müdürlüklerine arsa tahsisi yapılması.²¹² Bu hizmetler içerisinde kimsesiz ve bakıma ihtiyacı olan yaşlılara hizmet veren huzurevleri önemli bir yer tutmaktadır. Ancak birçok alanda olduğu gibi bu sosyal politika alanında da merkezi yönetim, özel sektör gibi birçok aktör rol almaktadır. Bu aktörler içerisinde ise belediyelerin rolü oldukça sınırlı kalmaktadır. 2013 yılı rakamlarına göre Türkiye’de yalnızca 20 adet belediyeye ait ve toplam 2.013 kişiye hizmet verebilecek kapasitede huzurevi bulunmaktadır.²¹³ Bu rakamsa toplam huzurevi kapasitesinin yalnızca % 8’ine denk düşmektedir.

3.3.2.2 Engellilere Yönelik Uygulamalar

Belediyelerin hizmet alanları bakımından temel alınması gereken kesimlerden biri de engellilerdir. Engelliler sosyal ve ekonomik yaşama katılmada büyük sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu nedenle bu bireylere yönelik uygulamalar, bu sorunları ortadan kaldırmayı amaçlamalıdır.

5393 sayılı Kanun hizmet sunumunda engellilerin de dikkate alınması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Çiçek, büyükşehir belediyeleri içinse 5216 sayılı Kanun’a 01.07.2005’te 5378 sayılı Kanun’la eklenen “ek madde 1” ile özürlü hizmet birimleri oluşturulması ve bu hizmetlerin engellilere hizmet için kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde sürdürülmesinin öngörüldüğünü belirtmektedir. Ayrıca bu hizmetlere yönelik olarak “Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği” çıkarılmıştır.²¹⁴

Türkiye’de belediyelerin engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımları ise şöyle sıralanmaktadır: hizmet ve rehabilitasyon merkezleri kurmak ,evde bakım hizmetleri sunmak, aynı ve nakdi yardımlar yapmak, fiziki düzenlemeleri yapmak,

²¹² Çiçek, 2012,s. 104.

²¹³ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

http://www.eyh.gov.tr/tr/html/8448/TURKIYE_DE+YASLILARA+HIZMET+VEREN+KURULUSLAR

Erişim Tarihi; 18.05.2013

²¹⁴ Çiçek, 2012,s. 106.

engelli derneklerine destek vermek, eğitimler ve sosyal etkinlikler düzenlemek, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunmak, istihdam imkanlarını artırmak, vb.²¹⁵

3.3.2.3 Çocuk ve Gençlere Yönelik Uygulamalar

Türkiye genç nüfusuyla öne çıkan bir ülke olarak görülmektedir. 2013 yılı verilerine göre nüfusun %24,6'sı 0-14, %67.7'si ise 15-64 yaş aralığında bulunmaktadır.²¹⁶ Bu durumsa belediyeler için bu kesimlere yönelik hizmetlerin önem kazanmasına neden olmaktadır.

Bu kesimler açısından özellikle eğitim hizmetleri büyük önem taşımaktadır. Belediyeler öğrencilere yönelik olarak etüt merkezleri açmakta, burs ve krediler sağlamakta, ayrıca çocuk ve gençlere yönelik kültür-sanat, spor ve sosyal etkinlikleriyle eğitim sürecini desteklemektedirler. Belediyelerin eğitim faaliyetleri içerisinde mesleki eğitim de önemli yer tutmaktadır.²¹⁷ Bu eğitim gençlerin istihdam edilebilirliğini artırarak refah gelişimini sağlamayı amaçlamaktadır.

Bu uygulamaların yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 50000'i geçen belediyelerin çocuk koruma evleri açmaları gerektiğini vurgulamaktadır. 6360 sayılı Kanun sonrası ise nüfus kriteri 100000 olarak değiştirilmiştir.

3.3.2.4 Yoksulluklara Yönelik Uygulamalar

İngiltere örneğinde göze çarptığı üzere yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamaları ilk olarak yoksullara yönelik uygulamalar şeklinde görülmektedir. Dar anlamda sosyal belediyeciliğin bir unsuru olarak ekonomik desteklerle başlayan bu uygulamalar Türkiye'de günümüzde gelişmiş belediyelerin sosyo-kültürel gelişime dönük aktiviteleriyle devam etmektedir.

Bu doğrultuda bu politikalar iş piyasalarını girişi kolaylaştırma ve eğitim yoluyla kişileri istihdam edilebilir bir hale getirecek şekilde geliştirme yoluyla toplumsal

²¹⁵ Ersöz, Sosyal Politikada Yerelleşme, s. 176.

²¹⁶ TÜİK ADNKS, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim Tarihi: 25.05.2013.

²¹⁷ Çiçek, 2012, s.106.

yaşamla ilişkilerini güçlendirmeye çalışmaktadır. Günümüzde ekonomik ve toplumsal yaşamın ana mekânı olarak görülen şehirler ve bunların yönetim birimleri olan belediyeler de bu politikaların önem kazandığı unsurlar olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca Belediye Yasası yaşlılar gibi yoksulları da hizmet sunumunda dikkate alınması gerekli kesimler sayarak, bu kesimlerin ihtiyaçlarının belediyeler için önemini ortaya koymaktadır.

Belediyeler bu bireylere yardım faaliyetlerini istihdamla bağlantılı hale getirirken, uygulamalarıyla bireyleri yapabilir kılmalıdır. Bu geliştirmeye dönük uygulamalar sosyal belediyciliği sosyal yardım belediyciliğinden ayıran etken olarak öne çıkacaklardır.²¹⁸

Hitabet, diksiyon, yabancı dil, meslek kazandırma, müzik gibi birçok alanda verilen eğitimlerle bireylerin ekonomik ve toplumsal yaşam içerisindeki gelişimlerine katkıda bulunulmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de belediyelerin bu alanda verdikleri hizmetler açısından önemli bir örnek olan İSMEK’in hedef kitlesi bu durumu daha da iyi ortaya koymaktadır:²¹⁹

“Hedef kitle; ilköğretim yaşını geçmiş ve herhangi bir mesleki eğitim almamış ya da bir meslek sahibi olmuş ancak mesleğinde ilerlemek isteyenler, yeni bir sanat, beceri, hobi edinmek isteyen yetişkinler, çeşitli nedenlerle rehabilitasyona ihtiyacı olanlar, kente adaptasyon ihtiyacı olan gruplar, yeni çevre edinmek ve çevrelerini genişletmek isteyenler, aile bütçesine katkı sağlamak isteyenler ve bir işe ihtiyacı olanlar şeklinde sıralanabilir.”

Yoksulluk gibi nedenlerle sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması için önemli bir unsur olan bu eğitim faaliyetleri ile bireyler istihdam kapasitelerini artırarak ekonomik ve sosyal yaşamla bağlarını kuvvetlendirme şansı yakalamaktadırlar.

Ayrıca belediyeler sundukları sosyal hizmet ve yardımlarla da özellikle yoksul kesimlerin yaşamlarını idame ettirmelerine katkıda bulunmaktadır. Kaynaklarına bağlı olarak belediyeler sosyal hizmet ve yardımlar sunmaktadırlar. Örneğin aşevleri

²¹⁸ Mehmet Tevfik Göksu, “”, **I. Yerel Yönetimler Sempozyumu: Sosyal Belediyeçilik**, AK Parti Genel Merkez Yerel Yönetimler Başkanlığı, Ankara, 2010, s. 77.

²¹⁹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu

açılması ve evlere ücretsiz yemek servisi yapılması, ayni ve nakdi yardımlar, eğitim yardımları, sağlık yardımları, ücretsiz sağlık hizmetleri bu tür sosyal hizmet ve yardımlardandır.

Bu eğitim faaliyetleri yanı sıra belediyeler ayrıca düzenli olarak gerçekleştirdikleri kültürel etkinliklerle bireylerin sosyal ve kültürel gelişimine de katkıda bulunmaktadır. Ücretsiz veya düşük ücretler karşılığı gerçekleştirdikleri bu etkinliklerle, bu imkânlarla erişimi olmayan vatandaşların kent yaşamına adaptasyonunu kolaylaştırmaktadırlar. Bu etkinlikler arasında ise ücretsiz spor etkinlikleri, kültür-sanat etkinlikleri ve ücretsiz veya düşük ücretli olarak düzenlenen geziler önemli yer tutmaktadır.

3.3.2.5 Kadınlara Yönelik Uygulamalar

Literatüre bakıldığında belediyelerin sosyal hizmet ve yardım uygulamaları açısından hedef kesimlerden birinin de kadınlar olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 50000(6360 sayılı Kanun sonrası 100000) ve üzeri nüfusa sahip belediyeler ile büyükşehir belediyelerine kadın koruma evleri açma zorunluluğu getirmesi önemli bir adımdır. Ancak bu zorunluluğa rağmen 2011 itibariyle İstanbul örneğinde 39 ilçe belediyesinin yalnızca 7'sinde kadın konukevi bulunduğu ve 2'sinde açılış çalışmalarının devam ettiği görülmektedir.²²⁰

Bu görevlerinin yanı sıra belediyeler kadınlara yönelik olarak sağlıktan, eğitime birçok alanda hizmetler sunmaktadırlar. Bu hizmetlerse şöyle sıralanabilir; danışmanlık hizmetleri sunmak, kadın ve aile sağlığı merkezleri aracılığıyla sağlık hizmetleri sunmak, kadınlara yönelik meslek ve el sanatları kursları açmak, kültürel ve sportif etkinlikler düzenlemek, ayni ve nakdi yardımlar yapmak, vb.²²¹

²²⁰ Taner Artan, **Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler; İstanbul Örneği**, Doktora Tezi, dnş. Sema Erder, Marmara Üniversitesi, İstanbul,2011,s.210.

²²¹ Çiçek, 2012, s.107.

3.3.3 Sosyal Belediyeciliğin Sorunları ve Öneriler

Gelişim sürecinden ve uygulamalardan anlaşılacağı üzere sosyal belediyecilik anlayışı Türkiye’de önemli bir gelişim göstermiştir. Ancak bu genel olarak uygulamaların sorunsuz olduğu ve tüm belediyelerce hedef kitlelere yönelik tüm uygulamaların etkin bir şekilde gerçekleştirilebildiği sonucunu doğurmamaktadır. Bu çerçevede bu bölümde sosyal belediyecilik uygulamalarına yöneltilen eleştirilere yer verilecek ve ilgili sorunların çözümüne ilişkin öneriler sunulacaktır.

Sosyal belediyecilik uygulamaları açısından öne çıkan sorunlardan biri sosyal politika aktörlerinin çeşitliliği nedeniyle ortaya çıkan koordinasyon eksikliğidir. Günümüzde merkezi devlet ilgili kurumları ve taşra örgütüyle kentte sosyal hizmet ve yardımlar alanında önemli bir aktördür. Bunun yanında neoliberal politikaların teşvikiyle STK’lar da bu alanda öne çıkmaya başlamışlardır. Belediye kanunuyla alanda belediyelere verilen geniş görevlere rağmen, yetki alanlarının çizilmemesi, diğer aktörlerin hizmetleriyle bir çakışma doğurabilmektedir. Bu durumsa bazen kurumların hizmeti diğer kurumlara bırakarak çekilmesi, bazen de bu koordinasyon eksikliğinin hizmet alanlar tarafından kötüye kullanılmasıyla sonuçlanabilir.²²² Devlet Denetleme Kurulu’nun sosyal hizmetlerle ilgili raporunda da belirtildiği üzere;²²³

“Sosyal hizmetler ve yardımlardan yararlanacak ihtiyaç sahiplerinin; bu alanda hizmet veren çok sayıdaki kurum tarafından (SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, yerel yönetimler ve STK’lar vb.) farklı şekilde tanımlanması ve bunlar arasında koordinasyon eksikliği, ulusal ölçekte bir yoksulluk kriterinin olmaması, bu alanda merkezi bir veri tabanı bulunmaması, hedef gruba ya hiç hizmet sunulmaması ya da aynı kişilere birden fazla kurumca aynı nitelikte yardım ve hizmet sunulması sonucunu doğurmaktadır.”

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Fatma Şahin de bir demecinde bu sorunlar temelinde, sosyal hizmetlerin belediyelere devredilmesi projesinden söz etmektedir. Bu uygulama sonucunda ilgili bakanlığın yalnızca denetim ve uygulamaların takibini

²²² Ali Seyyar ve Oral Demir, **Katılımcılık ve Kalkınma Ekseninde Yerel Sosyal Politikalar**, Kam Yayınları, İstanbul, 2008, s.169.

²²³ 04.06.2009 Tarihli Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Rapor Özeti, <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk29.pdf>, Erişim Tarihi, 14.08.2013.

yürüteceği vurgulanmaktadır.²²⁴ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Türkiye Belediyeler Birliği arasında imzalanan protokol de bu açıdan önemli bir adımdır. Bu protokolle Bakanlık belediyelere sosyal hizmetler alanında plan, proje ve uygulama aşamalarında destek olacak, belediyelerde bu projelerin uygulayıcısı olarak koordinasyon içerisinde çalışacaklardır. Öte yandan belirtilen denetim ve takip işlevi yanı sıra yerel yönetimler de güçlendirilmeden sosyal hizmetlerin devredilmesi gerekli etkinliği sağlamayacak hatta sosyal devlet anlayışına zarar da verebilecektir. Çünkü bazı belediyelerin kaynak yetersizliği bazı bölgelerdeki halkın ilgili hizmetleri alamaması veya bölgeler arasındaki temel hizmetlerdeki uygulama farklılığı merkezi hükümetin de alandan çekilmesiyle artabilir.²²⁵

Literatür incelendiğinde sosyal belediyeçilik uygulamalarına ilişkin eleştiriler içerisinde kaynak yetersizliği de önemli yer tutmaktadır. Belirtilen kaynaklar hizmet sunumu için gerekli mali kaynaklar ile personel ihtiyacını ifade etmektedir. Mali kaynaklar bakımından AB ülkelerine kıyasla Türkiye’de yerel yönetimlere ayrılan kaynakların yetersizliği etkili olmaktadır. Öyle ki mahalli idare harcamalarının GSYİH’ya oranı AB ülkelerinde % 12,2 iken Türkiye’de bu oran % 4,8’de kalmaktadır. Gelirlerin GSYİH’ya oranı ise AB ülkelerinde % 11,30, Türkiye’de ise % 4,04’tir.²²⁶ İnsan kaynakları açısından da 2012 personel sayılarına bakıldığında kamuda çalışan toplam 2.652.612 personelin yalnızca 195.552’sinin belediyelerde istihdam edildikleri görülmektedir. Bu personel içerisinde 10621 kişi ise yönetici- nitelikli personel grubu içerisinde bulunmaktadır.²²⁷ Bu noktada nitelikli personeli belediyelerde istihdam etmenin zorluğu ön plana çıkmaktadır. Bu rakamlar gerek mali gerekse insan kaynağı açısından belediyelerin kaynak yetersizliğini ortaya koymaktadır. Özellikle küçük belediyeler kaynaklarının yetersizliği nedeniyle klasik belediyeçilik hizmetleri olarak adlandırdığımız atık toplama ve altyapı gibi hizmetleri bile sunmakta sorun yaşayabilmektedirler. Sosyal belediyeçilik hizmetlerinin çoğunlukla büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde gelişmiş olması da bu durumun bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. 6360 sayılı yasayla büyükşehir sınırının il mülki sınırına

²²⁴Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/22507135.asp>, Erişim Tarihi: 22.10.2013.

²²⁵Çiçek, 2012, s. 264.

²²⁶Hasan Hüseyin Can ve İlker Gündüzöz, **Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı**, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2011, s.366.

²²⁷ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2012 Genel Faaliyet Raporu

genişletilmesi daha önce belediye sınırları dışında veya belde belediye sınırları içerisinde kalan birçok yerin bu hizmetlere ulaşmasını sağlayabilecek bir durum doğuracaktır. Bu durumsa incelenmesi gereken yeni bir alan olarak görülebilir.

Hizmetlere erişimde bürokratik yapı ve veri eksikliği de önemli engeller olarak karşımıza çıkabilmektedir. Özellikle sosyal hizmet ve yardımlara ihtiyaı olan kişilerin hizmeti almalarını sağlayacak süreçleri bilmemeleri bir anlamda sosyal dışlanmanın artarak devam etmesine neden olabilmektedir.²²⁸ Bu durumun önüne geçebilmek için hizmete ulaşan yol mümkün olduğunca kısaltılarak halka yakınlaştırılmalı, belediyeler alanda uzman personel istihdam ederek halkı bilgilendirmeli ve katılımcı uygulamalarla hizmetler desteklenmelidir. Veri eksikliği ise temel olarak sosyal hizmet ve yardımları dağıtılmasında en önemli problemlerden biridir.

Burada iki nokta ne çıkmaktadır. Birincisi şehrin nüfus yapısı, gelir, yaş, sağlık ve kültür bilgileri sosyal doku çalışmalarıyla belirlenmelidir. Bu veriler çerçevesinde de verilecek hizmetler ve hitap ettiği kesimler de belirlenmiş olacaktır.²²⁹ Merkezi yönetimin gelir verileri yanı sıra bu sorunu zmek üzere yine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) projesi de devreye girebilir. Bu proje çerçevesinde yardım veya hizmet alanlar oluşturulacak bilgi havuzuna kaydedilecek, böylelikle mükerrer uygulamaların önüne geçilmeye çalışılacaktır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere özellikle ekonomik yaşamın devamı ve enformellik açısından Güney Avrupa refah devletleri tipolojisinin özelliklerini taşıyan Türkiye'de kayıt dışı ekonomi geliri dolayısıyla ihtiyaç sahipliğini belirlemede engel olarak görülmektedir. Bu durumsa ihtiyaç tespitinde yerel yöneticiler, çoğunlukla muhtarlar, eř, dost akraba ve komşu gibi unsurların sundukları bilgilerin önemini artırmaktadır.²³⁰ Kurumsal bilgiden uzaklaşılması ve hizmetin öznel ifadelere dayandırılması da sosyal hizmet ve yardımların kurumsallığına ve güvenilirliğine zarar verebilmektedir.

Sosyal politika ile ilgili sorunlarda her zaman olduğu gibi sosyal belediyecilik uygulamalarında da yardımların kötüye kullanılması büyük bir sorundur. Bu uygulamaların belli kural ve standartlara bağlanmamış olması ve denetimsizlik bu

²²⁸ Kesgin, 2008, s.157.

²²⁹ Akif arkı, **Kent Yönetimine Farklı Bakışlar**, şehir Yayınları, İstanbul, 2007, s. 78.

²³⁰ iek, 2012,s. 270.

durumu kolaylaştıran bir unsur olmaktadır. Gerek siyasi gerekse ekonomik gerekçelerle kötüye kullanılabilme durumuna değinen Pektaş'a göre²³¹:

“Tarafsızlık/nesnellik, açıklık/şeffaflık gibi evrensel ilkelerin yerini öznellik, partizanlık, tarafgirlik, kayırmacılık, keyfilik gibi uygulamalar alabilmektedir. Belediye yönetimleri partizanca uygulamalarla, kendilerini iktidara getiren seçmenlere iltimas geçerek bir tür “vefa borcu”nu öderken, diğer yandan yeni seçim döneminde de belli oylar garanti etmeyi planlayabilmektedirler.”

Bu yolla kaynaklar yine sosyal belediyecilik ismi altında asıl ihtiyaç sahipleri yerine bu kişilere dağıtılabilmekte veya ihtiyaç sahiplerine dağıtılırken “devlet baba”nın bir lütfu hissi yaratılabilmektedir. Belediyelerin bazı hizmetlere verdikleri öncelik de bazen bu siyasi popülizmden kaynaklanabilmekte, asıl gerekli hizmetler geri planda kalabilmektedir. Böylelikle belediyeler daha gözle görülür ve kendilerini gündeme getirecek uygulamalara yönelmekte, hizmetin gerekliliğini görmezden gelebilmektedirler.²³²

²³¹Pektař, 2010,s. 18.

²³²Çarkçı, 2007, s.88-89.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sosyal politikalar Sanayi Devrimi'nin ilk dönemlerinden itibaren öne çıkan alanlardan biri olarak görülmektedir. İşçi sınıfının gerek çalışma gerekse yaşam koşullarının iyileştirilmesi bu politikaların ana amacını oluşturmaktadır. Bu amaca yönelik devlet politikalarında çeşitli dalgalanmalar bulunmakla birlikte her dönem önemini korumuştur.

Devletlerin sosyal politikalara dönük yaklaşımları ise benimsenen ekonomik anlayış temelinde büyük değişimler göstermiştir. Liberal ekonomik anlayışa teslim edilen ilk dönemlerde model başarısız olmuş, ekonomik ve sosyal anlamda çöküş yaşandığı görülmüştür. Literatürde 1945-1975 olarak dönemlendirilen ve önceki sürecin başarısızlığının bir sonucu olarak ortaya çıkan refah devleti döneminde ise devletler ekonomik yaşamda aktif rol almış, hatta ana aktör konumuna gelmişlerdir. Bu dönemde devletler hem ekonomik hem de sosyal yapının gelişimine yönelik önemli kaynaklar harcamışlardır.

Refah devletinin başlangıcı gibi sonu da ekonomik bir krizle gerçekleşmiştir. Refah devleti anlayışı ve uygulamalarının piyasayı boğduğu fikrine dayanan neoliberal döneme girilmiş, bu anlayış temelinde ekonomide kökten bir değişim amaçlanmıştır. Bu dönemde sosyal politikalar açısından ise bir daralma kaçınılmaz hale gelmiştir.

Sosyal politika uygulamaları açısından bakıldığında ise bu üç ana dönemde de rol alan unsurlar olarak yerel yönetimlerin önemi belirtilmelidir. Sanayi Devrimi'nin iş gücü ihtiyacını karşılamak amacıyla hızlanan göç hareketleri kentlerde büyük ve hızlı bir nüfus artışına neden olmuştur. İlk olarak İngiltere'de yaşandığı görülen bu dönüşüm önemli sorunlar doğurmuş, çıkarılan yasalarla bu sorunların çözümünde yerel yönetimler ilk başvuru kurumları olmuştur.

Refah devleti döneminde ise büyük bir kaynak kullanan ve her alanda etkinliği artan devlet unsuru kentlerde de yerel yönetimler aracılığıyla kendini göstermiştir. Ersöz'ün de belirttiği üzere bu dönemde öne çıkan belediyeler “ yerel refah devleti” ve “refah belediyesi” şeklinde adlandırılmışlardır. Merkezi yönetimin genişlemesinin yerel

düzeyde karşılığı olarak yerel yönetimlerin güçlenmeleri ve hizmetleri ön plana çıkmıştır.

Günümüzde ise halen neoliberal politikalar hüküm sürmektedir. Bu anlayışa göre devletin ekonomik yaşama müdahalesi sınırlandırılmalı ve devlet küçültülmelidir. Buradaki küçültme kavramı bizi bir geçiş sürecine götürmüştür. Bu süreç içerisinde özellikle konumuz olan refah politikalarında amaç toplumun aktif rol ve sorumluluk almasına odaklanan bir yapı ortaya çıkarmaktır. Sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetim birimleri bu amaç çerçevesinde büyük öneme sahiptir. Bu bağlamda yerel yönetimler neoliberal dönemde de sosyal politikanın ana aktörleri olarak görülmektedir.

Neoliberal döneme odaklanırken Türkiye için Avrupa Birliği sürece eklemlenme ve dönüşüm açısından temel tetikleyici unsurdur. Bu çerçevede Avrupa Birliği sosyal politikalarına bakıldığında öncelikli olarak ekonomik ve sosyal yapının devam ve geliştirilmesine dönük uygulamalara vurgu yapıldığı görülmektedir. Yönetim anlayışı bakımından ise ulusüstü bir kurum olarak Avrupa Birliği'nde yerelleşme kavramı öne çıkmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olarak temel hizmet sunucular oldukları vurgulanmaktadır.

Avrupa Birliği üye ülkelerine bakıldığında da ortalama verileri yerel yönetimlere verilen önemi göstermektedir. Özellikle görev ve yetkileri ile kaynakları bakımından yerel yönetimler gözle görülür bir güce sahiptir. Bu çalışmada incelendiği üzere İngiltere ve İsveç örnekleri bu bakımdan öne çıkmaktadır.

İsveç'te yerel yönetimlerin gelir, gider ve personel rakamları ve kamu verileriyle kıyaslanması bu gücü destekleyici nitelikte sonuçlar vermektedir. Örneğin; yerel yönetim giderleri toplam kamu giderlerinin % 44,3'üne denk düşmektedir. Ayrıca yerel yönetimler eğitimden sağlığa genel yetkili olarak birçok hizmetin sunumundan sorumludurlar. Sosyal refah hizmetleri bakımından ise merkezi hükümetin hizmet sunumunu yerel yönetimlere bıraktığı görülmektedir. Yerel yönetimler ihtiyaçlar temelinde aktif bir şekilde bu hizmetleri sunmaktadırlar.

İngiltere'de ise güçlü yerel yönetim geleneği bilinen bir gerçektir. Ülkede yerel düzeyde hizmetler büyük ölçüde bu birimlere devredilmiştir. Özel ve kamu otoriteleri

arasında paylaşılarak birçok hizmet sunulmaktadır. Ancak sosyal hizmetler yerel yönetimlerin en temel görevlerinden biridir. Yerel yönetim giderlerinin % 35'inin sosyal hizmet ve yardımlara harcandığını belirtmek bu çerçevede faydalı olacaktır.

Türkiye açısından bakıldığında, yukarıdaki örneklere kıyasla uygulama örneklerinin yetersizliği ve ilgili verilerin düşüklüğü göze çarpmaktadır. Ancak geçmiş uygulamalar ve gelinen nokta bakımından ise bazı belediyelerin bu alanda oldukça başarılı oldukları gözlemlenmektedir.

Türkiye'de 2002 sonrası öne çıkan kavramsallaştırmayla sosyal belediyeçilik uygulamaları belediyeler için temel hizmetler arasında girmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin bu uygulamalarının tarihsel gelişimine bakıldığında ise ilk örneklere Osmanlı Dönemi'nde rastlanmaktadır. O dönemde henüz yeni kurulan yerel yönetim birimleri uygulamalarında sosyal hizmet ve yardımlarla karşılaşılması bu alanın belediye faaliyetlerinden ayrılamayacağını göstermektedir. Cumhuriyet döneminde ise 1930 yılında çıkarılan Belediye Yasası belediyelere verdiği geniş sosyal hizmet ve yardım görevleriyle bu fikri pekiştirmiştir. Uygulama örnekleri bakımından ise bu dönemde görevlerle orantılı kaynak sağlanmadığından bu görevlerin yerine getirildiği söylenememektedir. Ancak çeşitli dönemlerde değişik örnekler ön plana çıkmıştır.

1970'li yıllarda CHP belediyeleri siyasi görüşleri temelinde toplumcu belediyeçilik adı altında bu hizmetleri kavramsallaştırmaya ve geliştirmeye dönük adımlar atmışlardır. Özellikle dönemin siyasi olarak istikrarsız bir yapıya sahip olması belediyelerin merkezi yönetimle bir çatışma yaşamasına neden olmuştur. Bu nedenle belediyeler bireysel çabalarıyla çözüm üretmek zorunda kalmışlardır. Ancak yine aynı nedenden ötürü ilgili uygulamalarını içerisinde buldukları parti çerçevesinde dahi yayamamışlardır. Gerek kaynak yetersizliği, gerekse 1980 askeri darbesinin gerçekleşmesi bu uygulamaların yayılmasına imkân vermemiştir.

Sosyal belediyeçilik uygulamaları açısından bir diğer önemli dönem ise 1994 seçimleri öncesi ve sonrası öne çıkan Refah Partisi uygulamalarına dayanmaktadır. İlk aşamada dini motivasyona ve uygulamalara dayanan bu anlayış; zamanla uygulama örneklerini çeşitlendirmiş, böylelikle günümüzde gelişmiş sosyal belediyeçilik

anlayışının temellerini atmışlardır. Bu dönemde bu belediyelerin uygulamaları diğer belediyeler için örnek oluşturmaya başlamışlardır.

Refah Partisi belediyciliğiyle başlayan süreç günümüzde iktidarını sürdüren ve belediyelerin birçoğunu elinde bulunduran AK Parti döneminde gelişimini sürdürmüştür. Bu süreçte Avrupa Birliği motivasyonunun da etkisiyle kamu yönetiminde yaşanan reform düzenlemeleri de sosyal belediycilik anlayışının ve uygulamalarının yayılmasını kolaylaştırmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlere verilen önemin bir çıktısı olarak kaynaklarda yaşanan gelişim, sosyal belediycilik hizmetlerinin birçok belediyenin hizmet öncelikleri arasına girmesini sağlamıştır. Sosyal belediyciliğin kurumsallaştığı dönem olarak görülen bu süreçte hizmet alanları ve bu hizmetlere ayrılan kaynaklar önemli ölçüde artmıştır. Özellikle büyükşehir belediyeleri uygulama çeşitlilikleriyle bu anlamda önemli örnekler teşkil etmişlerdir. Bu çerçevede 6360 sayılı yasayla büyükşehir sınırlarında yaşayan nüfus artışının bu hizmetlere erişebilen nüfusta da büyük bir artışa neden olacağı öngörülebilir.

Sosyal belediycilik anlayışının son 10 yılda gösterdiği bu gelişime rağmen ilgili alanda Avrupa örnekleriyle kıyaslandığında halen temel eksiklikler olduğu göze çarpmaktadır.

Öncelikle yaşanan gelişim göz önünde olsa da yerel yönetimler 2013 itibariyle halen kaynaklar bakımından Avrupa Birliği ortalamasının oldukça gerisindedir. Ayrıca belediyelere sosyal refah alanında verilen görevler birçok kurumla paylaşılmaktadır. Bu iki nedenle belediyeler refah hizmetleri alanında İngiltere ve İsveç örneklerine kıyasla oldukça kısıtlı bir etkiye sahiptirler. Bu alanda etkinin birçok kurum arasında paylaşılması koordinasyon eksikliği doğurmakta, bu durumsa kaynakların kullanılmasında etkinliğin önüne geçmektedir. Bundan dolayı belediyelerin ana hizmet sunucusu konumuna getirilmeleri sağlanmalı, ayrıca kaynaklarla bu hizmetlerin aktif bir şekilde sunulabilmesi desteklenmelidir.

Literatürde görüldüğü üzere, sosyal refah hizmetleri her dönemde bireysel girişimlerle başlamış; devamında bu uygulamaların yayılmasıyla günümüzde kurumsallaşma sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak standartsızlık ve denetim eksikliği bu

amaca engel olmaktadır. Birçok bölgede birçok farklı hizmet sunulması, hatta bazı bölgelerde belediyelerin bu hizmetleri sunamaması sosyal devlet anlayışı açısından önemli bir sorundur. Bu hizmetlere yönelik standartlar belirlenmeli, denetimler ve veri paylaşımı ile hizmet sunum süreci şeffaflaştırılmalıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere belediyelerin bu standartlar çerçevesinde hizmetlerden sorumlu birimler haline gelmeleri ve alandan çekilen kurumların kaynaklarının belediyelere aktarımı büyük bir adım olacaktır.

Sosyal belediyecilik hizmetlerinde doğal olarak, Türkiye'nin kendine özgü ekonomik ve sosyal ortamının yarattığı sorunlar da etkisini göstermektedir. Kentsel ölçekte bu sorunların en önemlilerinden biri de kuşkusuz nesnel verilere erişme zorluğudur. Çünkü sosyal hizmet ve yardımların etkin bir şekilde sürdürülebilmesi için ihtiyaç sahiplerinin adil bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye ekonomik sisteminde önemli bir yeri olan kayıt dışılık bu durumun önünde büyük bir engel olarak durmaktadır. Bu nedenle ihtiyaç sahipliği önemli ölçüde nesnel olmayan ölçütlerle belirlenmekte, böylelikle yukarıda belirtilen standart ve denetim eksikliğinin de etkisiyle hizmet sunumunda patronaj ilişkileri ve kötüye kullanım önemli etkenler olarak öne çıkmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'de yerel yönetimlerde dolayısıyla sosyal belediyecilik anlayışında yaşanan gelişim oldukça önemli bir aşama kaydetmiştir. Ancak gelişmiş ülke örnekleriyle kıyaslandığında ve mevcut sorunlar düşünüldüğünde kurumsal olarak sosyal belediyecilikten söz edilebilmesi için halen atılması gereken büyük adımlar mevcuttur.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- I. Yerel Yönetimler Sempozyumu: Sosyal Belediyecilik**, AK Parti Genel Merkez Yerel Yönetimler Başkanlığı, Ankara, 2010.
- AB Sosyal Gündemi, 2005-2010: Küresel Ekonomide Sosyal Bir Avrupa: “Herkes İçin İş ve Fırsat”**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 2005.
- ALCOCK Pete, Margaret May ve Karen Rowlingson; **Sosyal Politika**, Ankara:Siyasal Kitabevi,2011.
- ALTAN Ömer Zühtü; **Sosyal Politika Dersleri**, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, 2006.
- AYTAÇ Ömer ve İ. Oğuz Akdemir; “Türkiye’de Yeni Kentli Yoksulluk Sorunu”,**Yoksulluk**, 2. Cilt, Ahmet Emre Bilgili ve İbrahim Altan (Ed), İstanbul: Deniz Feneri Yayınları, 2003.
- BAYRAKTAR Ulaş, Mehmet Penpecioglu; “Yerel Liderlik Toplumcu Belediyecilik ve Ali Dinçer:1977-1980 Dönemi Ankara Belediyesi”, İhsan Kamalak ve Hüseyin Gül(Ed.), **Toplumcu Belediyecilik**, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2009.
- BENEVOLO Leonardo; **Avrupa Tarihinde Kentler**, Nur Nirven(Çev.), İstanbul: Literatür Yayıncılık, 2006.
- BOZLAĞAN Recep; **Belediyelerde Örgüt Geliştirme**, İstanbul: Hayat Yayıncılık, 2003.
- BUĞRA Ayşe; **Kapitalizm Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2010.
- CAN Hasan Hüseyin, GÜNDÜZÖZ İlker; **Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı**, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2011.
- CANATAN Bilal; **Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Ankara:Galeri Kültür Yayınları, 2001.
- CEYLAN-ATAMAN Berrin; “Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Berrin Ceylan-Ataman(Ed.), Ankara: Siyasal Kitabevi, 2010.
- ÇARKÇI Akif; **Kent Yönetimine Farklı Bakışlar**, İstanbul:Şehir Yayınları, 2007.
- ÇELİK Aziz; **AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, İstanbul:Kitap Yayınevi, 2006.

- ÇİÇEK Eda; **Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Politikaları: Batı Akdeniz Örneği**, Ankara:Türkiye Belediyeler Birliği, 2012.
- ÇUBUK Ali; **Sosyal Politika**, Ankara:Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1979.
- ÇUKURÇAYIR M. Akif; **Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**; Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2009.
- DEANE, Phyllis ,**İlk Sanayi İnkılabı**, Tefvik Güran(Çev.),Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1994 .
- DEDMAN Martin; **The Origins and Development of the European Union**, Oxon:Routledge, 2010.
- DINAN Desmond; **Avrupa Birliği Tarihi**, Hale Akay(Çev.), İstanbul:Kitap Yayınevi, 2008.
- DİNÇER Ömer ve Cevdet Yılmaz; **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara: Başbakanlık, 2003.
- ELCOCK Howard; **Local Government**, London:Routledge, 1994.
- ELLİSON Nick; **Transformation of Welfare States**, New York: Routledge, 2006.
- ERDER Sema ve Nihal İncioğlu; **Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İBB Örneği 1984-2004**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.
- ERDOĞDU Seyhan; “Avrupa Birliği’nde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme”, **Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Berrin Ceylan-Ataman(Ed.), Ankara: Siyasal Kitabevi, 2010.
- ERSÖZ Halis Yunus; **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler İngiltere İsveç ve Türkiye Örneği**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.
- ERSÖZ Halis Yunus; **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul:İTO Yayınları, 2011.
- ERYILMAZ Bilal; **Kamu Yönetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2009.
- ESEN Selin; “İspanya’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- ESPİNG-ANDERSEN Gosta; “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban(Çev.), **Sosyal Politika Yazıları**, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder(Ed.), İstanbul:İletişim Yayınları, 2006.
- ESPİNG-ANDERSEN Gosta; **Three Worlds of Welfare Capitalism**; Cambridge:Polity Press, 1996.

- FERRERA Maurizio; “Sosyal Avrupa’da Güney Avrupa Refah Modeli”, Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban(Çev.), **Sosyal Politika Yazıları** ,Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder(Ed.), İstanbul: İletişim Yayınları, 2006.
- GOODMAN Penelope; **Roman City and Its Periphery. From Rome to Gaul**, New York:Routledge, 2007.
- GÖRMEZ Kemal; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınları, 1997.
- GÜVEN Sami; **Sosyal Politikanın Temelleri**, Bursa:Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995.
- HAMPTON William; **Local Government and Urban Politics**,London: Longman, 1987.
- HANSEN Mogens Herman; **Polis: An Introduction to the Ancient Greek City-State**, New York: Oxford University Press, 2006.
- HARVEY David; **A Brief History of Neoliberalism**, New York:Oxford University Press, 2007.
- HOBSBAWM, E.J., **Sanayi ve İmparatorluk**, Abdullah Ersoy(Çev.), Ankara: Dost Kitabevi, 1998.
- İNALCIK Halil; **Devlet-i Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-1**, İstanbul:Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2013.
- JONES Alistair; **A Glossary of the European Union**, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.
- KARABACAK Hakan; **Belediyelere Yönelik Avrupa Birliği Hibe Programları İçin Proje Nasıl Hazırlanır?**, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2012
- KARASU Koray; “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: İmge Kitabevi, 2009
- KATROUGALOS George ve Gabriella Lazaraidis; **Southern European Welfare States**, New York:Palgrave Macmillan, 2003.
- KAYA Erol; **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İlke Yayıncılık,2003.
- KELEŞ Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2009.
- KORAY Meryem; **Sosyal Politika**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000.
- KORAY Meryemve Alper Topçuoğlu; **Sosyal Politika**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1995.
- LAVALETTE Michael ve Alan Pratt; **Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction**, London: Sage Publications, 1998.
- NADAROĞLU Halil; **Mahalli İdareler**, İstanbul:Beta Yayınları, 1994.

- OKTAY, Tarkan; “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya(Ed.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008.
- ÖZBEK Nadir; **Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011
- ÖZBUDUN Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1998.
- ÖZDEMİR Süleyman, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul: İTO Yayınları, 2007.
- PARLA Taha; **Türkiye’de Anayasalar**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.
- PİRENNE Henri; **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, Şadan Karadeniz(Çev.), İstanbul:İletişim Yayınları, 2000.
- Regional and Local Government in the European Union**, Belgium:European Communities, 2001.
- SAUNIER Pierre-Yves,;” Introduction: Global City, Take 2: A View from Urban History”, Pierre Yves Saunier ve Shane Ewen(Ed.), **Another Global City**, New York: Palgrave Macmillan, 2008 .
- SEYYAR Ali ve Oral Demir; **Katılımcılık ve Kalkınma Ekseninde Yerel Sosyal Politikalar**, İstanbul:Kam Yayınları, 2008.
- SEYYAR Ali; **Sosyal Siyaset Terimleri:Ansiklopedik Sözlük**,İstanbul: Beta Yayınları, 2002.
- STOKER Gerry; **The Politic of Local Government**, Hampshire: Macmillan, 1988.
- ŞENKAL Abdülkadir; **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, İstanbul:Alfa Yayınları, 2011.
- TALAS Cahit; **Toplumsal Politikaya Giriş**, Ankara: S Yayınları, 1981.
- TALAS Cahit; **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara:Bilgi Yayınevi, 1992.
- TAŞÇI Faruk; **Sosyal Politikalarda Can Simidi: Sosyal Yardım**, Ankara: Nobel Yayınları, 2010.
- TEKELİ İlhan ve Selim İlkin; **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, İstanbul: IULA EMME, 2003.
- TEKELİ İlhan; **Belediyecilik Yazıları**, İstanbul: IULA-EMME, 1992.
- TELLIER Luc Normand; **Urban World History**, Quebec: University of Quebec Press, 2009.
- TOKSÖZ Fikret ve Diğerleri; **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009.
- VAN KERSBERGEN Kees ve Monique Kremer; “Conservatism and The Welfare State: Intervening to Preserve”, Culture and Welfare State, Wim van Oorschot, Michael Opielka ve Birgit Pfau-Effinger(Ed.), Northampton:Edward Elgar Publishing, 2008.

WAHL Asbjorn, **The Rise and Fall of the Welfare State**, London: Pluto Press, 2011.

Makaleler

ALP Salih; “Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”, **Sakarya Üniversitesi Maliye Dergisi**, No: 156, 2009, ss.265-279.

CHRISTIANSEN Thomas ve Pamela Lintner; “The Committee of the Regions After 10 Years”, **EIPASCOPE**, 2005, ss.7-13.

GEYER Robert;” The State of European Union Social Policy”, **Policy Studies**, 21:3, 2000,ss. 245-261.

GÜNAL Pınar; “AB’nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği”, **Yardım ve Dayanışma Dergisi**, Yıl 1 Sayı 1 Cilt 1,2010, ss. 81-95.

HANSEN Magnus Paulsen ve Peter Triantafillou; “The Lisbon Strategy and the Alignment of Economic and Social Concerns”, **Journal of European Social Policy**,No: 21, 2011,ss. 197-209.

LOPEZ VISO Monica; “The social dimension of European cohesion policy ia 27-state Europe: an analysis of the European Social Fund”, **European Journal of Social Work**, No:13:3, 2010, ss.359-373.

MUNRO, William Bennett, “ İngiliz Belediyelerinin Tarihi”, Vecihi Tönük (Çev.), **İdare Dergisi**, No:215, 1952, ss. 103-114.

ÖZÇELİK Özer ve Güner Tuncer; “Atatürk dönemi Ekonomi Politikaları”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No:9(1):2-10, 2007, ss. 255-266.

PEKTAŞ Ethem Kadri; “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Vol: 5, No:1, 2010,ss. 5-23.

ROSENTHAL Steven; “Foreigners and Municipal Reform in Istanbul: 1855-1865”, **International Journal of Middle East Studies**, Cambridge University Press, Vol. 11: No. 2 ,1980, ss. 227-245.

ŞENKAL Abdulkadir ve Başar Berat Sariipek; “Avrupa Birliği’nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, No:14/2, 2007,ss. 146-175.

TAŞÇI Faruk; “Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar: İsveç, Almanya, İngiltere ve İtalya Örnekleri”, **Çalışma ve Toplum**, 2010, ss.175-202.

TEPE Fulya; “An Introduction to Swedish Welfare State” **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi** Yıl:4 Sayı:7 Bahar, 2005,ss.261-274.

ULUSOY Ahmet ve Tekin Akdemir; “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ile OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Cilt 12 Sayı 21, 2009, ss.259-287.

Tezler

AKICI Akın Onur; “Türk Hukukunda Sosyal Devlet İlkesi”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, dnş. Hüseyin Hatemi, Maltepe Üniversitesi, İstanbul, 2010.

ARTAN Taner; “Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler; İstanbul Örneği”, **Doktora Tezi**, dnş. Sema Erder, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2011.

BAYKAL Tan; “Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Sosyal Politika Uygulamaları İçinde Risk Grupları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, dnş. Şenel Akyol, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2008.

KESGİN Bedrettin; “Yoksulluğa Yerel Müdahale “Sosyal Belediyecilik” Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri”, **Doktora Tezi**, dnş. Sema Erder, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2008.

KOLAT Serkan,” Avrupa Birliği Sosyal Politikası Çerçevesinde Özürlülere Yönelik Ayrımcılıkla Mücadele ve Türkiye’deki Yansımaları”, **Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2010.

Diğer Kaynaklar

04.06.2009 Tarihli Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Rapor Özeti,
<http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk29.pdf>, Erişim Tarihi, 14.08.2013.

2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009.

2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi : 13.07.2005.

6360 Sayılı On Dört Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 06.12.2012.

AB Bakanlığı, Aktif Yaşlanma Bilgi Notu,

http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/Sosyal%20Politika%20ve%20%C4%B0stihdam/aktif_yaslanma_bilgi_notu.pdf, Erişim Tarihi: 25.05.2013.

About COR; <http://www.cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>, Erişim Tarihi:14.09.2012.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

http://www.eyh.gov.tr/tr/html/8448/TURKIYE_DE+YASLILARA+HIZMET+VEREN+KURULUSLAR, Erişim Tarihi; 18.05.2013.

Amsterdam Treaty, 1997,

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a14000_en.htm, Erişim Tarihi: 09.09.2012.

Anayasa Mahkemesi Kararı 29.12.2007

http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2500&content=, Erişim Tarihi: 22.02.2013.

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Kentsel Özerklik Şartı [http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni.aspx? DetayId=1#1](http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni.aspx?DetayId=1#1), Erişim Tarihi: 12.09. 2012.

Committee of Regions, Division of Powers Between EU-Member States and Local and Regional Authorities, <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Sweden/Pages/default.aspx> , Erişim Tarihi:21.09.2012.

EU Social Policy, s, 18-19.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> Erişim Tarihi:14.09.2012.

European Social Charter

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/035.htm>, Erişim Tarihi: 07.07.2012.

Eurostats, Old Age Dependency Ratio,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde510&plugin=1>, 24.05.2013.

Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/22507135.asp>, Erişim Tarihi: 22.10.2013.

In an initial joint statement published after the Paris European Summit,

http://www.cvce.eu/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html, Erişim Tarihi: 07.09.2012.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu.

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu.

- Local Authority Revenue Expenditure and Financing England 2011-12 Final Outturn, s.7.
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government/series/local-authority-revenue-expenditure-and-financing>, Erişim Tarihi: 25.09.2012.
- Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences, CEMR, 2012
http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local_government_structuresandcompetences_2012_en.pdf Erişim Tarihi: 25.10.2013.
- Maastricht Treaty,
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm, Erişim Tarihi: 09.09.2012.
- Merkezi Finans ve İhale Birimi http://www.cfcu.gov.tr/hibe_list.php?lng=tr, Erişim Tarihi: 21.12.2013.
- National Accounts of OECD Countries: Spain, http://dx.doi.org/10.1787/na_gga-2012-en, Erişim Tarihi: 25.10.2013.
- SALAR; http://english.skl.se/municipalities_county_councils_and_regions, Erişim Tarihi: 20.09.2012.
- Sosyal Politikann Doğuşu ve Gelişimi, www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusugelisim.htm, Erişim Tarihi: 12.06.2012.
- Stockholm City Annual Report, s. 23. <http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Annual-reports/>, Erişim Tarihi: 21.09.2012.
- Treaty Of Rome
http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf
Erişim Tarihi: 07.09.2012.
- TUİK ADNKS, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim Tarihi: 25.05.2013
- White Paper About Social Policy; 1994,
http://europa.eu/documentation/officialdocs/whitepapers/pdf/social_policy_white_paper_com_94_333_a.pdf, Erişim Tarihi: 09.09.2012.