



**T.C.**  
**BATMAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK: BATMAN BELEDİYESİ**  
**ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Nurullah ÖZEL**

**Danışman**  
**Dr. Öğr. Üyesi Nihal Şirin PINARCIOĞLU**

**Temmuz-2019**  
**BATMAN**

**T.C.**  
**BATMAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

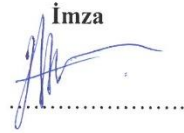
**TEZ KABUL VE ONAYI**

Dr. Öğr. Üyesi Nihal Şirin PINARCIOĞLU danışmanlığında Nurullah ÖZEL tarafından hazırlanan "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik: Batman Belediyesi Örneği" adlı tez çalışması 24/06/2019 tarihinde aşağıdaki jüri üyeleri tarafından oy birliği/oy çokluğu ile Batman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Jüri Üyeleri**

**Başkan**

Doç. Dr. Nihat TAŞDELEN

**İmza**  


**Üye**

Dr. Öğr. Üyesi Nihal Şirin PINARCIOĞLU



**Üye**

Dr. Öğr. Üyesi Makbule ŞİRİNER ÖNVER



Yukarıdaki sonucu onaylıyorum.

  
Doç. Dr. Ferhat KORKMAZ  
Enstitü Müdürü

\*Bu tez çalışması Batman Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) tarafından .18.020 nolu proje ile desteklenmiştir.



## TEZ BİLDİRİMİ

Bu tezdeki bütün bilgilerin etik davranış/akademik kurallar çerçevesinde elde edildiğini ve Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez ve Seminer Yazım Kılavuzu kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yapıldığını bildiririm.

### DECLARATION PAGE

I hereby declare that all information in this document has been obtained and presented in accordance with academic rules/ethical conduct and Batman University Institute of Social Sciences' Thesis and Seminar Writing Guide. I also declare that, as required by these rules and conduct, I have fully cited and referenced all materials and results that are not original to this work.

Nurullah ÖZEL

Tarih: 24.06.2019

## ÖZET

### YÜKSEK LİSANS TEZİ

## TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK: BATMAN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Nurullah ÖZEL

BATMAN ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

DANIŞMAN: Dr. Öğr. Üyesi Nihal Şirin PINARCIOĞLU

2019, 122 Sayfa

Jüri

Doç. Dr. Nihat TAŞDELEN

Dr. Öğr. Üyesi Nihal Şirin PINARCIOĞLU

Dr. Öğr. Üyesi Makbule ŞİRİNER ÖNVER

Tezin amacı, yerel yönetimlerin özellikle dezavantajlı olarak tanımlanan çeşitli sosyal grupların yaşam standartlarının yükseltilmesi amacıyla geliştirdiği sosyal politikalar ve bu politikaların uygulanmasının önemi bağlamında, Batman Belediyesi'nin yerel sosyal politika uygulamalarını araştırmak, sosyal belediyeçilik hizmetlerinin uygulanıp uygulanmadığını tespit etmek ve varsa sorunlu yönlerini belirlemektir. Bu bağlamda, uygulayıcı ve yararlanıcılarla yapılan anket ve derinlemesine görüşmeler yardımıyla sosyal yardım ve hizmetlerin sunumu ve yarattığı memnuniyet düzeylerinin araştırılması hedeflenmiştir.

Tez kapsamında öncelikle Sosyal Refah Devleti ve uygulamaları, tarihçesi, gelişimi, krizleri, bu krizlere çözüm çalışmaları; fordist, post-fordist süreçler içinde ve neo-liberal politikalar ile küreselleşme ekseninde değerlendirilmiştir. Post-fordizm sürecinde ulus devletinin nitelik değiştirip yönetiminde "yerelleşme, sivil toplumun etkinliği, katılım ve yönetim" gibi ön plana çıkan ilkelerle önem kazanan yerel birimler ve sosyal politikalar, Sosyal Belediyeçilik anlayışı kapsamında incelenmiştir. Türkiye'de sosyal politikalar, kanuni altyapısı ve tarihsel gelişimi ile sosyal belediyeçilik, kanuni altyapısı ve uygulamaları incelendikten sonra bu bağlamda Batman Belediyesi uygulamaları ve planlamaları ele alınıp değerlendirilmiştir. Yoksul mahallelerde yaşayan kişilerle yapılan anket ile sahada çalışan uygulayıcılar ve koordinatörlerle yapılan derinlemesine görüşmeler sonucu elde edilen veriler ışığında Batman'ın yerel ve ulusal sosyal politikalarından ne ölçüde etkilendiği, halkın yerelde uygulanan sosyal belediyeçilik faaliyetleri ile ilgili algısı ve beklentileri ortaya konulmuştur. Elde edilen bulgular doğrultusunda sorunlar ve sorun alanları tespit edilerek çözüm önerileri sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal belediyeçilik, sosyal politika, yerel yönetimler, yerel sosyal politika aktörleri, yoksulluk

**ABSTRACT****MS THESIS****SOCIAL MUNICIPALITY IN TURKEY: A CASE STUDY IN  
BATMAN MUNICIPALITY****Nurullah ÖZEL****INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES OF BATMAN UNIVERSITY  
THE DEGREE OF MASTER OF SOCIAL SCIENCE IN POLITICAL SCIENCE  
AND INTERNATIONAL RELATIONS****Advisor: Asst. Prof. Nihal Şirin PINARCIOĞLU****2019, 122 Pages****Jury****Assoc. Prof. Nihat TAŞDELEN  
Asst. Prof. Nihal Şirin PINARCIOĞLU  
Asst. Prof. Makbule ŞİRİNER ÖNVER**

The aim of the thesis is to research the local social policy practices of Batman Municipality, to determine whether social municipality services are implemented and to determine their problematic aspects in the context of social policies developed by local administrations in order to raise the living standards of various social groups defined as disadvantaged. In this context, with the help of surveys and in-depth interviews conducted with practitioners and beneficiaries, it was aimed to research the level of satisfaction and the provision of social assistance and services.

Within the context of the thesis, the Social Welfare State and its applications, history, development, crises, solutions to these crises will be evaluated in the context of fordist, post-Fordist processes, neo-liberal policies and globalization. The local units and social policies -that have become important with some principles such as localization in administration, civil society activity, participation and governance- will be evaluated in the context of social municipalism. Batman Municipality's implementations and long/short term plannings will be evaluated after the review of social policies in Turkey, the legal infrastructure and historical development of social municipality. Surveys were conducted with people living in poor neighborhoods and in-depth interviews were conducted with practitioners. As a result of these interviews, the perception and expectations of the public are presented about the social municipal activities in the local area. In the context of findings, problems and problem areas were identified and solutions were presented.

**Key Words:** Social municipality, social policy, local governments, local social policy actors, poverty.

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada sosyal belediyeciliğin ve uygulamalarının detaylı olarak analiz edilebilmesi için sosyal devlet ve sosyal politikalar ile yerel yönetimler detaylı olarak incelenmiştir. Sonrasında sosyal belediyeciliğin Batman Belediyesi'nde nasıl bir uygulama alanına sahip olduğu sosyal belediyecilik faaliyetlerden yararlananlar ve bu faaliyetleri sunanlar ile yapılan görüşmeler yardımıyla anlaşılmaya çalışılmıştır.

Tez çalışmam sırasında kıymetli bilgi, birikim, deneyim ve hoşgörüsü ile yol gösteren değerli danışman hocam sayın Dr. Öğr. Üyesi Nihal Şirin Pınarcıoğlu'na ve jüride bulunan kıymetli hocalarıma teşekkürlerimi sunuyorum. İlgisi ve desteğini esirgemeyen kardeşim Dr. Öğr. Üyesi Sadullah Özel'e, Dr. Öğr. Üyesi Gökhan Karhan'a ve Dr. Öğr. Üyesi Mücahit Çayın'a da sonsuz teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım.

Yüksek Lisans eğitimim boyunca yardım, bilgi ve deneyimleri ile bana sürekli destek olan, yol gösteren değerli hocalarım Dr. Öğr. Üyesi Makbule Şiriner, Dr. Öğr. Üyesi Ayşegül Kanbak, Dr. Öğr. Üyesi Murat Cihangir ve tüm Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi bölüm hocalarıma teşekkürü borç bilirim.

Çalışmam sırasında hiçbir desteğini esirgemeyen ve şu an aramızda olmayan değerli arkadaşım Ahmet Bulut'u rahmetle anıyorum. Ayrıca desteğini esirgemeyen Batman Belediyesi sosyal işler personeline ve sahada anketlere yanıt veren tüm katılımcılara teşekkürlerimi sunuyorum.

Son olarak çalışmalarım sırasında her an yanımda olup maddi ve manevi desteğini esirgemeyen aileme de sonsuz teşekkür ediyorum.

Nurullah ÖZEL  
BATMAN-2019

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ .....	vi
TABLolar DİZİNİ.....	ix
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### SOSYAL DEVLET/REFAH DEVLETİ, SOSYAL POLİTİKA VE YOKSULLUK

1. SOSYAL DEVLET/REFAH DEVLETİ .....	5
1.1. Kavram ve Tarihsel Süreç .....	5
1.1.1. Kavramsal tanımlamalar .....	6
1.1.2. Tarihsel süreç .....	7
1.2. Refah Devletinin Başlangıcı ve Tarihsel Gelişimi.....	7
1.3. Refah Devleti Sınıflandırma Çalışmaları .....	10
1.3.1. Wilensky ve Leberaus modellemesi .....	10
1.3.2. Richard Titmuss modellemesi .....	10
1.3.3. Therborn modellemesi.....	10
1.3.4. Esping-Andersen modeli .....	11
1.3.5. Cinsiyet temelli modellemeler.....	13
1.4. Refah Devleti Krizleri .....	13
1.5. Refah Devleti Krizlerine Çözüm Arayışları.....	17
1.5.1. Kamu refah harcamalarının kısılmasına yönelik arayışlar .....	19
1.5.2. Sosyal refah kurumlarının reformuna yönelik arayışlar .....	19
1.5.3. Kamu sosyal sorumluluklarının kısılmasına yönelik arayışlar.....	19
1.5.3.1. Kar gütmeyen kuruluşların desteklenmesi .....	19
1.5.3.2. Sosyal refah hizmetlerinin özel sektöre devri.....	19
1.5.3.3. Yerel yönetimler .....	20
2. SOSYAL POLİTİKA .....	20
2.1. Tanım, Kapsam, Amaç ve Araçlar .....	20
2.1.2. Amaçları .....	21
2.1.3. Araçları .....	21

2.2. Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü .....	25
2.3. Dönüşüm Sonrası Farklı Ülke Sosyal Politikaları .....	26
2.3.1. İngiltere’de sosyal politikalar .....	27
2.3.2. Fransa’da sosyal politikalar .....	27
2.3.3. Almanya’da sosyal politikalar ve sosyal hizmetler .....	28
2.3.4. Türkiye’de sosyal politikalar .....	28
2.4. Türkiye’de Sosyal Politika Tarihsel Gelişimi ve Hukuksal Altyapısı .....	30
2.4.1. Cumhuriyet öncesi süreç .....	31
2.4.2. Cumhuriyet sonrası süreçte sosyal politikalar, sosyal hizmetler ve kanuni altyapı .....	32
2.4.3. Kalkınma planları ile Türkiye’de sosyal politikalar ve sosyal hizmetler .....	34
2.4.4. 1980 sonrası dönem Türkiye’de sosyal politika ve kanuni altyapısı.....	35
2.5. Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Uygulamaları ve Kamusal Sosyal Yardımların Finansmanı.....	39
<b>3. YOKSULLUK VE İNSAN HAKLARI BAĞLAMINDA REFAH DEVLETİ SOSYAL POLİTİKALARI .....</b>	<b>42</b>
3.1. Yoksulluk .....	42
3.1.1. Yoksulluk Türleri .....	45
3.2. Sosyal Dışlanma ve Sosyal İçerme .....	46
3.3. Türkiye’de Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma .....	47
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b>	
<b>TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL BELEDİYESİCİLİK</b>	
<b>1. TÜRKİYE’DE SOSYAL/REFAH HİZMETLERİ VE YEREL YÖNETİMLER..</b>	<b>52</b>
1.1. Osmanlı Dönemi .....	52
1.2. Cumhuriyet Dönemi.....	53
1.3. 1970 Dönemi Yerel Yönetimler ve Toplumcu Belediyecilik .....	53
1.4. 1990 ve Sonrası Dönem .....	54
<b>2. TÜRKİYE’DE SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARIN YEREL YÖNETİM TARAFINDAN SUNULMA NEDENLERİ .....</b>	<b>55</b>
2.1. Kentleşme Olgusu ve Yarattığı Sorunlar .....	55
2.2. Sosyal Hizmet Sunumundaki Çok Parçalı Yapı.....	59
2.3. Küreselleşme Olgusu .....	59
2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve BM Yerel Gündem 21 Programı....	59
2.5. Avrupa Birliği Müktesebatı.....	60



3. SOSYAL BELEDİYECİLİK VE TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİK .....	61
3.1. Sosyal Belediyeciliğin Düşünsel Altyapısı ve Kavramsal Tanımı .....	61
3.1.1. Sosyal belediyeciliğin düşünsel ve siyasal altyapısı .....	61
3.1.2. Sosyal belediyecilik modelinin kavramsal tanımlamaları .....	62
3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sosyal Hizmet Uygulama Örnekleri .....	64
3.3. Türkiye’de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarıyla İlgili Sorunlar.....	66
3.3.1. Yetersiz düzeydeki yerel sosyal harcamalar.....	66
3.3.2. Yerel aktörler arasında koordinasyon eksikliği .....	67
3.3.3. Sosyal yardım ve hizmet standartlarındaki belirsiz yapı .....	68
3.3.4. Sosyal politikaya yönelik anlayış farkları nedeniyle sosyal politikaya yönelik hedeflerden sapmalar .....	68
3.4. Türkiye’de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarına Yönelik Çözümler.....	68
3.4.1. Merkez ve yerel için sosyal politika, sosyal yardım ve hizmetlere yönelik yeni bir çerçeve belirlenmesi .....	69
3.4.2. Yerel aktörlerin ve kurumların koordinasyonunun sağlanması.....	69
3.4.3. Yerelde uygulanan sosyal politikaların bütünlük içerisinde sunulması .....	69
3.4.4. Yerel yönetimin her kademesinde kurumsallaşmaya gidilmesi .....	69
3.4.5. Merkezi yönetim temsilcilerinin kamusal sosyal yardım ve hizmetlere ağırlık vermesi .....	70
3.4.6. Belediyelerin sosyal hizmetler konusunda etkinliklerinin arttırılması .....	70
3.4.7. Belediyelerin yönetişime ağırlık vermesi .....	71

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİK: BATMAN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ ALAN ARAŞTIRMASI VE BULGULARI72

1. Alan Araştırması .....	72
1.1. Batman Belediyesinin Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri .....	72
2. Araştırmanın Amacı ve Önemi .....	75
3. Araştırma Alanı.....	76
4. Araştırmanın Yöntemi .....	76
4.1. Evren ve Örneklem .....	76
4.2. Veri Oluşturma Tekniği .....	77
4.3. Veri Analizi.....	77
4.4. Araştırma Etiği .....	77
4.5. Araştırmanın Sınırlılıkları .....	78

4.6. Araştırma Süreci.....	78
5. Alan Araştırmasının Bulguları .....	78
5.1. Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinin Yürütücülerine İlişkin Bulgular .....	78
5.2. Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinin Faydalanıcılarına İlişkin Bulgular .....	81
5.2.1. Demografik Özellikler .....	81
5.2.2. Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerine İlişkin Frekanslar .....	86
Genel Değerlendirme .....	96
Sonuç ve Öneriler .....	99
KAYNAKLAR .....	104
ÖZGEÇMİŞ .....	110



## TABLolar DİZİNİ

<b>Tablo-1:</b> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Gelir-Gider Durumu.....	40
<b>Tablo 2:</b> Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre (F-Kod3) Türkiye’de Toplam Belediyelerim Sosyal Harcamaları (Bin TL) .....	67
<b>Tablo 3:</b> Mahallelerin Dağılımı .....	76
<b>Tablo-4:</b> Görüşülen Kişilerin Dağılımı .....	81
<b>Tablo-5:</b> Görüşülen Kişinin Cinsiyeti .....	81
<b>Tablo-6:</b> Yaş Durumu .....	81
<b>Tablo-7:</b> Medeni Durum .....	82
<b>Tablo-8:</b> Hanede Sürekli Yaşayanların Dağılımı.....	82
<b>Tablo-9:</b> Hane Sorumlusunun Eğitim Durumu.....	82
<b>Tablo-10:</b> Hane Sorumlusunun Çalışma Durumu.....	83
<b>Tablo-11:</b> Haneyi Geçindiren Kişinin Mesleği.....	83
<b>Tablo-12:</b> Haneyi Geçindiren Kişinin Sosyal Güvencesi .....	84
<b>Tablo-13:</b> Haneyi Geçindiren Kişinin Çalışma Durumu .....	84
<b>Tablo 14:</b> Haneyi Geçindiren Kişinin Çalışmama Süresi .....	85
<b>Tablo-15:</b> Haneyi Geçindiren Kişinin Çalışmama Nedeni .....	85
<b>Tablo-16:</b> Hane Halkının Aylık Toplam Net Geliri.....	86
<b>Tablo-17:</b> Belediyenin Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanma Durumu ....	86
<b>Tablo-18:</b> Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanan Hanelerin Aylık Gelir Durumu .....	87
<b>Tablo-19:</b> Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanmayan Hanelerin Aylık Gelir Durumu .....	87
<b>Tablo-20:</b> Yararlanılan Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri (Birden fazla yanıt) .....	88
<b>Tablo-21:</b> Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlananların En Memnun Olduğu Hizmetler (Birden fazla yanıt) .....	89
<b>Tablo-22:</b> Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlananların Memnun Olmadığı Hizmetler (Birden fazla yanıt) .....	90
<b>Tablo-23:</b> Belediyenin Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanmama Nedeni (Birden fazla yanıt) .....	90
<b>Tablo-24:</b> Belediyenin Sosyal Yardım ve Hizmetlerinden Yararlanma Nedeni .....	91
<b>Tablo-25:</b> Sosyal Belediyecilik Hizmetlerinden Yararlanma Süresi .....	91
<b>Tablo-26:</b> Sosyal Belediyecilik Hizmetlerinden Yararlanma Kanalları .....	92
<b>Tablo-27:</b> Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinin Sunum Biçimiyle İlgili Düşünceler ....	92
<b>Tablo-28:</b> Sosyal Belediyecilik Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Algı .....	93
<b>Tablo-29:</b> Sosyal Belediyecilik Hizmetleri Seçimleri Etkiliyor mu? .....	94
<b>Tablo-30:</b> Belediyenin Öncelikli Hizmetleri .....	94
<b>Tablo-31:</b> Sosyal Yardım ve Hizmetler İçin İlk Tercih .....	95

## GİRİŞ

Dünya Sağlık Örgütü tanımlamasıyla insan, bio-psiko-sosyal ve manevi yönü olan bir varlıktır. Buna göre biyolojik, psikolojik, sosyal ve manevi düzeyde asgari bir dengede yaşamak zorundadır. Özellikle günümüz dünyasında yaşanan ekonomik krizler, terör, göç ve ayrımcılıkların yol açtığı kaos ve yıkımlar sonucu ortaya dezavantajlı geniş bir kitle çıkmıştır. Bu dezavantajlı kitlenin iradesi dışında gerçekleşen yoksunluğunun giderilmesi, varlığını sürdürmesi ve yaşaması sosyal hizmetler dolayısıyla bu hizmetleri sunacak sosyal devlet ve kurumları olmadan mümkün görülmemektedir. Bu noktada önem kazanan sosyal devlet ve sosyal politikalar; insan hakları ve adalet anlayışı temelinde A. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde kendini gerçekleştirme basamağına kadarki ihtiyaç ve beklentilerinin karşılığıdır.

Sosyal politikalar, özellikle "dezavantajlı" olarak tanımlanan çeşitli sosyal grupların (gençler, çocuklar, kadınlar, yaşlılar, engelliler vb.) hak, gereksinim ve taleplerini belirlemeyi ve var olan sorunları çeşitli uygulamalarla çözmeyi hedeflemektedir. Bu grupların sosyal güvenlik, istihdam, sağlık, eğitim, konut gibi sorunlarına karşı çözüm üretme noktasında sosyal politika, sosyal devletin önemli bir aracıdır. Toplum ve bireylerin refah düzeyini arttırıcı, ekonomik amaçları yanında ekonomi dışı amaçları da kapsayan, tüm dezavantajlı gruplara geliri yeniden dağıtan ve bunu yaparken doğuştan gelen bir hak olan insan onurunu öne alan bir yaklaşım barındırması gereken sosyal politika ve uygulamaları büyük önem arz etmektedir.

Sosyal politikaların tarih boyunca farklı ülkelerde kısmi uygulamaları söz konusu olmuşsa bile genel yaklaşım, 19 yy. İngiltere'de fabrika yasalarıyla başladığı ve 20. yüzyıl ortalarına doğru çeşitlenen refah devleti modellemeleriyle ilerleme gösterdiği. Minimum gelir garantisi, güvencesizliğin azaltılması ve herkese en iyi standartlara sahip olabilme hakkının sağlanması olarak nitelenebilecek yapıda şekillenmiş olan refah sistemlerine ilgi, genel olarak üç yaklaşım etrafında şekillenmiştir: Küreselleşmeyi teknolojik gelişmenin sonucu ve refah devletinin doğuşu olarak gören yaklaşım, neo-liberal yaklaşım ve Marksist yaklaşım.

1940- 1975 döneminde, altın çağını yaşayan Refah rejimleri, kapitalist sistemin içine girdiği krizden kurtulmak için küresel ölçekte sermayenin yeniden dağıtımını ve yapılanmasının önünde en büyük engel olarak gördüğü refah devleti modelini revize

ederek, küresel kapitalizmle uyumlu yönetim biçimleri arayışlarına girmiş ve bu durum refah devleti kavramını gözden düşürmüştür.

Refah devleti bunalım ve krizlerine çözüm olarak sunulan kar gütmeyen kuruluşlar, sosyal refah hizmetlerinin özel sektöre devri ve yerel yönetimleri güçlendirme çalışmaları içinde en tutarlı yaklaşım olarak görülen “yerel kaynaklar ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere özerklik verilmesi, yerel üzerindeki merkez baskısının azaltılması” yaklaşımı gittikçe önem kazanmaktadır. Bu yeni dönemde pek çok ülkede yerel yönetimler, sosyal politikaların neredeyse tek uygulayıcısı haline gelmiştir.

Yerele olan ilgi, küreselleşmenin doğurduğu yerelleşme eğilimleri ile de artmıştır. Yüzyılın başında dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda yerelleşme eğilimlerinin de güçlendiği gözlemlenmektedir. Birbiriyle çelişkili görünen bu iki yönlü gelişim ve değişim sürecinde “küreselleşme eğilimi”, geleneksel yönetim anlayışlarını, uluslararası yapılanmaları ve işleyişlerini hızla dönüştürmektedir. Buna karşılık “yerelleşme eğilimleri” küreselleşme eğiliminin içinde barındırdığı ya da sıkıştırdığı tekdüze ve merkeziyetçi anlayışları yeniden üreterek, eklemleyerek dönüştürmüş ve daha insancıl yaşanabilir bir dünyanın oluşmasına katkıda bulunmuştur denilebilir.

Halka en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin sosyal politikalar üretmesi ve uygulamaya geçirmesi ile yerel düzeyde demokrasinin ve refah düzeyinin gelişmesi sağlanmıştır. Böylece “sosyal belediyecilik” olarak kavramsallaştırılan, yerel idareye sadece altyapı hizmetleri sunumunu değil sosyal sorumluluk da yükleyen bir anlayışa geçilmiştir. Yerel yönetimler, özellikle gelişmiş Avrupa ülkelerinde, sosyal konut, sosyal yardım, sosyal hizmetler, istihdam, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması gibi farklı sosyal alanlarda -ve özellikle dezavantajlı gruplara yönelik- programlar hazırlamakta ve uygulamaya koymaktadır. Ancak Türkiye’de güçlü bir yerel yönetim geleneğinin olmayışına paralel olarak yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamaları Avrupa ülkelerine oranla zayıf kalmaktadır.

Türkiye’de henüz oluşum halinde olan merkezi sosyal politikaların yerelleştirilmesinin merkezin yükünü azaltması, yerel demokrasi ve katılımı arttırması ve sosyal sorunların çözümü bağlamında işlevsel olduğu değerlendirilmektedir. Bu noktadan hareketle “sosyal belediyecilik” bir açılım alanı olarak görülmektedir. Toplumsal düzenin devamı için sosyalleştirme, mobilize etme, yönlendirme, yardım etme, gözetme ve

yatırım işlevleri olan sosyal belediyeciliğin Türkiye’deki izdüşümlerini incelemek bu açılım alanının potansiyelini görmek açısından önem taşımaktadır

Türkiye’de Osmanlı dönemi boyunca daha çok vakıflar ve geleneksel dayanışmalar yolu ile yürütülen yerel sosyal politikalar Tanzimat dönemi ile belediyelere geçmiştir. Cumhuriyet dönemi sonrası yerel sosyal politikalar 1970’li yıllarda, sosyal demokrat belediyelerin toplumsal belediyecilik anlayışı ile başlattıkları belediyecilik çerçevesinde şekillenmiştir. Üretilen politikaların etkin ve verimli uygulanamaması sonucu kısa sürmüştür. 1990 sonrası Refah Partisi ve Adalet ve Kalkınma Partisi dönemlerinde sosyal yardım ve hizmetler eksenli yürütülen sosyal belediyecilik uygulamaları ilerleyen dönemde eğitim, sağlık, konut ve kültürel alanlara genişleyerek çeşitlenmiştir.

Bu tezin amacı, yerel yönetimlerin -özellikle “dezavantajlı gruplar” için- sosyal politikalar geliştirmesi ve uygulamasının önemi bağlamında, uygulayıcı ve yararlanıcılarla yapılan anket ve derinlemesine görüşmeler yardımıyla Batman Belediyesi’nin yerel sosyal politika uygulamalarını araştırmak, sosyal belediyecilik hizmetlerinin uygulanıp uygulanmadığını tespit etmek ve varsa sorunlu yönlerini belirlemektir. Bu amaç doğrultusunda çalışmada Batman Belediyesinin sosyal belediyecilik faaliyetleri incelenerek bu hizmetleri sunanlar ve yararlanıcılarda yarattığı algı ve değerlendirmeler analiz edilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde Sosyal Devlet/Refah Devleti kavramsal tanımlamaları, amaçları, tarihsel gelişimi incelenmiştir. Refah devleti modelleri incelendikten sonra refah devleti krizleri incelenmiş ve bu krizlere çözüm önerileri ortaya konarak yerel yönetimlerin bu krizlerin çözümündeki rolüne dikkat çekilmiştir. Birinci bölümde ayrıca sosyal politika tanımlamaları incelenmiş, dönüşüm sonrası dönem sosyal politika anlayışı ve sosyal hizmetlerdeki değişim liberal model örnekleri ile ortaya konmuştur. Osmanlıdan günümüze Türkiye’de sosyal politikanın ve sosyal hizmetlerin gelişimi ve dönüşümü, kanuni altyapısı, kurumsallaşması ve finansmanı incelenmiştir. Sosyal politikanın en önemli unsurlarından sayılan gelirin yeniden adaletli dağıtımı ölçütlerinden sayılan Gini katsayısı (Gelir dağılımı adaleti ölçütü), gıda ve gıda dışı yoksulluk oranları incelenmiş ve Türkiye’nin OECD ülkeleri arasındaki sıralaması ortaya konmuştur. Buna göre gini katsayısı 0,40 olan Türkiye OECD ülkeleri arasında sondan 3. Sırada yer almaktadır. Gıda ve gıda dışı yoksulluk oranı 2015’te %22,5 dolaylarında iken içinde bulunduğumuz krizden dolayı seyreden yüksek enflasyon nedeniyle %30’lara yükseldiği değerlendirilmektedir. Gelir dağılımı adaleti ölçütleri ve yoksulluk oranları

değerlendirildiğinde Türkiye'nin de aralarında bulunduğu henüz yapısal sorunlarını çözememiş Güney Avrupa refah rejimlerinin en büyük sorunlarından birinin yoksulluk olduğu ortaya çıkmaktadır. Yoksulluk, salt ekonomik kaynaklara ulaşamama hali olarak niteleyen klasik anlayışın ötesinde, refah devletlerinin en önemli kazanımlarından sayılan insan hakkı ve sosyal adalet çerçevesinde ele alınmıştır. Bu kapsamda yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili tanımlamalar ve türleri incelenmiş, Türkiye yoksulluk ve sosyal dışlanma BM insani yaşama indeksine göre ele alınıp, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın nedenleri ortaya konmuş, çözümler sunulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye'de yerel yönetimler incelenmiş, sosyal hizmet ve yardımların yerel yönetim birimlerince sunumu gerekçelendirilmiştir. Sosyal hizmet ve yardımların belediyelerce sunumunun anayasal dayanakları ortaya konmuş, AB uyum süreci kapsamında incelenmiştir. Yönetişimin yerele uygulandığı Kent Konseyleri ve yoksulluğun önlenmesindeki rolü ortaya konmuştur. Sosyal yurttaşlık çerçevesinden sosyal belediyeciliğin tanımı, işlevleri ve faaliyet alanları ortaya konmuş, Türkiye'de sosyal belediyecilik uygulama örnekleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Batman ilinin sosyo-ekonomik durumu, Batman Belediyesi sosyal belediyecilik uygulamaları ve planlamaları incelenmiştir. Sosyal belediyecilik faaliyetleri kapsamında Batman Belediyesi tarafından çoğunlukla yoksullara sunulan sosyal yardım ve hizmetlerin ne olduğunu, nasıl sunulduğunu, yararlanıcıların bu hizmetlerden memnuniyetlerini ve beklentilerini anlamak üzere Batman'ın en yoksul 5 mahallesinde 300 hane yüz yüze anket yapılmıştır. Öte yandan Batman Belediyesi'nin ilgili birimlerindeki saha personeli ve koordinatörlerin yer aldığı 20 kişi ile de derinlemesine görüşmeler yapılarak sunulan hizmetler ve sunum biçimi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Erişilen bulgular doğrultusunda Batman Belediyesi sosyal hizmet ve uygulamalarının ne ölçüde sosyal belediyecilik uygulamaları ile örtüştüğü değerlendirilmiş, sorunları ve sorun alanları tespit edilerek çözüm önerileri sunulmuştur.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **SOSYAL DEVLET/REFAH DEVLETİ, SOSYAL POLİTİKA VE YOKSULLUK**

#### **1. SOSYAL DEVLET/REFAH DEVLETİ**

##### **1.1. Kavram ve Tarihsel Süreç**

Literatürde sosyal devlet ve refah devleti kavramları çoğunlukla aynı anlamda kullanılsa da, Sosyal Refah Devleti tanımlamasında yer alan refah kavramı, 20.yy.ın ikinci yarısından itibaren sosyal devleti tanımlamada önem arz etmeye başlamıştır. Sosyal devlet, ‘‘sosyal politika uygulayıcısı devlet’’ olarak mevcut durum ne olursa olsun, adil bölüşümü esas almış, sonraki süreçlerde ise mevcut duruma refah boyutu da eklenmiştir. Sosyal refahın sağlanması için ekonomiye müdahale ederek, kriz ve bunalımları engellemeye çalışmış, artan refahın, üretim faktörleri açısından yeniden dağıtılmasını sağlayan devlete dönüşmüştür. Ekonomik özgürlüklerin siyasal özgürlüğe dönüşümünün de sosyal politika uygulayıcısı olan işlevsel sosyal devletle sağlandığı ifade edilebilir (Sözer, 1994, s.5-8).

Refah Devleti terim olarak 1945-1980 arası dönemde politika ve halk dilinde yoğun olarak kullanılmış, farklı ülke ve rejimlerde farklı kavramlar ifade etmiştir. Örneğin ABD’de yalnızca devlet kaynaklı emeklilik sistemi olarak kavramsallaşmışken, İngiltere’de sosyal güvenlik, sağlık, eğitim gibi büyük harcama alanları yanında sığınma evleri, bakım merkezleri vb. küçük programları da içine alan bir anlamlandırma söz konusu olmuştur (Özdemir, 2015, s.22).

Sosyal devlet kavramı Almanya kökenli bir kavram olup Kıta Avrupa’sı ülkelerde kullanılırken, Anglo-Amerikan ülkelerde refah devleti kavramı kullanılmaktadır. Türkiye’de ise sosyal devlet kavramı, sosyal adaleti gerçekleştirmeye çalışırken aynı zamanda refahı arttırmaya çalışan devlet olarak tanımlanabilir (Pekküçüksen, 2004, s.459).



### 1.1.1. Kavramsal tanımlamalar

Refah devleti genel olarak amaçlarından, niteliklerinden, taşıması gereken özelliklerinden ve refah harcaması tutarları üzerinden somut verilerle ifade edilen oldukça geniş ölçütlerle tanımlanmaya çalışılmıştır (Akt. Kalkışım, 2015, s.45-46).

Birçok çalışmada referans olarak gösterilen Asa Briggs'e göre (2000) refah devleti, (1) minimum düzeyde gelir garantisi sunan, (2) sosyal riskleri ve güvencesizliği azaltan, (3) statü ve sınıf farklılığı gözetmeksizin herkese en iyi standartlara sahip olabilme hakkını sağlayan ve piyasa güçlerini bu üç sacayağı bağlamında yönlendirebilmek için siyaset ve yönetimi etkin olarak kullanan örgütlü bir güçtür (s. 16).

Serter'e göre "takip edeceği vergi ve ücret politikaları ile adil bir gelir dağılımının gerçekleşmesi görevini üstlenen devlettir. Bu kapsamda, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözetken, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık ve konut gibi toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik politikaları uygulayan, çalışma yaşamını düzenleyici önlemler alan çağdaş bir devlet anlayışı" olarak tanımlanmaktadır (Serter, 1994, s.73-76).

Bir süreç olarak değerlendirildiğinde sosyal devlet,

-Sanayinin modernleşmesi,

-Hızlı kentleşme ile değişen demografik yapı,

-Yaygınlaşan kapitalist üretim ilişkileri

ile ekonomik, sosyal ve siyasal dönüşümler sonucu ortaya çıkan yapısal sorunların çözümü için şekillenen yönetim tarzı, devlet ve toplum arasındaki bir ilişki biçimi olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda Özbek, Refah devletini, Sosyal Devlet'in küçük bir cüzü, 2. Dünya savaşı sonrası için ise bir biçimi, olarak değerlendirmiştir (Özbek, 2002, s.36-40).

Ülkemiz anayasalarında ise sosyal devlet kavramı ilk olarak 1961 anayasasında yer almış ve Anayasanın başlangıç bölümünde insan hak ve hürriyetleri, sosyal adaleti birey ve toplumun, huzur ve refahını gerçekleştirme ve bunu teminat altına almayı garanti ederek demokratik hukuk devletinin hukuki ve sosyal temelleriyle kurulması amacından söz edilmektedir. Anayasa'da temel hak ve hürriyetleri sınırlayacak siyasi, iktisadi ve sosyal tüm engellerin kaldırılması devletin yükümlülüğündedir.

1982 Anayasasının 2. maddesinde de demokratik, laik, sosyal hukuk devleti ibaresi yer almıştır. Devletin amaç ve görevleri 5. maddede "Kişilerin ve toplumun ferah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti

ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlayan siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak” şeklinde ifade edilmiştir. İnsan onuruna yakışır yaşam düzeyine ulaşmak için gerekli tedbirler sıralanmıştır. Çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sağlık, konut, çevre hakları, eğitim ve öğretim hakları, vergi adaleti, kamu yararının gözetilmesi, planlama, aile ve gençliğin korunması, yurtdışında çalışmakta olan vatandaşların korunması, sanat ve sanatçının korunması başlıklarıyla bu tedbirler “sosyal devlet anlayışı düzenlemeleri” olarak ifade edilebilir (1961 ve 1982 Anayasaları).

Bu tanımlamalardan Refah Devletinin insan onuruna yakışır minimum gelir düzeyi sağlama amacı yanında müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı fonksiyonları olduğu anlaşılmaktadır. Sosyal ve ekonomik yaşamı düzenleme hakkı ve yetkisi sosyal adalet amacının gerçekleşmesi içindir.

### **1.1.2. Tarihsel süreç**

Tarihsel süreç içerisinde sosyal devletin başlangıcı ve gelişimi kavramsal bir bakış açısı ile ele alınacak, modern refah devletinin ortaya çıkışı ve gelişimi boyunca uygulanan sosyal politikalar incelenecektir. Refah devletinin tarihsel gelişimi dört dönemle ifade edilen yaklaşım ekseninde, refah devletinin başlangıcı ve tarihsel gelişimi, sınıflandırma çalışmaları, küreselleşme, refah devleti krizleri ve bu krizlere çözüm arayışları başlıkları altında kronolojik olarak incelenecektir. Refah devletinin tarihsel gelişim dönemleri;

1-Başlangıç ve deneyim 1870’ler

2-Pekiştirme-sağlamlaştırma dönemi 1930-1950 dönemi

3-Büyüme-yayıma dönemi 1950-1975 dönemi

4-Sorgulama ve yeniden biçimlendirme dönemi 1970’ten sonra ve halen devam etmekte olan süreç olarak ifade edilebilir (Koray, 2005, s.45).

## **1.2. Refah Devletinin Başlangıcı ve Tarihsel Gelişimi**

Pür liberal dönem düşüncesi olan, “tabii toplumun mükemmelliği” ilkesi ile herkesin eşit ve özgür olduğu 17. ve 18. yy. rasyonel-faydacı-ferdiyetçi devlet anlayışının hâkim olduğu dönemde Althusius, Grotius, Hobbes, Pufendorf gibi düşünürlerin ortaya attığı Faydalanma Teorisine göre, vergi de tüm diğer hizmetler gibi, devletin verdiği hizmetlerin bedelidir. Teori dönemin egemen görüşü olmuştur. Yatay eşitlik (benzer gelir

grubuna eşit vergileme) ve dikey eşitlik (farklı kesimlere, dezavantajlılıklarını giderecek şekilde vergileme) prensiplerine uymayan bu vergi tanımlaması ile adil bir vergileme ve kamu hizmetinin sunumu mümkün görülmemektedir (Akt. Gençler ve Çiftçi, 2013, s. 4).

Modern iktisadın en önemli kuramcılarından kabul edilen Adam Smith de doğal sistem gibi iktisadi sisteminde bir düzen ve ahenk içinde işlediğini iddia ederek, buna görünmez el adını vermiştir. Kamu maliyesinin ekonomik ve sosyal yaşamdaki doğal düzene müdahale etmeyecek şekilde, tarafsız vergileme ve kamu harcamaları çerçevesinde şekillenmesi benimsenmiştir. Bireysel fayda doruklaştırılmasının, toplumsal fayda doruklaştırılmasını sağlayacağı düşüncesinden hareketle, kamu harcamaları, müsrif, verimsiz ve rasyonellikten uzak faaliyetler olarak görülmüştür. Bu fikir, 19. yüzyılın egemen görüşü olmuş ve birey, liberal ekonominin gereği olarak piyasa ekonomisinin serbestliğine terk edilmişken; devlet, sadece kişisel ve siyasi hakları garantiye almış jandarma devlet yapısındadır (Turhan, 1993, s.13-15). Bu ortamda sosyal politika ve uygulayıcısı sosyal devlet anlayışından söz etmek mümkün görülmemektedir.

19.yüzyılın hâkim görüşü olan liberal politikalar uygulamalarına ilk anlamlı karşı duruşu sergileyen kişi, Alman maliyeci Adolph Wagner olmuştur. Laissez faire-laissez passer (bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler) fikrine şiddetle karşı çıkmış, devletin iktisadi yaşama müdahalesinin şart olduğunu, gelir ve servetin, dezavantajlı kitlelere yeniden dağıtımının ancak bu yolla mümkün olabileceğini savunmuştur. Wagner; Devlet faaliyetlerinde Sürekli Artış prensibini getirmiştir. Buna göre sanayileşen ve ilerleyen toplumlarda, sosyal yönden gelişme arzusuyla, devletin ekonomideki yeri ve önemi artacak, özel ekonomiyi düzenleyerek, refahın ve uygarlığın gelişimine katkı sunacak ve bu doğrultuda kaçınılmaz olarak kendisi de büyümeye ve gelişmeye devam edecektir (Talas, 1970, s.25).

Klasik liberalizmin iktisadi dalgalanmaları önleyememesi, gittikçe artan gelir ve adalet dağılımındaki dengesizlikler, tekelci eğilimlerde artış yaşanması sonucu sistemdeki eşitsizlik büyüyerek artmaya devam etmiştir. Tüm bu eşitsizliklerle birlikte piyasa dengesinin tam istihdam hedefini başaramaması, gelişmenin düzenli ve belirli bir hızda gerçekleşmemesi gibi birçok nedenden ötürü Wagner'in düşünceleri kabul görmeye başlamış ve söz konusu sorunlar karşısında bir çözüm olarak uygulamaya geçmiştir (Özdemir, 2015, s. 144-145).

Devletin, ekonomik yaşama müdahalesi ile ilgili tüm bu tartışmalardan sonra, ilk yasal düzenleme 1919 tarihli Alman “Weimar Anayasası”dır denilebilir. Anayasa’da; iktisadi hayatın, adalet kurallarına göre ve herkese insanlığa yakışır biçimde

düzenleneceği hükmü ile vatandaşların, sosyal durumları ve refahıyla ilgilenen, asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen “sosyal devlet” anlayışının temeli atılmıştır denilebilir (Soysal, 1997, s.154).

Özellikle 1929 Ekonomik Buhranı ve buna bağlı piyasaların çöküşü sonrası devletlerin ekonomik yaşama müdahaleleri ile iç finans sistemi ve sermaye transferleri sıkı bir kontrole tabi tutulmuş, hizmet ve tarım sektörleri koruma altına alınmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrası ekonomiler kapalı ve dış piyasalara karşı koruma altındadır. Artan oranlı vergilerle, kamu hizmetleri ve gelirin yeniden dağıtımını düzene girmiş, sermaye birikimi sağlanarak zenginlik tüm topluma yayılmıştır.

Heywood’a göre (2003):

“Liberal sistemde, sermaye ve üretim araçlarının mülkiyeti belirli ellerde toplandığı için ekonomide denetim dışı olarak nitelenen bu kartel tipi güçler; hem çalışanların hem de tüketicilerin çıkarlarını tehdit ederler. Sosyalist yaklaşımda ise amaç; proletarya diktatörlüğüne dayalı sosyalist devlet ve nihai olarak da devletin olmadığı sınıfsız komünist toplum oluşturmaktır. Liberal ve Sosyalist sistem uygulamaları ve teorileri hedefe ulaşmada başarısız bulununca yeni sistem arayışları doğmuş ve üçüncü yol olarak Refah Devleti Sistemi bir alternatif olarak sunulmuştur. Bazı görüşlere göre de bulunan (sunulan) bu yeni sistem aslında yeni değil Liberalizmin yontulmuş halidir” (s. 60-73).

Refah devletinin zirveye çıkışı ise kendisi sosyalist olmayan Jhan Mynard, Keynes’in kapitalist devletin ekonomik alana müdahalesi ile ilgili görüşleri ve İngiltere sosyal güvenlik Komisyonu başkanı Beveridge’in sosyal güvenliğin herkesi kapsamıyla ilgili görüşleri ile birleştiği dönem olan 1942’lerde başlamıştır. Keynes, önerdiği politikalarla kapitalizmin sosyal reformunu sağlamış ve tarihe kapitalizmi kurtaran kişi olarak geçmiştir. 1975’lere kadar süren bu dönem boyunca, gelişmiş demokratik ülkeler tam istihdam, sosyal güvenlik ve eşitlikçi gelir dağılımı uygulamalarıyla refah döneminin altın çağı dediğimiz dönemini yaşamaya başlamışlardır (Özdemir, 2015, s.145-146).

Refah Devletinin doğduğu ülkelere bakınca ilk önce Almanya ile başlayan refah devleti uygulamalarının sonraki süreçte Batı Avrupa, Kuzey Amerika ve Avustralya’ya yayıldığı gözlemlenmektedir. Bunun en önemli nedeni de sanayi çağı toplum yapısındaki değişimlerin yarattığı olumsuzlukların adalet, eşitlik ve haklar noktasındaki çözümü olmuştur. Pasifik kuşağı ülkelerse gelişimlerinin doruğuna ulaştıkları 1970’lerde Refah

Devleti olma yolunda önemli ilerlemeler kaydetmişlerdir (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999, s.28).

### **1.3. Refah Devleti Sınıflandırma Çalışmaları**

#### **1.3.1. Wilensky ve Leberaus modellemesi**

Bu modellemelerle ilgili ilk çalışmalar 1958 Wilensky ve Leberaus'a dayanır. Bu modellemede, Refah Devletleri, kalıntı ve kurumsal olarak, ikiye ayrılmıştır. Kalıntı refah rejimlerinde, refahın esas sağlayıcısı, aile ve piyasadır. Aile ve piyasa bu işlevi yerine getiremez ise refah sağlama görevi devlete düşmektedir. Kurumsal Refah Devletlerinde, esas olan devletin refah sağlama işlevidir (Abrahamson, 1999, s.394- 400).

#### **1.3.2. Richard Titmuss modellemesi**

Refah devletlerini tipolojilerine göre değerlendiren Richard Titmuss, üç modelleme yapmıştır. Bunlardan ilki, yoksullara minimal devlet desteğinin sağlandığı, piyasaya sınırlı müdahale eden kalıntı refah modelidir. İkinci model, sosyal devletin sağlayacağı hizmetleri istihdama, sigorta kurumlarına aidat ödemeye ya da katkıda bulunmaya bağladığı endüstriyel başarı modelidir (Bismark Modeli olarak da adlandırılır). Üçüncü model de hizmetlerin, ihtiyaç ve evrensel haklar temelli olarak sunulduğu kurumsal (İngiliz Beveridge modeli olarak da adlandırılan) modeldir (Özdemir, 2015, s. 93).

#### **1.3.3. Therborn modellemesi**

Therborn, refah devleti sınıflandırmasını, sosyal haklar ve emek piyasası üzerinden tam istihdam sağlanması boyutları üzerinden kategorize etmiştir. Bu iki boyut üzerinden, dört gruba ayrılan refah devletleri sınıflandırması şöyledir (Toprak, 2015, s.160-165):

1.Grupta yer alan güçlü ve müdahaleci refah devleti modelleri: Sosyal haklar ve tam istihdam kıstaslarının temel alınıp uygulandığı Norveç, Avusturya ve kısmen Finlandiya'nın örneğini oluşturduğu, refah rejimleri.

2.Grupta yer alan yumuşak ve telafi edici refah devleti modelleri: Standardize edilmiş sosyal hakların yanında, istihdamın istenilen düzeyde olmadığı, yetersiz

istihdamın ise telefi edici boyutunu devletin üstlendiği Belçika, Danimarka, Hollanda, kısmen de Fransa, Almanya, İrlanda ve İtalya'nın örneğini oluşturduğu, refah rejimleri.

3. Grupta yer alan tam istihdam odaklı, küçük refah devleti modelleri: Tam istihdam hedefine yaklaşan, eksik kalan istihdam düzeylerinde ise sosyal hakların yeterli düzeyde kullanılmadığı İsviçre ve Japonya'nın örneğini oluşturduğu, refah rejimleri örneğini teşkil eder.

4. Grupta yer alan piyasa odaklı, küçük refah devleti modelleri: Tam istihdam ve yüksek düzeyli sosyal haklar, kıstaslarının yeterince uygulanmadığı, bu hizmetlerin sunumunda, muhtaçlık kıstaslarının temel alındığı refah devletleridir. Devlet son telafi edici konumundadır. İlk telafi ediciler, piyasa, aile ve sosyal ağlardır. Avusturya, Kanada, A.B.D, İngiltere, Yeni Zelanda örnek olarak gösterilebilir.

#### **1.3.4. Esping-Andersen modeli**

1990'lar boyunca etkisini gösteren Esping-Andersen, 1999'da görüşlerine revize ederek yayınladığı klasik kaynakların en önemlilerinden sayılan, "Social Foundations of Post Industrial Economies" eserinde (Esping-Andersen, 1999, s.23) sosyal refah rejimlerini modellemiştir. Sınıflandırmasını, refah devletince sağlanan dekomodifikasyon düzeyi ölçütü ile ele almış, sosyal "harcama düzeyi" ölçütünün, aynı etkiyi yaratamayacağı düşüncesiyle, göz ardı edilmesi, gerektiğini savunmuştur. Birey ya da ailenin, piyasadan bağımsız olarak, kabul edilebilir bir yaşam standardının sağlanma derecesi olarak tanımlanan dekomodifikasyon, prim ödeme vb. şartlara bağlı olmadan kaliteli yaşam düzeyi, temel sosyal risklere (işsizlik, iş göremezlik, hastalık, yaşlılık engellilik vb.) yönelik korumayı sağlama derecelendirmesi olarak ifade edilebilecek karmaşık bir kavramdır.

Birinci gruba dekomodifikasyon düzeyi düşük olan liberal refah rejimlerini Kalıntı ve Anglosakson model diye ikiye ayırarak Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, ABD, kısmen de İngiltere'yi dâhil eder. Felsefi temelini klasik liberalizmden alan bu modeldeki devlet, düşük düzeyde ve düz yararlar sunar. Sosyal haklar, gereksinim temellidir. Refah hizmetlerini sunan, sosyal politikayı belirleyen kurumlar piyasa temellidir. Aile ve sosyal dayanışma grupları, sosyal hizmetlerin sunumunda ön plandadır.

İkinci grup olarak muhafazakâr-korporatist refah rejimlerine Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya ve Belçika'yı örnek gösterdiği bu model, sosyal sigorta modeli, Bismark

modeli, Alman modeli ve yakın zamanda da Hıristiyan-Demokratik model adlarını alsa da aynı kavramı ifade eder. Orta düzeyli modifikasyon düzeyine sahip bu rejimlerde, yüksek istihdam söz konusudur. Sosyal transferlerin kaynağı, daha çok katkıya dayalı prim ödemeleriyle sağlanır.

Felsefi temelini sosyalizmden alan, Sosyal Demokrat Refah Rejimleri adını alan üçüncü grup refah modeli ülkeleri de Danimarka, Norveç, İsveç, Finlandiya, Hollanda kısmen İngiltere'dir. Bu model ülkelerde Evrensel Refah Rejimleri, İskandinav Modeli ya da modern refah devletleri olarak da adlandırılır. Dekomodifikasyonun yüksek oranda uygulandığı, prim ve katkılardan bağımsız sunulan sosyal hizmetlerle geniş bir kamu hizmeti sağlayan bu model, hak temelli ve vergiye dayalı olduğu içinde geliri yeniden dağıtıcı bir işleve sahiptir.

Esping-Andersen'in bu tasnifini, rejim türlerini önemsememesi ve refah hizmetleri sunumunda aile ve diğer biçimsel olmayan bağlantılara yeteri derecede değinmemesinden dolayı eleştiren Leibfried, aile ve enformel kesimin refah sunumunda önemli yer aldığı Güney Avrupa refah rejimlerinin de sınıflama içerisinde olması gerektiğini savunmuştur (Özdemir S, 2015: 107). Bu kapsamda karşımıza çıkan bu dördüncü model tasnifine göre, sonradan Avrupa Birliği'ne girmiş olan Güney Avrupa ülkelerinden İspanya Portekiz, Yunanistan, kısmen, İtalya, Fransa ve İrlanda'nın dâhil olduğu bu ülkelerde, modern refah devleti vaadine ve gerekli yasal altyapısının bulunmasına rağmen, uygulama yetersiz kalmaktadır. Kayıt dışı ekonomik yapının egemen olduğu bu model ülkelerde yeterli ve etkin bir kamu hizmeti sunulmamaktadır.

Türkiye'yi, herhangi bir sosyal refah devleti sınıfına almayan yaklaşımlar mevcut olduğu gibi, dayanışmanın daha çok aile ve yerel aktörlerle sınırlı olduğu, kendine has bir refah devleti olarak gören yaklaşımlar da mevcuttur (Buğra ve Keyder, 2017, s.15). Özellikle 1980 sonrası dönem, sosyal politika uygulamaları değerlendirildiğinde Türkiye'nin herhangi bir refah devleti modellemesine girmediği uygun bir yaklaşım olarak görülmemektedir. Günümüz sosyal politikaları ve uygulamaları kapsamında, sosyal güvenlik şemsiyesi içinde yer alanlar ve prim ödeyemediği için sistemin dışında kalarak SYDGM yardımları, yaşlı ve engelli aylıkları, belediyelerin sosyal yardımları vb. çok katmanlı bir yapıda olduğu değerlendirilmektedir. Sistemin dışında kalan risk grubunda yer alan kesim için temel dayanağın, aile ve akrabalık ilişkileri olduğu, kamu tarafından sunulan hizmetlerin temel insan hakları ve toplumsal adalet temelli olmaktan çok, "acil vasıflı hizmetler" (engelli, yaşlı, kimsesiz kalmış çocuk, aciz durumdaki kadın) ve "yoksullukla mücadele ekseninde" yapılandığı gözlemlenmektedir. Mevcut sosyal

güvenlik sisteminin özellikle sistem dışında kalan risk grupları açısından, dışlayıcı ve bağımlılık etkisi yanında, OECD ülkelerine kıyasla yetersiz düzeyde kamu sosyal harcama ve yardımları ve Anayasal haklar bakımından ulusal normlarda yerini alan sosyal hakların uygulama etkinliği açısından yetersiz düzeyde oluşu nedenleri ile Gençler'in ifadesi ile "Güney Avrupa Tarzı Tam Oluşmamış Refah Modeli" (Acar, Negiz ve Akman, 2013, s.17-19), bireyleri farklı cemaat ve örgütlere ittiğinden, Artan'ın ifadesi ile de "Cemaatçi Muhafazakâr Refah Modeli" benzeri bir yapıya, yaklaştırdığı değerlendirilmeleri yapılmaktadır (Artan, 2017, s. 157).

### 1.3.5. Cinsiyet temelli modellemeler

Bu sınıflama ve modellemeler dışında, Lewis ekmeği kazanan erkek modeli tanımlamasıyla cinsiyet temelli refah modellemesi yapmıştır. Bu modellemede, güçlü, ılımlı ve zayıf erkek devleti tiplemesi söz konusudur. Kadın ayrımcılığının büyük ölçüde zayıfladığı iddia edilen İngiltere'de bile güçlü ekmeği kazanan erkek egemen devlet yapısı mevcuttur. Fransa ılımlı ekmeği kazanan erkek devlet yapısına sahipken, İsveç zayıf erkek merkezli ülke gruplamasında yer alır.

Cinsiyet yaklaşımı modellemelerden biride Orlof'un modellemesidir. Sosyal politika uygulamalarının, cinsiyet farkları açısından ele alınmasını öneren Orlof, Feminist anlayışın mevcut refah rejimlerine uygulanması gerektiğini savunmuştur (Toprak, 2015, s.155).

### 1.4. Refah Devleti Krizleri

Sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler açısından çok geniş kamu önlemlerine refahı yeniden dağıtan, sosyal riskleri önleyen artan oranlı vergi sistemleri savaş sonrası gelişmiş demokratik ulus-devletleri en iyi ifade eden özelliklerdir. Küreselleşme süreci ile bu devletlerin refah önlemleri sürekli bir aşınmayla karşı karşıyadır (Koray, 2003, s.94-101).

Refah devletinin dönüşümü ile ilgili olarak Marksist yaklaşımıyla Jessop (2005) KURD (Keynesçi Ulusal Refah Devleti)'un bu dönüşümünü üç eğilimle özetler;

Ulusal vasfını yitirme

Devletsiz kılınma

Uluslararasılaşma



Bunlardan ilk ikisi ulusal devletin temel yapısal özelliklerini etkilemekteyken üçüncü olan uluslararasılaşma siyasal yapımının stratejik yönlendirilmesi ve değişen doğası ile ilgilenmekteydi (s. 315-318).

KURD un gelişim sürecinde 1970'lerin ortalarına kadar reformcu bir iyimserlik göze çarpmaktadır. Daha sonra kamuoyunun daha eleştirel yaklaşması, ulusal devletin önemine farklı yollardan anlatıların başlamasıyla modern devletin beklendiği gibi işlenmediği ve bu krizi yönetmek üzere farklı öneriler ortaya çıkmaya başladı. Devlet işlevlerinin, aşırı genişlemiş olan bu devlet aygıtının üzerindeki fazla yükün azaltılması amacıyla, devlet dışı kurumlarla paylaşılması ve/veya bu işlevlerin liberal gece bekçisi devlete geri dönülerek azaltılması olan neo-liberal yaklaşım öne sürülmüştür (Özdemir, 2015, s.227). KURD' un diğer devlet biçimlerinden farklı olduğu görülemediğinden, sistemi düzeltmek yerine niteliksel olarak yeni bir devlet biçiminin ortaya çıkışı ve bunun siyasi sisteme nasıl sokulacağı değerlendirilmiştir.

KURD un analitik açıdan diğer sistemlerden farklılık gösteren kriz eğilimlerini ise Jessop şöyle sıralar;

-Devletin tam istihdam ve ekonomik büyümeyi garanti etmemesi ile ortaya çıkan meşrutiyet krizi ve mali krizin ortaya çıkışıyla sorgulanmaya başlandı (Buğra ve Keyder, 2017, s.115-121). Bu kriz eğilimleri yerel devletler (yerel yönetim, taşra teşkilatı ve yereldeki yasal kuruluşlar) ile merkezi hükümet arasındaki çatışmalar ile daha da ağırlaştırıldı. Sonraki süreçte göç nedeni ile etnik türdeşliğin azalması, etnik ve kültürel gurupların çoğulluğu, çok kültürlülüğün kucaklanması yüzünden ve kültürel türdeşliğin azalması ulusal devletin KURD ve Atlantik Fordizmi tarafından yönetilen ekonomik ve toplumsal beklentiler konusunda hayal kırıklığı yaratıyor görülmesinden meşrutiyet sorunu yaratmıştır.

-Tam istihdam, istikrarlı hedefler, ekonomik büyüme gibi hedefleri tutturamama neo-liberal siyasa bağlamında, sözde yeni çıkan sektörleri savunma bağlamındaki himayeci çağrılarla daha geniş bir ekonomi uzamı yaratma girişimleri piyasayı daraltmıştır (Koray ve Çelik, 2015: 107).

-Bölgesel ve yerel ekonomilerin ulusal makro-ekonomik politikalarla çözülemeyecek sorunlara sahip olduğu daha çok kabul görmeye başladı. Bu durum aşağıdan uygulanacak ve özel olarak tasarlanan kentsel ve bölgesel politikalar oluşturulması taleplerinin öne çıkmasını teşvik etmiştir.

-Uluslararasılaşma; toplumsal yeniden üretim alanındaki çelişkilerin büyümesine yol açarak Fordist rejimin sömürgelerinden ucuz işgücü ithaline, yani sonradan gerilim

kaynağı olan “göç”e zemin hazırladı. Göç; ulusal uyum, tam istihdam ve refah devletine yönelik bir tehdit olarak algılanmaya başladı. Yine, 1990’lardan itibaren Avrupa genelinde üretken göçmenler üretken olmayanlar makbul sayılmayarak gelmeleri önüne engeller konulmuş ve yük oldukları söylemi yaygınlaşmaya başlamıştır (Atasu-Topçuoğlu, 2019, s.950-955). Bunun dışında iki ebeveynli istikrarlı aile yapısının gerileyişi, ücretli işgücünün kadınlaştırılması ve uzun vadeli işsizliğin ortaya çıkması diğer çelişki etmenleridir.

-Yönetici partiler, işveren sendikacılığı, kapitalist birliklere dayalı siyasi temsilin seçmen davranışında oluşturduğu hoşnutsuzluk artmaya başladı. Bunun ardından da Atlantik Fordzminin endüstriyel ve Keynesyen yaklaşımının devletçi mantığına karşı meydan okuyan yeni toplumsal hareketler ortaya çıktı.

-Hegemonik mücadelelerin ulusal-popüler sorunsalı ile daha ulusçu, halkçı ve otoriter söylem, daha çok piyasa daha az devlet söylemi ile kozmopolit neo-liberal yönetime kayış başladı.

1970’lere kadar refah devletleri, metalaşmanın sınırlandırılması üzerine düzenlemeleri, çalışanlara ve onlara bağımlı olanlara yönelik sosyal güvenlik sağlayan yasal düzenlemeler, vergi politikaları, sendikalaşma ile ücret farklarına kontrol altına alma amaçlı toplu pazarlığa dayanan yeniden dağıtım sistemi ve katkı temelli sosyal güvenlik sisteminden oluşuyordu. Bunun yanında tam istihdam hedefi doğrultusunda kadın ev işleri ve çocuk bakımıyla ilgilenirken erkeğin yeniden üretime katılımına dayalı aile normu ön plandaydı. 1970’ler sonrası ortaya çıkan ekonomik, teknolojik ve demografik gelişmeler tam istihdam varsayımını zorlamaya başlamıştır. Nüfusun yaşlanması nesiller arası transfer dengesini bozmuş, küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle dünya ekonomisi büyürken kadının eve hapsedilmesi, işsizlik yarı zamanlı çalışma ya da süresiz işlerde çalışma kural haline gelmeye başlamıştır. Bu yaşananlar sosyal hakların uygulanabilirliğini güçleştirirken “emek aleyhine bir dönüşüm”ün de tetikleyicisi olmuştur (Koray ve Çelik, 2015, s.230).

Sonuç olarak piyasa ekonomisi aleyhine işleyen refah devletinin altın çağı bir dizi gelişme ve krizin ardından sona ermiştir denilebilir. Bu gelişmeler ve krizler;

- Küreselleşme ile değişen koşullar,
- Sosyalist alternatifin çöküşü,
- Liberalizmin yeniden yükselişi,
- Ulus devletin ve ulus egemenliğinin zayıflaması,
- Sosyal politikaların niteliğinin değişmesi,

- Genel ve sosyal harcamalardaki artış, vergilerin düşmesi ve devlet gelirlerindeki azalış gibi nedenlerle ortaya çıkan finansal kriz,
- Refah hizmetlerine olan talebin artması,
- İş piyasalarının yapısal değişimi olan post-fordizm süreci
- Boşanma ve tek ebeveynli ailelerde artış ve demografik kriz denilen nüfusun yaşlanması ile sosyal yapıda meydana gelen değişimler vb. olarak özetlenebilir.

Küreselleşme, üretim faktörleriyle mal ve hizmetlerin hareketi sonucu sınır ötesi karşılıklı etkileşim ve ekonomik bütünleşme olarak tanımlanabilir (Özkan, 2004, s.11-14).

Ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki devrimle, dünya üzerinde sermaye, mallar, hizmetler, bilgi, işgücü, fikirler, suçlar, kültürel lezzetler, değerler, modalar, sosyal hareketler ve hatta sosyal sorunlar kitlesel olarak dolaşmaya başlamış, dünya asla olmadığı kadar birbirine yakınlaşmış ve yoğun-karşılıklı-ilişki dönemi başlamıştır (Toprak, 2015, s.155).

Küreselleşmeye yaklaşım genel olarak üç grup endekslidir. Birinci gruptakiler küreselleşmeyi teknolojik gelişmeye bağlamakta ikinci grup olarak nitelenebilecek neo-liberaller, piyasaların uluslararasılaşması olarak nitelemektedir. 1970'lerin sonlarında buna bağlı olarak korumacı politikalardan vazgeçilip serbestleşmeye yönelik politikalar, arz yönlü politikalara geçiş başlamıştır. Ünlü ekonomist Adam Smith'in ifadesi ile piyasaların görünmeyen ele devridir. Üçüncü grup olarak değerlendirilebilecek neo-marksist yaklaşıma göre; aslında küreselleşme, Kristof Kolomb'un Amerika'yı keşfine dayanır. Zaten 19. yüzyıldaki dış ticaret hacmine ilişkin veriler, küreselleşmenin yeni bir olgu olmadığını ispatlar. Buna göre "küreselleşme", kapitalizmin krizlerine çözüm arayışının ürünüdür. 1929 krizi nasıl ki refah devleti anlayışını geliştirdiyse 1970'lerin krizi içinde küreselleşme olgusu çözüm olarak sunulmuştur (Koray, 2001, s. 2-3).

Tüm bu olumsuzluklara rağmen Ökmen'e göre (2005), küreselleşme ile ilgili bu farklı yaklaşımların kendi mantığı içinde doğru yönleri olmakla birlikte ve bu tartışmaların ötesinde bir konuyu vurgulamak gerekir; öncelikle küreselleşme yalnızca olumlu sonuçları olan bir iyi ya da istenmeyen sonuçlar doğuran bir kötü değil, bir realite, bir süreçtir. Bu nedenle olumlu ve olumsuz yanlarını saptayarak, yararlanmak ve ideolojileştirmemek önemlidir. Önemli olan ortaya çıkan gelişmelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel olarak çeşitli yönleriyle geleceğe yönelik projeksiyonlarla analiz edilebilmesidir (s. 7).

Küreselleşmenin, yerleşmeyi engellemediği, aksine mekân boyutunun önem kazanması ile kalkınmanın göz ardı edilemeyecek mekân ya da yerellik boyutunu göz önüne sermiştir. Bunun yanında küçük yerleşim birimlerini canlandırıp geliştirmesi, büyük metropoliten alanları gözden çıkarmaksızın kırsal yaşamı çok daha verimli bir duruma getirebileceği algısının oluşması yerele ilgiyi tekrardan kamuoyunun gündemine çekmiştir.

Küresel- yerel arasındaki bu zorunlu ilişki ve düşünüş tarzının ilk yansıdığı alanlardan biri küresellikle gelen yerelliğin ve yerel yönetimlerin önem kazanması ile önemi artan insan hakları bağlamındaki niteliğiyle öne çıkan “yerel haklar”dır (Erbay, 1998, s.17-19). Ökmen’in ifadesiyle, küreselleşmenin rağmen öne çıkan yerellik ve yerel demokrasi taleplerinin odağında da yerel yönetimlerin öneminin artması ve yerel haklar bulunmaktadır (Ökmen, 2005, s.12). Bu hakların geliştirilmesi, sahiplenilmesi ve gerçek anlamda merkezden bağımsız demokratik yapılara kavuşturulması liberalleşme ile kola yürüyen küreselleşmenin zararlı sonuçlarını biraz olsun hafifletebilecektir. Böyle bir yaklaşım küreselleşme üzerine yapılan kısır tartışmaların ötesinde tüm olumsuzlukları bitirerek, merkezi hükümetin aciz durumda kaldığı refah hizmetleri sunumunda “yerel” in, yeterli kaynak ve enerjiye sahip olabilmemesinin önünü açacaktır (Köse, 2003, s.4).

### **1.5. Refah Devleti Krizlerine Çözüm Arayışları**

1975’ten sonra kapitalist sistem içine girdiği krizden kurtulmak için, küresel ölçekte sermayenin yeniden dağılım ve yapılanmasının önünde en büyük engel olarak refah devletini görmüştür. Refah devleti yerine küresel kapitalizm koşulları ile uyumlu yönetim biçimleri arayışı içine girmiş ve bu durum refah devleti kavramını gözden düşürmüş ve sosyal politikaların zayıflamasına neden olmuştur. Küreselleşme ve liberalleşme süreci ile devletin küçültülmesi; yani her şeyi kendi üreten, müdahale eden devlet yerine, sadece standart belirleyen kural koyan ve denetleyen devlet anlayışı popülarite kazanmıştır. Akbaş’a göre bu yeni düzen kimi ülkelerde (Arjantin, İran, Türkiye vb.) baskıcı rejimlerin halkın taleplerini silahlı güç ile susturarak uluslararası iş görmeye başlayan sermayenin taleplerine uygun ucuz emek ve sömürüye açık çevre koşullarının hazırlanmasını sağlamıştır. Bunun yanında sermayenin kaynağı olan ülkelerde ise üçüncü dünyada giderek ucuzlayan emekten elde edilen kazancın bir kısmı ile sosyal devletin sübvanses etmesi sağlanmıştır. Ancak SSCB’nin çökmesinden sonrada alternatifsiz kalan kapitalizmin ideolojik olarak daha baskın hale gelmesi ve Avrupa ve

Amerika'daki işçi guruplarının çözülmesi gibi etkilerle bu sübvansiyonun gittikçe azalmasını beraberinde getirmiştir (Akbaş, 2014, s. 50-55).

Bu yeni süreçte özelleştirmelere, deregülasyon, liberalizasyon ve piyasalaştırma süreçlerine hız verilmiştir. Yönetimin yeniden yapılandırılması, kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, devletin minimize edilmesi, sivil toplumun yeniden keşfedilmesi, yerinden yönetim, yönetişim kavram ve uygulamaları çözüm olarak sunulmuştur. Buna göre kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimlilik kıstasları ile performans dayalı bir stratejiyi öne alan kaliteli hizmet esaslı bir yönetim arayışı anlayışı söz konusudur. Bu yeni kamu yönetimi anlayışı, sosyal politikalardan sosyal yardım ve hizmet sunumuna kadar geniş bir yelpazeyi içine almaktadır. Sobacı'ya göre gerçekleştirilen bir dizi reform ile ortaya çıkan kamu yönetimindeki paradigma kaymasına verilen isim "Yeni Kamu Yönetimi", yani neo-liberalizm'in kamu yönetimi anlayışını kamu işletmeciliğine evirmesi olarak da ifade edilebilir. Bu reformda kamu yönetiminin yapısal boyutunu; merkezi ve yerel yönetimler olarak tüm kamu kurum ve kuruluşları oluştururken, işlevsel boyutunu; kamu hizmetleri oluşturmaktadır (Sobacı, 2011, s.174-176). Kamu-yerel ilişkisinin dağıldığı, kamu-özel iş birliğine dayanan bu yeni kamu yönetim anlayışı dönemi Keynesyen refah politikalarının terk edilmeye başlandığı neo-liberal dönem olarak ifade edilebilir. Jessop'a göre (2005) "Schumpeterci çalıştırma rejimi şu dönüşümler yüzünden Keynesçi refah rejimlerinden kopuşu izah eder; Yurtiçi tam istihdam hedefi uluslararası rekabet lehine önceliğini kaybetmiştir. Sosyal politikanın üretim yanlı yeniden düzenlenmesiyle, bölüşümcü refah hakları ikinci plana itilmiştir. Yönetişimle ulusal devletin birincilliği önemini yitirmiştir" (s.321). Emegın artık politik odak olmaktan çıktığı, sosyal ve ekonomik hakların siyasi ve hukuki zeminini yitirdiği ve sonuç olarak sosyal politikaların sosyal yönünün tartışmalı hale geldiği bu süreçte farklı çözüm arayışları refah devletinin sürdürülebilirliğiyle ilgili birtakım sorgulamaları da beraberinde getirmiştir (Koray ve Çelik, 2015).

Bu konudaki arayışlar uzun yıllar devam etmekte, ulusal komisyonlar, çalıştaylar ve uzmanlar kurulu oluşturulmakta, yayınlar ve raporlar hazırlanmakta, konferanslar düzenlenmektedir. Çalışmaların çoğunun kamu refah harcamalarının azaltılmasına yönelik olması mali kriz ağırlıklı bakış açısından kaynaklanmaktadır. Bu arayışları genel olarak şöyle sıralamak mümkündür:

### **1.5.1. Kamu refah harcamalarının kısılmasına yönelik arayışlar**

Sosyal refah hizmetlerinin kısılması olarak nitelenen bu yaklaşımda emeklilik sistemindeki reformlar, sağlık ve sosyal hizmet kalitesinin düşürülmesi gibi uygulamalar sıralanabilir (Dilnot, 2003, s.6-7).

### **1.5.2. Sosyal refah kurumlarının reformuna yönelik arayışlar**

Emeklilik koşullarının zorlaştırılması (erken emeklilik politikasının terki, emeklilik yaşının yükseltilmesi vb.), sosyal güvenlik ve emeklilik yardımlarını kısma, sosyal güvenlik, eğitim ve sağlıkta özelleştirme ve özelleştirmeyi teşvik uygulamaları bu kapsamda değerlendirilebilir (Heinrich, 2002, s.711-714).

### **1.5.3. Kamu sosyal sorumluluklarının kısılmasına yönelik arayışlar**

Devlet üzerindeki sosyal sorumlulukların azaltılması noktasında temel olarak 3 yönelimden söz etmek mümkündür (Buğra ve Keyder, 2018, s.67):

#### **1.5.3.1. Kar gütmeyen kuruluşların desteklenmesi**

Liberal yaklaşımın en gözde kurumları olan kar gütmeyen kuruluşlar, son çeyrek yüzyılın ekonomik ve politik felsefesi olan devletin küçültülmesi ve eksik kaldığı alanları doldurması bağlamında işlevseldirler (Dilnot, 2003, s.5-7).

#### **1.5.3.2. Sosyal refah hizmetlerinin özel sektöre devri**

1970'lerin sonunda özellikle Milton Friman ve yeni sağın taraftarlarınca kabul gören ve savunuculuğunu yaptığı; devletin sosyal görevlerinin de özelleştirilmesi gerektiği yaklaşımı tüm risklerine rağmen, günümüz refah devleti krizlerinde başvurulan bir yöntem olmuştur (Kalfa-Atalay, 2016, s. 145-148). Artık artan sosyal refah hizmeti, kamu ve kar gütmeyen kuruluşlar yanında özel sektör tarafından sunulmaya başlanmıştır. Kâr amaçlı bu kuruluşlar artık sosyal refah hizmetleri sunumunda gittikçe önem kazanmaya başlamıştır. Çocuklar, özürlü yetişkinler ve yaşlılar için gündüz bakımı

hizmetleri, evde sağlık, zihinsel sağlık bakımı, huzurevleri, düşük gelirliilere konut hizmetleri, alkol ve uyuşturucu tedavi merkezleri, fobi ve yeme bozuklukları tedavi merkezleri vb. hizmetlerde artık kâr amaçlı kuruluşların çalışma alanındadır. Bu hizmetler içinde devlet katkısı ve teşviki uygulamaları söz konusudur.

### **1.5.3.3. Yerel yönetimler**

Merkezi yönetime göre daha hızlı, daha etkin ve yerel halkın ihtiyaçlarını tespit ve çözüm üretme, yerel kaynakları harekete geçirme, hizmetlerin üretim ve dağıtımının sağlanması noktasında yerel yönetimlerin görev alması, gittikçe kabul gören bir yaklaşımdır.

Güçlü ve güçlendirilmiş yerel yönetimler, kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrar, adil gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde marjinal yarar sağlayacaktır. Yerel yönetimlerin ekonomik istikrar, adil gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki rolü, başta ülkelerin gelişme seviyelerine, devlet yapılarına (üniter-federal), yönetim biçimlerine, yerel yönetim alanlarındaki yasal düzenlemelere, yerel vergi ve harcama sistemlerinin yapılarına, yerel yönetimlerin otonomi düzeni ve milli ekonomideki önemlerine bağlı olarak biçimlenmektedir. Buna göre bazı refah devletleri “yerel yönetimlere”, yerel düzeydeki temsilcisi-partneri fonksiyonu yüklerken; bazıları da sınırlı kamusal görevler yüklemiştir (Örnek, 1992, s.115-118).

## **2. SOSYAL POLİTİKA**

### **2.1. Tanım, Kapsam, Amaç ve Araçlar**

#### **2.1.1. Tanım ve Kapsam**

İlk dönemde kilise, aile, hayırsever kuruluşlarla başlayıp, toplum ve gönüllü kuruluşlardan -devlete, ahlaki dayanaktan-hak temelli yaklaşıma geçen bir kopuşu ifade eden Sosyal politika, insan hakları ve demokrasinin gelişmesi sonucu devletin toplumu bütünleştirme hedefiyle, çeşitli kesimlerine ve farklı sorun alanlarına yönelik geliştirdiği politikalar bütünü olarak tanımlanabilir. Söz edilen bütünleşme politikası da Koray’a göre (2005) “küresel sistem, toplumsal dinamikler ve siyasal iktidarla yakından ilintilidir” (s. 36-37).

Tokol'a göre (1997) teknolojik gelişmeler, güçlenen demokrasi ve güçlenen toplumsal yapı sonucu işçi sınıfının korunması amacıyla devlet politikaların ek olarak sosyal güvenlik, toplumsal barışın sağlanması ve geliştirilmesi için de zor durumda olan tüm bireylerin korunmasını amaçlayan politikalar bütünüdür (s. 3-4). Şenkal (2005) ise sosyal politikayı "bir ülkede yaşayan tüm bireylerin ekonomik ve sosyal durumlarının düzeltmeyi hedef alan faaliyetler bütünü" olarak tanımlamaktadır.

Bu tanımlamalar ekseninde; dar anlamda çalışan kesim, geniş anlamda ise tüm toplumu kapsayan sosyal politika kavramı, devletin eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve bireysel sosyal hizmetleri içeren, plan, proje ve hizmetler bütünü olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Acar, Negiz ve Akman, 2013, s. 4).

### **2.1.2. Amaçları**

Geniş anlamda sosyal politikanın amacı; gelir dağılımını eşitlemeye çalışmak, metalaşmanın sınırlandırılması ve toplumsal bütünleşmeyi sağlamak olarak ifade edilebilir.

Başlangıç dönemi Avrupa refah devletlerinin sosyal politika hedefleri asgari bir gelir düzeyi, sosyal güvenlik, sağlık ve refaktan belirli bir oranda pay, belirli bir yaşa kadar eğitim, konut yardımları çerçevesinde uygulamaya geçmiştir. Ekonomik büyüme ve zenginleşme sonrası ortaya çıkan yeni ihtiyaç ve beklentiler sonucu, bu hedeflere, yoksulluğun ve eşitsizliğin kaldırılması, sosyal bütünleşme ve katılımın sağlanması hedefleri eklenmiştir (Günel, 2009, s.14-16).

### **2.1.2. Araçları**

Sosyal politika uygulayıcısı olan Sosyal Devletin sosyal adalet, insan hakları, eşitlik, yoksulluğun giderilmesi, sosyal bütünleşme ve katılımın sağlanması vb. temel hedeflerine ulaşmak için kullandığı temel politika araçları;

#### **2.1.3.1. Sosyal sigorta**

Çalışanların ve-veya bakmakla yükümlü olduklarının karşılaştıkları zararların için işçi, işveren bazen de devletin katılımıyla finanse edilen, devlet tarafından kurulmuş özerk bir yönetim yapısına sahip olan bir sigorta tekniğidir (Akgeyik 2006, s.51). Sosyal



güvenliğin en temel aracı olarak sosyal sigortalar 2. Dünya Savaşı sonrası, hedef olarak belirlenmiş ve ülkelerin çoğunda uygulamaya geçmiş bir sistemdir. Risklerin, kolektif olarak üstlenilmesi temeline dayanır. İşleyiş tekniği, primlere dayanır. Bu nedenle sadece çalışan kesimi kapsamaktadır. Sosyal sigortanın başlıca güvence sağlayan alanları, işgücünde kısa veya uzun süreli kayıplara neden olan kaza, iş kazası, hastalık, meslek hastalığı, hamilelik gibi geçici iş göremezlik halleri ve çalışma halinin tamamıyla ortadan kalktığı ölüm ve işsizlik gibi risklerdir (Özdemir, 2015, s. 60).

### **2.1.3.2. Sosyal tazmin**

Devlet sorumluluğundaki işlemlerden dolayı ortaya çıkmış bir zararın telafisine yönelik edimlerdir. Asker, kamu görevlisi veya sivillerin bir kamu görevi ifa ederken uğradıkları zararın telafisi olarak ifade edilebilir. Vergilerle finanse edilir ve ilgili düzenlemelerle öngörülen durumlar meydana geldiği takdirde hak kazanılır. Yardım niteliği taşımadığı için ayrı bir kategoride ele alınmaktadır.

### **2.1.3.3. Sosyal yardım**

Sosyal politikaların, sosyal adalet ve sosyal eşitlik işlevlerini yerine getiren ve tam metalaşmayı önleyen, modern sosyal güvenlik tekniklerinden biridir (Koray ve Çelik, 2015, s. 233). Devletin; yoksulluğun önlenmesi ve sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarını kapatma amacıyla, herhangi bir sosyal güvencesi olmayan yurttaşlarına sunduğu aynı ve nakdi destek programlarıdır. Burada özellikle toplumumuzun temel değerlerinden olan iç dayanışma ve gönüllülük temelli sosyal yardımlaşma ile karıştırılmaması gereken bir kavram olan sosyal yardım, insan hakları temelinde, sosyal hak olarak, kamu tarafından muhtaçlık süresince karşılanır (Arıcı ve Alper, 2012, s.7). Sosyal yardım konusunda önemli bir ayırım da ülkelerin ekonomisi ve gelişmişlik düzeyi ile yakından ilintili olan niteliğidir. Gelişimini tamamlamış İskandinav Ülkelerinde, sosyal hizmetler, bireysel tedavi ve rehabilitasyonun da yer aldığı kapsamlı bir hizmetler ağını içerirken, diğer bazı ülkelerde muhtaçlık kriterine bağlı, asgari gelir güvencesi sunan idarenin takdirine bağlı destekleyici programları içerir (Özdemir, 2015, s.96).

Yurttaşlık kurumu içinde, mutlak bir hak olan sosyal haklar serbest piyasa sistemine bir müdahaleyi gerekli kılar. Toplumu piyasanın insafına terk etmek yerine,

piyasanın işleyişine bir sınırlama getirir. Burada öncelik ekonominin gerekleri değil, insanın toplumsal bir varlık olarak varlığını sürdürmesi gerektiği gerçeğidir.

#### **2.1.3.4. Sosyal teşvik**

Sosyal yardımın bir üst aşamasıdır. Risk kavramı dışında kalan çocuk yardımı, kira yardımı, eğitim yardımı, mesleki geliştirme destekleri vb. bireyi bulunduğu yaşam standardının üzerine taşımayı amaçlayan, gereksinimlerle ilgili bir desteğin söz konusu olduğu, sosyal politika aracı olarak ifade edilebilir (Özdemir, 2015, s.67-68).

#### **2.1.3.5. Sosyal hizmetler**

Sosyal belediyeciliğin özünü oluşturduğunu değerlendirdiğimiz sosyal hizmetler, ulusal politikalardan yerel politikalara, karar alıcılardan uygulayıcılara kadar politikacı, bürokrat, akademisyen, psikolog, psikiyatrist, doktor, hemşire, sosyal hizmet uzmanları gibi çok sayıda meslek örgütünü kapsayan geniş bir faaliyet ağının merkezindedir. Bu kapsamda geniş bir perspektiften değerlendirme gereği duyulmuştur.

Toplumun kendi elinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen veya ruhen eksikliğe uğramış bireylerini kapsamaktadır. Dezavantajlı kesim ve bireylere; ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleriyle uyumlu bir hayat sürdürebilmesi için maddi ve manevi ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik devlet ve özel kuruluşlarca sağlanan hizmetler bütünüdür (Tuncay ve Ekmekçi, 2002, s.58).

DPT'nin 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001) sosyal hizmetler şöyle tanımlanmıştır:

- İnsanların sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesine,
- İnsanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesine,
- Aile bağlarının güçlendirilmesine,
- Bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerine yardımcı olmak amacıyla “sosyal hizmet uzmanları ve diğer meslek mensupları” tarafından, icra edilen etkinlik ve programlar bütünüdür (DPT, 2001).

Sosyal hizmet programları, ülkelerin refah düzeyine bağlı olarak çok ve çeşitlidir. Yaşlılar, aileler, gençler, çocuklar (korunmaya muhtaç çocuklar, sokakta çalışan

çocuklar, suça itilen çocuklar, şiddet mağduru çocuklar), engelliler, kadınlar, mülteciler, evsizler, kendine yetemeyen psikiyatrik ve tıbbi yönden hasta bireyler, alkol ve uyuşturucu bağımlıları, vb. grupları kapsayan bu geniş alan, sosyal hizmetlerin çalışma alanıdır (Özdemir, 2015, s.65).

Sosyal hizmet, meslek olarak “sosyal politikaların bireye dokunduğu alan” olması ve hizmetin nasıl ve ne şekilde sunulması gerektiği noktasında profesyonel bir bakış açısıyla planlama ve koordinasyonu merkeze alan yapısı ile önem arz etmektedir. Bunun yanında hizmetlerin sunumu ile ilgili kamu, yerel, özel sektör tartışmalarının odağında olması sosyal hizmetlere olan ilgiyi arttırmaktadır.

Çeşitlenen faaliyet alanlarıyla sosyal hizmetlerin sunumu bilgi-beceri ve değer temelleri üzerinde yükselir. Bilgi ve değer temelleri, genel kurallara bağlı iken, beceri temeli bireysel farklılıklar ve değişkenlere göre deneyim gerektirir.

Sosyal hizmetler ve bu alanda çalışan meslek gruplarının, kurum ve kuruluşların, insan hakları ve sosyal adaletin sağlanması olan temel “değer”ini, toplumsal, kişisel ve mesleki değerler şeklinde özetlemek mümkündür. Bu değerlerin yaşaması içinde sosyal adaletin amaç olduğu sosyal devlete ihtiyaç vardır. Sosyal adalet sadece engelli ve yoksullar için değil, çeşitli nedenlerden dolayı güçsüzleşmiş herkes için gereklidir. Sosyal hizmetlerden yararlanmak, en temel insan haklarından biridir. Çünkü her insan, hayatının belirli dönemlerinde kendisi veya ailesi için psiko-sosyal veya ekonomik yönden desteğe ve-veya devletin kaynaklarına ihtiyaç duyabilir. Bu kapsamda toplumun kaynaklarıyla sunulan sosyal hizmetlerin ve diğer sosyal politika araçlarının, hak ve adalet temelli yaklaşımla uygulanması belirtilen hedeflere ulaşılması açısından önem arz etmektedir.

Refah rejimleri içinde kamusal bir hizmet olarak sosyal politika araçlarından sayılan sosyal hizmetler, kendisine sunulan dar alanda, insan hakları adalet ve eşitlik temel değerleri ile birey ve toplulukların yaşam kalitesini yükseltmek amacıyla faaliyet yürütmektedir. Mevcut sistem içinde çalışan ve çalışma şartlarına haiz bireylerin yaşamlarını düzenlemek, toplumu bir norm çerçevesinde şekillendirmek, sistemin bozduğu sosyal alanın kontrol ve düzenlenmesinde aracılık etmek, piyasa sisteminin yarattığı gerilimleri düşürmek gibi çelişkili bir çalışma alanı nedeniyle refah rejimlerine yapılan eleştirilerin de odağında yer almıştır. Bazı görüşlere göre sosyal hizmetler, ortaya çıktığı tarihten beri refah rejimlerinin toplumu ve bireyi disipline edebilmenin bir parçası olarak kurumsallaşmıştır (Akt. Şahin-Taşğın, 2017, s.91).

Sosyal alanın kontrolü, toplum ve bireyi kontrol ve disipline etme, normlar belirleme, itaat eden bir toplum yaratılma konusundaki aracılık eleştirileri sosyal hizmetin

içinden de karşılık bulmuş, 1970’lerde ortaya çıkan radikal (eleştirel) sosyal çalışma yaklaşımında olan sosyal çalışmacı ve akademisyenler bu konuda alternatif bir yaklaşım arayışına girmiştir. Literatüre “eleştirel sosyal çalışma yaklaşımı” olarak geçen bu anlayışa göre; patolojik olarak görülen ve bireyin sorumlu tutulduğu ve iyileştirilmesi gereken sorunlar aslında ekonomik, politik ve sosyal yapıdan kaynaklıdır. Uygulamalar insan hakları eşitlik ve geliri yeniden dağıtıcı sosyal adalet hedefleriyle yapılmalıdır (Martin, 2003, s.17)

Ancak neo-liberal politikaların uygulanmaya başladığı bu sürecin, sosyal hizmet ve yardımları piyasalaştırarak, yüksek fiyatlarla satılan bir meta haline gelmesine yol açabileceği riski olduğu değerlendirilmektedir. Bunun yanında hizmet ve yardımların popülist niteliğiyle de iktidarı pekiştirme amacına hizmet ederek, bireyleri özgürleştirmek yerine, daha çok bağımlı yapabileceği riski de göz ardı edilmemelidir (Eryılmaz, 2008, s.221-222).

## **2.2. Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü**

Ortaçağ dönemi tarım toplumlarında, bireyin sosyal risklere karşı koruma altına alınmasına yönelik kamusal düzenlemeler mevcut değildi. Bunun yerine aile, dini kurumlar ile toprak ve mülk sahiplerinin yetersiz düzeydeki güvencesi söz konusuydu. Sanayileşme sürecinin başlamasıyla ortaya çıkmaya başlayan bu yeni işçi sınıfı, ön metalaşma denilen ilk süreçte, çoğunlukla sendikaların öncülük ettiği karşılıklı yardımlaşma sandıkları etkin aktörlerdi. Kapitalizmin gelişmesi ile bu tip sosyal kurumlar zaman içerisinde büyük ölçüde işlevsiz hale geldi.

Sosyal politikalar, emeğin meta haline geldiği bu dönemde, insanların piyasa dışında hayata tutunma olanakları tehlikeye girince, emek-sermaye çatışmalarına bir çözüm olarak ortaya konulmuştur. Sanayileşme ve buna bağlı olarak hızlı kentleşme nedeniyle iş kazası, işsizlik, hastalık, yaşlılık gibi sorunlara karşı, işçileri korumak ve bu risklere karşı önlemleri hayata geçirmek olarak uygulamaya geçmiş zaman içinde çeşitlenen işçi sorunları, emek-sermaye çelişki ve çatışmalarının giderilmesi için gerekli önlemlerin tümü, sosyal politikanın konusu olmuştur. Bu anlamda sosyal politikanın kökü, Koray’a göre emek-sermaye çatışmalarıyla başlar (Koray, 2005, s. 33-34). Dolayısıyla 19 yy. İngiltere’de fabrika yaslarıyla başlayan sosyal politika süreci 20.

yüzyıl ortalarına doğru çeşitlenen refah devleti modellemeleriyle ilerleme göstermiştir (Koray ve Çelik, 2013, s. 33-34).

1975 Refah Devleti krizleri sonrası emeğin artık politik odak olmaktan çıktığı, sosyal ve ekonomik hakların siyasi ve hukuki zeminini yitirdiği ve sonuç olarak sosyal politikaların sosyal yönünün tartışılabilir hale geldiği bir süreç yaşanmaya başlamıştır. Bu yeni süreçte özelleştirmeler, deregülasyon, liberalizasyon ve piyasalaşma hız kazanmıştır. Sosyal politikalar etkinlik, verimlilik ve performans odaklı oluşturulmaya başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu sektörünün küçültülmesi, sivil toplum, yerinden yönetim, yönetim kavramları ön plana çıkmıştır (Özdemir, 2015, s.286).

### **2.3. Dönüşüm Sonrası Farklı Ülke Sosyal Politikaları**

Refah rejimlerinin sosyal politikalarının her ülkenin tarihsel, sosyo-ekonomik ve kültürel yapısıyla şekillendiği, sosyal hizmet uygulamalarının da bu altyapıyla ilintili olduğu için farklılaşabileceği göz ardı edilmemelidir. Ancak bu farklılıklara rağmen, temel unsur sayılan sosyal güvenlik sistem şemsiyesi dışında kalan bireylerin de toplumla uyumunun ve dengesinin sağlanması için gerekli olan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle desteklenmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde sosyal eşitlik ve adaletin sağlanması temel amacının sağlanacağı değerlendirilmektedir.

Refah dönemi boyunca tüm eleştirilere rağmen insan hakları, eşitlik ve sosyal adalet hedefleri büyük oranda gerçekleşmiştir. Hedeflerin gerçekleşmesinin temel nedenleri “güçlü ve örgütlü işçi sınıfı ve Keynesyen politikaların şekillendirdiği güçlü ekonomiler ile ortaya çıkan güçlü bir toplumsal uzlaşmadır” denilebilir.

Refah devletleri kriziyle sosyal politikalarda da dönüşüm yaşanmış, “hizmet sunumu liberal dönem aile, toplum, gönüllü kuruluşlar ve piyasalara yönlenebilir başlamış, birey sorumluluğu, yardımlarda muhtaçlık kriteri ve seçim” ön plana çıkararak Klientalist ilişkiler ağının oluşumuna uygun bir ortam doğmuştur denilebilir (Eryılmaz, 2008, s.221-222).

Bu değişim ilk olarak Esping-Andersen modellemesinde yer alan liberal rejimlerde başlamış ve diğer refah modellerinde etkisini göstermiştir denilebilir. Dönüşümün ilk yaşandığı liberal refah rejimlerinden İngiltere, Fransa ve Almanya’da sosyal politikalar ve dönüşümü incelenecektir.

### 2.3.1. İngiltere’de sosyal politikalar

Endüstrileşme ve kapitalizmin gelişimi bağlamında öncü olması bakımından İngiltere, pek çok araştırma ve incelemenin konusu olmuştur. Beveridge Raporu çerçevesinde doğumdan ölüme uzanan geniş evrensel bir sosyal güvence sağlayan sosyal politikalar,

- Sosyal sigortalar ve yardımlar
- Aile ve toplum yardımları
- Yaygın ve etkin ulusal sağlık hizmetleri
- Tam istihdam odaklı politikalar

ile ifade edilebilecek dört ana yapı üzerine kuruludur (Akt. Şahin-Taşğın, 2017, s. 97).

Refah dönemi boyunca kamusal hizmet olarak sunulan sosyal hizmetler eşitlik ve adalet eksenli sunulmuştur. 1979 Thatcher hükümeti ile Karma ekonomiye geçilmiş ve bu sürecin ilk kaybedeni sosyal hizmetler olmuştur. Bu hizmetler büyük oranda özel sektöre devredilerek hizmetten yararlanan müracaatçı, müşteri olarak değerlendirilmiş, hizmeti pazarlayan şirket, çalışanda sosyal çalışmacı olmuştur. Özellikle Uzun dönemli bakım gerektiren hizmet sunumunda adalet-etkinlik analizi yapılarak kesintiye gidilmiştir (Güngör, 2017, s.21-22). Kamu-özel sektör iş birliğine dayanan yönetim anlayışı çerçevesinde şekillenen sosyal politikalar ve sosyal hizmet sunumu maliyet analizi bağlamında ele alındığı için meşruiyet konusunda ciddi eleştirilere maruz kalmakta ve sorunlu görülmektedir.

### 2.3.2. Fransa’da sosyal politikalar

Fransa sosyal güvenlik sistemi iki önemli kaynağa sahiptir. İlki, anayasal güvence ile garanti altına alınan vatandaşlık ekseninde sahip olunan haklardır. İkincisi, bireylerin çalışmak suretiyle zorunlu katkılar şeklinde ödediği sosyal güvenlik primleriyle finanse edilen sosyal güvenlik sistemidir (Kaufmann, 2009, s.4-5).

Sosyal hizmetlerin meşruiyeti ve etkin yapısı; anayasa, içi doldurulmuş sosyal dayanışma ve feminist hareketlerle yakından ilgilidir.

Sosyal güvenlik sistemi oluşumunda büyük ölçüde İngiliz Beveridge Raporunun etkisi olduğundan, refah devleti krizlerinde İngiltere ve Almanya’da olduğu, gibi sosyal politikanın sosyal yönü sorgulanmaya başlanmış ve hizmetlerde kısıntıya gidilmiş,

hizmet sunumunun yerele aktarılması sureti ile merkezin yükü hafifletilmeye çalışılmıştır (Şahin-Taşgın, 2017, s.101-102).

### **2.3.3. Almanya’da sosyal politikalar ve sosyal hizmetler**

İngiliz tipi sosyal güvenlik sisteminden farklı bir yapıda olan Alman sosyal güvenlik sisteminin temeli 19. yüzyılda Bismark ve Adolph Wagner tarafından atılmıştır denilebilir (Özdemir, 20015, s.24) Bismark baskıcı uygulamalarıyla Sosyal Demokrat Partiyi kapatıp liderlerini tutuklatmış, gazetelerini toplatmıştır. Uyguladığı bu baskıcı politikaları telafi etmek amacıyla tüm halkı kapsayan etkin bir sosyal güvenlik ağı oluşturarak, işçi sınıfına ve muhalif hareketlere karşı, halk nezdinde büyük bir destek toplamıştır. Adolph Wagner’in “Var olan hakların dışında, refahı teşvik ve tüm halka, özellikle zayıf ve muhtaç durumdakilere yayma görevinin yeni oluşturulacak kurumlar vasıtasıyla sunumu” nu içeren görüşleri, imparator nezdinde kabul görmüş ve uygulamaya konmuştur.

İşçi sınıfının kontrolü ve sosyal demokrat hareketi zayıflatma amacıyla kabul edilen sosyal haklar bu işlevini büyük ölçüde gerçekleştirmiştir.

Almanya sosyal devletinin temel karakteristiği güçlü ve sosyal hakları kabul eden yapısıdır.

Sosyal devletin sunduğu hizmetlerin yapılanması hükümet ve kâr amacı gütmeyen bağımsız destek örgütlerinden oluşan ikili yapının koordinasyonundan oluşmaktadır. Sonraki süreçte, A.B politikaları çerçevesinde, bu ikili yapıya kâr amaçlı kuruluşlarda eklenmiş ve piyasanın ağırlığı artmaya başlamıştır. Dolayısıyla, İngiltere benzeri yararlanıcının müşteriye dönüştüğü, hizmeti sunanların tüccar mantığıyla hareket ettiği eleştirilerinin odağında olan bir sosyal politika anlayışına evrilmeye başladığı ifade edilebilir (Şahin-Taşgın, 2017, s.106).

### **2.3.4. Türkiye’de sosyal politikalar**

Türkiye’de sosyal politika ve gelişimi ayrı başlıkta ele alınacaktır. Dönüşüm sonrası yeniden yapılanma sürecinin sosyal politikalar ve uygulamaları üzerindeki etkilerini incelemek ve liberal kuşakta yer alan ülkelerle mukayese edilebilmesi amacıyla mevcut başlık altında ele alınacaktır

Yaklaşık yarım yüzyıl süren refah devleti uygulamaları kriz sonrası yeniden yapılanma sürecine girmiş ve bu süreçte sosyal hizmetler de dönüşüm süreci etkilerini yaşamıştır. Sosyal hizmet sunumunda kamu, etkinliğini özel sektör ve yerel yönetimlere devretmek suretiyle azaltma yoluna gitmiştir. Bu süreçte sosyal koruma ve fırsat yaratma politikaları yürütücüsü olan “devletten”, kendi yolunu çizmeye çalışan ve sorumluluklarını kendi üstlenmek zorunda olan “birey”e, bir anlayış değişimi yaşanmıştır denilebilir.

Hantal devlet yapısından kaynaklı bürokratik engeller sosyal devletin sunduğu hizmetler bağlamında piyasaya yönelime neden olmuştur (Van Der Lean, 2000, s.96-97).

Sosyal politikaların dönüşümünü etkileyen, birbiriyle ilintili süreçler;

-Keynezyen politikalar sonucu bütçeye aşırı yük binmesi,

-Fordist üretim rejiminin post fordist sürece dönüşümü ile ortaya çıkan esnek istihdam ve işsizlik ile piyasaların küreselleşmesi sonucu önemini yitiren ulus-devlet,

-Mali krizler, küreselleşme ve neo-liberal ekonomik politikalar sonucu refah hizmetlerinde kesintiye gidilmesi,

-Artan işsizlik ve yoksulluğa paralel aratan refah hizmeti talebi ve bu talebin oluşturduğu baskılar,

-Küçülen ve refah hizmeti sunumunda yetersiz kalan devletin yerine bu hizmetlerin aile, hayır kurumları, kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar ile piyasaya devrini savunan görüşlerin ağırlık kazanması, olarak ifade edilebilir.

Neo-liberalizm ve küreselleşme sonrası, sosyal hizmetlerin piyasalaşması ile ‘yurttaşın müşteri ve tüketiciye, işsiz ve yoksulun defolu tüketiciye yoksulların ise kriminalize edilerek riskli grup’ (Bauman, 1999, s.10-11) olarak nitelendiği ve dışlandığı yeni bir sürece girildiği değerlendirilebilir.

Tüm bu ortak sorunlara rağmen, ortak bir yardım ve sosyal hizmetler sisteminin ortaya çıkmayıp, ülkelerin farklı tarihsel ve sosyo-kültürel yapısı, hizmetleri sunun kurum (devlet, kilise, aile, özel sektör vb.) hizmetlerin dayandığı ilkeler ve yararlanıcılarda ortaya çıkardığı algının farklı oluşu gibi nedenlerle açıklanabilir (Şahin-Taşgın, 2017, s.118). Almanya’da kilisenin sosyal destek sunumunda öne çıkan rolüne karşı İngiltere’de özel sektörün ön planda oluşu, Fransa’da yerel yönetimlerin ağırlığını hissettirdiği sosyal hizmet sunumu ve Türkiye’de enformel sektörün ağırlıklı olduğu sosyal destek mekanizmaları bu farklılıklara örnek olarak gösterilebilir.

Henüz kurumsallaşmasını sağlayamamış ve çağdaşı olan ülkelere göre oldukça geride kalmış Türkiye’de neo-liberalizm ve küreselleşmenin Sosyal politikalar ve



uygulamaları üzerindeki etkisi de olumsuz yönde gerçekleşmiştir denilebilir. Sosyal Hizmet sunumundaki çok parçalı yapı ve koordinasyon eksikliği daha belirgin hale gelmiş ve yeniden düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Yeniden düzenleme kapsamında AB uyum yasa ve sözleşmeleri ile Uluslararası sözleşmeler de önem arz etmektedir. Avrupa Birliği adaylık sürecinde “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisi” çerçevesinde hazırlanması hedeflenen “Ortak İçerme Belgesi”nin hazırlık süreci devam etmekte ve sosyal içerme konularında çalışmalar sürdürülmektedir (AB Komisyonu, 2018). Öte yandan engelliler, kadın ve çocuk hakları bağlamında BM Sosyal, Ekonomik ve Kültürel Hakları sözleşmesi ve bölgesel insan hakları belgelerinden sayılan Avrupa Sosyal Şartında yer alan hakların, tanınması ve gerçekleştirilmesi konusunda gereken düzenlemelerin halen yapılmadığı söylenebilir (Şahin ve Özel, 2011, s.25).

Dönüşüm sürecinin Avrupa Birliği sosyal politikalarına etkisi, sosyal politikaların piyasa ilişkileri çerçevesinde şekillenmesi ile sonuçlanmış ve bu bağlamda Türkiye sosyal hizmet ve yardım sisteminde de yoksulluğa yönelik toplum ve hayırseverlik vurgusu ön plana çıkmış, yaşlı ve engelli bakımı büyük oranda piyasalaşmış ya da kurum dışı bakıma yönlendirilmiştir. Yoksulluk, tespiti dayalı kamusal yardımlarla çözülmeye çalışıldığından, sosyal dışlanma ve damgalanma riski önem arz etmeye başlamıştır. Yetersiz kalan yoksulluk yardımları, bu alanda faaliyet gösteren sivil toplum ve cemaatlerin sayısını ve etkinliğini arttırmıştır (Şahin-Taşgın, 2017, s.122).

Bu kapsamda yoksulların ve toplumsal korunma ihtiyacında olan dezavantajlı kesimin, insan onuruna yakışır bir tarzda yaşamlarını sürdürmeleri için sosyal hizmet ve yardımların, piyasadan ziyade insan hakları temelinde kamusal hizmetler olarak, yerel yönetim birimlerince sunumu, Türkiye için önem arz etmektedir.

#### **2.4. Türkiye’de Sosyal Politika Tarihsel Gelişimi ve Hukuksal Altyapısı**

Türkiye sosyal politika ve uygulamaları tarihsel kökeni açısından çağdaşı olan ülkelere nispeten oldukça gelişkin seyretmiş, Tanzimat fermanı ile başlayan modernleşme eğilimleri ve Cumhuriyetin ilanı ile oluşturduğu modern sosyal güvenlik sistemi ve primsiz koruma programları uygulanmaya başlamıştır.

### 2.4.1. Cumhuriyet öncesi süreç

Cumhuriyet öncesi dönem için devletin sosyal politikaları, İslami referanslarla şekillenmiş devlet geleneği uygulamalarıdır denilebilir. Sosyal devleti tanımlamada çokça kullanılan himayeci devlet, şefkatli devlet, dezavantajlı gruplara yönelik desteklemecilik gibi kavramlar Türk toplumunun yabancı olmadığı “baba devlet” algısıyla uyusmaktadır (Şentop, 2006, s.52).

Liberal refah devleti modeli çerçevesinde gönüllü refah kuruluşları, aile, arkadaş, komşu, akraba, dini kurumlar, özel sektör, işyeri ve işletmeler, kâr amacı taşımayan kuruluşlar, sosyal politikanın temel aktörleri sayılırlar (Özaydın, 2003, s.21-23). Bu aktörlerden vakıflar ile dini kurum ve kuruluşların cumhuriyet öncesi dönem için işlevsel olduğunu değerlendiren yaklaşımlar olduğu gibi, bu dönemde vakıf ve kurumların büyük oranda yardımlaşma amacı dışında bir takım rant ve gelir kapısı olarak işlev gördüğünü değerlendiren yaklaşımlarda mevcuttur. Bu vakıfların büyük çoğunluğunun devlete faizle borç veren, vergi muafiyeti sağlama amaçlı, şer’i hukuk hükümleri uygulanmasını diye evladiyelik vakıf olarak kaydedilerek devletin el koymasını engelleme amaçlı kurulduğu göz önüne alınırsa haklılık payı olduğu değerlendirilebilir. Bu kapsamda Özbek, Osmanlı hanedanlığı boyunca sosyal politikaların varlığının abartıldığını, aslında devletin herhangi bir sosyal politikaya sahip olmadığını değerlendirir (Özbek, 2002, s.20).

Sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve yardımlar dönemin koşullarında gelişmiş olsa bile modern anlamda Tanzimat dönemine kadar sosyal güvenlik sistemi söz konusu değildi. Klasik dönem sosyal güvenlik yapısı çerçevesinde genel olarak karşılıklı yardım ve aile dayanışması ekseninde şekillenmiştir. Bu kapsamda sosyal güvenlik uygulamaları:

- Ahilik yapılanmasındaki teavün(yardımlaşma) sandıkları aracılığı ile lonca üyelerinin tedavi giderleri, tedavinin mümkün olmadığı hastalık ve sakatlık durumlarında geçimlerinin sağlanması vb. işlevler,

- Vakıflar aracılığı ile sağlanan sosyal yardım ve hizmetler. Az sayıdaki bu vakıflar daha çok sultan ve ailelerinin kurduğu vakıflardır. İmarethanele(aşevleri) ve darüşşifalar (hastaneler) bu kategoride yer alır.

- Tekaüt sistemi aracılığıyla sağlanan sosyal güvenlik, İlimiye sınıfı memurları ile askeri alanda vazifeli yeniçerilerin orta sandıklarıyla finanse edilen ölüm, hastalık ve iş göremezlik hallerinde kişiye ya da ailesine yapılan ödemelerden oluşmaktaydı (Tabakoğlu, 1994, s.302-303).

Bu uygulamalar ekseninde değerlendirildiğinde, dönemin en belirgin özelliği, düzenli bir prim sisteminin, emeklilik yaşının ve risk tanımının olmayışıdır denilebilir.

Tanzimat Fermanıyla başlayan merkezileşme sonucunda, yapısal dönüşümler başlamış ve sosyal politikalarda da modern anlamda bir değişim yaşanmıştır. 1865 Dilaver Paşa Nizamnamesi ile Ereğli kömür havzası işçilerinin hastalık tedavisine ilişkin tedbirler alınmış, 1869 Meadin Nizamnamesi ile iş güvenliği konusu ele alınmıştır. 1866'da kurulan Askeri Tekaüt sandıkları, modern anlamdaki ilk sosyal güvenlik kuruluşu sayılabilir. Sivil memurlara yönelik kurulan tekaüt sandıkları ile sosyal güvenlik yapısı biraz daha genişlemiştir (Güvercin, 2004, s.97-102).

Bu uygulamalar ekseninde değerlendirildiğinde dönemin en belirgin özelliği düzenli bir prim sisteminin, belirli bir emeklilik yaşının ve risk tanımının olmayışıdır denilebilir. Mevcut uygulamada ise gücü elinde bulunduran askeri ve sivil bürokrasiyi sosyal risklerden koruma amaçlı sosyal güvenlik politikaları ön plandadır denilebilir.

#### **2.4.2. Cumhuriyet sonrası süreçte sosyal politikalar, sosyal hizmetler ve kanuni altyapı**

Cumhuriyet Dönemi sonrası sosyal politikaları incelendiğinde; 1921 yılında Himayeci Eftal cemiyeti olarak kurulan Çocuk Esirgeme Kurumu ve işyerleri bünyesinde kurulan çıraklık okulları, ilk dönem uygulamaları olarak öne çıkmaktadır. 1963 Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kuruluncaya kadarki süreçte zayıf ve daha çok vakıf ve bağımsız kurumlar ile tekavüt sandıkları aracılığıyla yürütülen bir sosyal politika söz konusudur. Sosyal güvenlik sistemi bağlamında değerlendirildiğinde ise ilk düzenlemeler 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt kanunu ile başlar. 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile çocuk ve kadın çalışanlar için ilk kez koruyucu ilkeler benimsenmiştir (Güvercin, 2004, s.91-92).

1930 sonrası kamu kesimi işçi ve memurlarının tekaüt sandıklarıyla şekillenen parçalı sosyal güvenlik sistemi yapısı, 1950 Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulan Emekli Sandığıyla, kısmen bu parçalı yapıdan uzaklaşmıştır. 1965 tarih ve 506 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu Sosyal Sigortalar Kurumu adını almış daha önce yürürlükteki ilgili kanunlar iptal edilerek tüm sigorta kolları bu kapsama alınmıştır. Yeni kurulan SSK, Çalışma Bakanlığı'na bağlı, mali ve idari işleyişi ile özerk, özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olarak yapılandırılmıştır. 1971

tarihli 1479 sayılı kanun kapsamında serbest meslek erbabı, esnaf, zanaatkâr ve yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarının eşleri, ev kadınları, Türkiye’de yaşayan Türk asıllı yabancı uyruklular, herhangi bir sosyal güvencesi olmayanlar bu kapsamda isteğe bağlı sigortalı olarak sisteme dâhil edilmiştir. Bu suretle sosyal güvenlik sistemindeki mevcut parçalı yapı düzeltilmeye çalışılmıştır (Gökbayrak, 2010, s.44).

Sosyal güvenliğin geniş bir çalışan kitlesine ulaşması, 1936 tarihli 308 sayılı iş kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu kanunla iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları yasal bir zemine oturmuştur. Çalışanların sigortalanması hususunda üst uygulamacı kurum olan İşçi Sigortaları Kurumu’nun kuruluşu ancak işçi sayısının yüksek bir düzeye ulaştığı ve çok partili yaşama geçiş sürecinde mümkün olabilmıştır. Özel sektör çalışanlarının emeklilik sistemine geçişi: 1949 tarihli 5417 Sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunuyla yasal zemine oturmuştur (Çalgan, 2007, s.16-18).

Ülkemiz anayasalarında Sosyal devlet kavramı ilk olarak 1961 anayasasında yer almıştır. Anayasanın başlangıç bölümünde insan hak ve hürriyetleri, sosyal adaleti birey ve toplumun, huzur ve refahını gerçekleştirme ve bunu teminat altına almayı garanti ederek demokratik hukuk devletinin hukuki ve sosyal temelleriyle kurulması amacından söz edilmektedir. 10. maddeye göre, temel hak ve hürriyetleri sınırlayacak siyasi, iktisadi ve sosyal tüm engellerin kaldırılması devletin yükümlülüğündedir. Bu kapsamda mülkiyet ve çalışma hakları, sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakları, ailenin korunması ile sosyal güvenlik hakkı ve planlamaları 1961 Anayasasında yer almıştır (1961 Anayasası).

1982 Anayasasının 2 maddede demokratik, laik, sosyal hukuk devleti ibaresi yer almıştır. Devletin amaç ve görevleri 5. maddede “kişilerin ve toplumun ferah, huzur ve mutluluğunu sağlamak” olarak ifade edilmiştir. Bunun yanında “kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlayan siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak” şeklinde ifade edilmiştir (1982 Anayasası). Anayasamızda insan onuruna yakışır yaşam düzeyine ulaşmak için bazı haklar sıralanmıştır. Çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sağlık, konut, çevre hakları, eğitim ve öğretim hakları, vergi adaleti, kamu yararının gözetilmesi, planlama, aile ve gençliğin korunması, yurtdışında çalışmakta olan vatandaşların korunması, sanat ve sanatçının korunması başlıklarıyla ifade edilebilecek bu haklar, sosyal devlet anlayışı düzenlemeleri olarak ifade edilebilir.

Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğünün kuruluşundan sonraki süreçte de hizmetlerin tek elden yürütülmesini esas alan ve kaynak israfını minimize eden “bütünleşik sosyal hizmetler” sunumu yapılamamıştır. Sosyal hizmet ve yardımların tek çatı altında sunumu ile ilgili, “Bütünleşik Hizmetler Projesi”nin temeli 2006-2010 yılları arasında, sosyal yardım veren kuruluşların etkin eşgüdümü, sağlıklı bir veri tabanı oluşturma, hizmetlerin standardizasyonu ve bilgi teknolojilerinin etkin kullanımı hedefleri ile TÜBİTAK ve SYDGM arasında imzalanan protokolle uygulamaya geçmiş olmasına rağmen, sistemin dinamik yapısı ve uygulamadaki aksaklıktan dolayı, halen eklemeler yapılmaktadır.<sup>1</sup>

### 2.4.3. Kalkınma planları ile Türkiye’de sosyal politikalar ve sosyal hizmetler

Kalkınma Planları, sosyal politika gelişimi açısından Türkiye’de sosyal hizmet ve yardımlar konusunda sorun tespiti ve çözümleri açısından önemli bir yer tutmuştur.

1963 yılı itibarıyla, ilk plandan başlayarak sosyal politika oluşturulması ve hizmetlerin geliştirilmesi bağlamında ilköğretimin yaygınlaştırılması, üniversite öğrencileri için burslar, sağlığa yönelik tedbirler, ucuz konut programları, işsizlik sorunları için planlamalar yapılmıştır. Sosyal hizmet programlarını sosyal düzensizlik ve bozuklukların giderilmesi için gerekli olduğu değerlendirilmiş ve bu amacın gerçekleşmesi için kamu ve gönüllü kuruluşların yetersiz kaldığı tespiti yapılmıştır (Alagöz ve Yapar, 2003, s.440).

4. Beş yıllık kalkınma planında (1979-1983) sosyal hizmet personeli yetersizliği tespiti yapılmış, sosyal hizmet ve yardımların sigorta sisteminin tamamlayıcı unsurları olduğu değerlendirilmiştir.

5. (1985-1989) ve 6. (1990-1994) kalkınma planlarında, sosyal hizmetlerin ve yardımların toplum refahıyla paralel ve uyumlu bir şekilde artırılması gerekliliği üzerinde durulmuş, koruyucu ve önleyici uygulamaların öncelikli olarak ele alınması gereği değerlendirilmiştir. Bunun yanında kaynakların rasyonel kullanımı ve bu doğrultuda yerel yönetimlerin bu hizmetlerin sunumunda katkılarının artırılması hususu gündeme alınmıştır (Acar, Negiz ve Akman, 2013, s.32).

<sup>1</sup> Detaylı bilgi için bakınız: Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi, <http://www.malatyasydv.gov.tr/55-butunlesik-sosyal-yardim-hizmetleri-projesi-makale.html>.

7. Beş yıllık kalkınma planında (1996-2000), dağılık ve yetersiz sunulan sosyal hizmet ve yardımların etkin ve verimli bir şekilde sunumu için yaygınlaştırılmış ağ yapısına olan ihtiyaç ve sosyal güvenlik reformu ile bu hizmetlerin kalitesini artırma konusu yer almıştır.

8. Beş yıllık kalkınma planında (2001-2005), yüksek enflasyon, kent sorunları, göç, yoksulluk ve değişen aile yapısı nedenleriyle sosyal yardım ve hizmetlere olan ihtiyacın arttığı, hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan finansal ve kurumsal koordinasyon eksikliği gibi konulara dikkat çekilmiştir. Bu sorunların çözümü için, veri tabanı oluşturma çalışmalarının devam ettiği belirtilerek etkin bir sosyal koruma sağlanabilmesinin koşulu olarak kamu yerel ve gönüllü kuruluşların iş birliğinin şart olduğu ifade edilmiştir. Sosyal yardım ve hizmetlerin sunumunda objektif bir bakış sağlaması bakımından “sosyal koruma bilgi sistemi” oluşturulmasının önemi üzerinde durulmuştur. Özel sektör ve gönüllü kurum ve kuruluşların sosyal yardım ve hizmet sunumundaki rolünün artırılması ve bu faaliyetlerinin desteklenmesi gereği değerlendirilmiştir.

9. Beş yıllık kalkınma planında (2007-2013), sosyal yardım ve hizmetlere olan ihtiyacın devam ettiği, yaşlı ve engelli vatandaşlara verilen maaş ve yardımlar, çocuklar için eğitim ve sağlık yardımları, yakacak yardımları, gelir getirici proje destekleri, gibi yardımların yapıldığı ve yardımları alacak kişilerin tespiti için gerekli olan kriterlerin oluşturulması çalışmalarının başladığı belirtilmiştir. Sosyal hizmet ve yardımların, eşitlik, sosyal adalet, etkinlik ve etkililik kriterleriyle dağıtımını için nesnel bir tespit sisteminin kurulması gereği üzerinde durulmuştur.

Kalkınma planları incelendiğinde yetersiz bilgi bankası, koordinasyon ve uzman ekip yetersizliği, dikkati çekmekte ve bu eksikliklerin giderilmesi önem arz etmektedir (Acar, Negiz ve Akman, 2013, s. 31-33).

#### **2.4.4. 1980 sonrası dönem Türkiye’de sosyal politika ve kanuni altyapısı**

Türkiye sosyal güvenlik sistemi, darbe rejimi sonrası iktidara gelen Turgut Özal’ın rejimi sivilleştirme vaadi ile neo-liberal politika uygulamaları, af kanunları ve emeklilik yaş sınırlarının gevşetilmesi sonucu ağır sorunlar yaşamaya başlamıştır. 1970’lerde, bir emekliyi 4,55 sigortalı finanse ederken bu oran 1985’te 2,44’e 1995’te 1,88’e gerilemiştir. Sosyal güvenlik sisteminin bu krizlerine çözüm olarak 1999 itibarıyla emeklilik yaşı kadında 58, erkekte 60’a çıkarılmış ve “prime esas kazanç”

kriteri getirilmiştir. Ancak 1999 depremi, 2000 ve 2001 krizleri nedeniyle uygulanması başarılı olamamıştır (Güloğlu, 2000, s.223-225).

Darbe rejimi sonrası, demokratik yöntemlerle işbaşına gelen meşru bir hükümetin önemi göz ardı edilmemekle birlikte, toplumun sosyo-ekonomik ve kültürel olarak hazır olması ile derinden alakalı içselleştirilememiş hak ve özgürlükler anlayışı, yeterli düzeyde gelişmiş sivil toplum kuruluşlarının olmayışı, zayıf kalan demokratikleşme talepleri, partilerin büyük çoğunluğunun aynı ideolojik yelpazede yer aldığı “çatışmalı çıkar” temsiline dayanmayan ve çoğulcu olmayan siyasi ortamda Koray’ın ifadesiyle, kadük bir demokrasi ve siyasal yozlaşmadan söz edilebilir. Yetersiz ve ürettiği katma değerini çoğunu dışarıya transfer eden, dışa bağımlı, koruyucu olmaktan çok kollayıcı, popülist-klientalist ilişkilerin öne çıktığı, sosyo-ekonomik hakların önemsenmediği böyle bir ortamda güçsüz ve bağımlı bireylerin ortaya çıkması yanında sosyo-ekonomik ve siyasal eşitsizliklerin toplumu yozlaştırması, o dönem için göz ardı edilemeyecek sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm bu sorun alanlarının görmezden gelinmesi sonucu, ortaya çıkan ekonomik ve siyasal krizler ile bitmek bilmeyen demokrasi tartışmalarının yapıldığı bu ortam ve zeminde demokratik ve sosyal bir devletin varlığından söz etmek zordur (Koray ve Çelik, 2015, s. 26).

Liberalizmin, küreselleşme sonrası tüm dünyaya egemen görüş olmasının Türkiye’de, yarattığı sonuçlar önemlidir. Bu dönemde neo-liberal politikalar uygulanmış, dışa açık büyüme politikaları ile küresel piyasalara eklenmeye çalışılmış, kamu reformu kapsamında özelleştirmeye gidilerek devletin küçültülmesi hedeflenmiştir. Ekonomi gittikçe devletten arındırılmaya çalışılan teknik bir konu olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Para, borsa ve faiz politikaları ile sermayenin dışa açılması ve dışardan sermaye girişinin, sağlanması amaçlanmıştır. Küresel sermaye hegemonyası, ihracat teşvikleri ve özelleştirme politikaları ile emek piyasası daralmış ve çalışma koşulları ağırlaşmıştır. Yalman’a göre, sınıf temelli siyasete son verme stratejisi olarak ifade edilen yeni bir döneme girilmiştir (Yalman, 2004, s. 68-69).

Bu süreçte, piyasa sığ ve kırılğan, bank ve bankalar kurulmuş (bu bankaların çoğu kısa bir süre sonra yüksek faiz vaadi ile topladığı paralarla, batmış-batırılmış ve toplumsal sermaye birikimini yerle bir etmiştir), enflasyon yükselmiş, dış borçlar artmış ve bölüşümdeki adaletsizlik toplumu sarsıcı boyutlara ulaşmıştır. Küreselleşme ve liberalleşme, bir taraftan bireyci-apolitik bir tüketim toplumu yaratırken, bu düzene karşı duruş sergileyecek moral değerleri ön planda tutan, dernek, vakıf, tarikat, dindar partiler

ve muhafazakâr kimliğe sarılma ihtiyacını da beraberinde getirmiştir (Sarıbay, 1994, s.20).

Türkiye’de de küreselleşme sonrası yerelleşme eğilimleri, pek çok ülke gibi ulusal kimlikten etnik kimliğe, dinden mezhebe ulaşan bir sığınak arayışını doğurmuştur denilebilir. Ancak yükselen kimlik ve kültürel taleplerin post-modern mantık çerçevesinde şekillendiği, siyasal ve ekonomik güçlerce araçsallaştırıldığı için demokratik bir toplum yaratma konusunda yetersiz kaldığı değerlendirilebilir.

Neo-liberal dönüşüm süreci olan bu dönemle ilgili olarak Türkiye’de piyasada etkin güç Anadolu Kaplanları (Ülsever, 2010) olarak nitelenen muhafazakâr sermayedir. Hayali ihracat, kamu bankalarının batışı, vergi kayıp ve kaçakları ve mafyanın güçlenmesi sonucu derinden hissedilen bir yozlaşmanın hâkim olduğu ifade edilebilir. Bu yozlaşma ortamında devletin kamu hizmetleri ve toplumcu politiklardan geri çekildiği, çalışma hakkı ile ilgili herhangi bir ilerlemenin olmadığı, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik haklarının piyasalaşmaya başladığı buna bağlı olarak enformel sektör büyürken çalışma yaşamında güvencesizliğin yaygınlaşmaya başladığı ifade edilebilir. Bu sosyal güvenlik açıklarının kapatılmasında, sosyal yardımlar ve enformel yapılar ön plana çıkmış, özellikle sosyal yardımlaşma fonu ve yeşil kart uygulamaları yaygın olarak kullanılmıştır. Bu süreç Koray’a göre, sosyal devlet vaadinin, sosyal yardım devleti anlayışına evirildiği bir dönem olarak nitelenebilir (Koray, 2015, s.30-54).

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatma amacıyla, vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin oranı kademeli olarak arttırılmış, yaşlılık aylıklarına hak kazanma yaşı yükseltilmiş, Genel Sağlık Sigortası Sistemine geçilmiş, İşsizlik Sigortası fonu oluşturulmuştur (Acar, Negiz ve Akman, 2013, s.13-16).

Türkiye’de, tamamlayıcı emeklilik uygulaması olan, özelleştirilmiş emeklilik sistemi diğer adıyla Bireysel Emeklilik Sistemi (BES), sosyal güvenlik sistemine 4632 Sayılı Kanunla 2001 tarihi itibarıyla girmiştir. 30 Mart 2018 itibarıyla 7 milyona ulaşan katılımcı sayısı ve fonda biriken 80 milyar TL civarındaki birikimle önemli boyutlara ulaşmıştır (Bireysel Emeklilik Merkezi, 2018).

2828 Sayılı 1983 tarihli Sosyal Hizmetler Kanunu, farklı tarihlerde ek maddeler ve KHK’ler ile bugünkü halini almıştır. Kanun’la korunma, bakım veya yardıma muhtaç kişi, aile, çocuk yaşlı ve engellilere verilecek sosyal hizmetler ve nitelikleri belirlenmiş, bu amaçla hizmet verecek kurum ve teşkilatların kuruluş, görev ve yetkileri, sorumlulukları, faaliyetleri ve gelirleri ile ilgili esas ve usuller belirlenmiştir. Sunulacak hizmetler, “kişi ve ailelerinin kendi bünye ve şartlarından doğan ya da kontrolleri dışında



gerçekleşen maddi, manevi ve sosyal eksikliklerinin giderilmesini amaçlayan, programlı hizmetler bütünü” olarak tanımlanmış ve bu faaliyetlerin devletin denetiminde devlet, sivil toplum ve vatandaşların katkısı ile yürütüleceği belirtilerek yeni yönetim anlayışına paralel olarak kaynakların etkin ve verimli kullanımının önemi vurgulanmıştır (Sosyal Hizmetler Kanunu, 1983).

2005 Tarihli Çocuk Koruma Kanunuyla; suça sürüklenen veya korunma ihtiyacı olan çocukların refah, yaşama, gelişme, korunma, katılım, haklarının korunması, yarar ve esenliğinin gözetilmesi, soruşturma- kovuşturma sürecinde özel ihtimam sağlanması, karar alınma ve sonraki süreçlerde kişiliğinin ve toplumsal sorumluluğunun gelişiminin destekleneceği, yaşına, gelişimine uygun eğitim ve öğretim görebileceği yetişkin bireylerden ayrı kurumlarda tutulmaları ile ilgili kanuni altyapı oluşturulmuştur (Çocuk Koruma Kanunu, 2005).

633 sayılı 2011 tarihli KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur. Sosyal yardımlara ilişkin politikalar ve strateji geliştirme, uygulama ve izleme görevleri bu bakanlığa verilmiştir. Başbakanlığa bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırma Genel Müdürlüğü, SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu bakanlık bünyesine alınarak, sosyal yardım ve hizmetlerin tek elden koordinasyonu konusunda ciddi mesafe kat edilmiştir (Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Hizmetler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2011).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adını almıştır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma Teşvik Fonu kaynaklarının Sosyal Yardımlaşma ve dayanışma fonunca yürütülmesi kararlaştırılmıştır. SYDV 973 İl ve taşra örgütü ile geniş bir kapsama alanında hizmet vermektedir. Bu vakıfların inceleme, denetleme ve izleme görevi SYGM tarafından yerine getirilmektedir. 2004 tarihli 5263 sayılı kanunla SYDV mütevelli heyetine Sivil Toplum Örgütlerinden temsilcilerin alınması ve SYGM bünyesinde, Gönüllü Kuruluşlarla İş birliği ve Dış İlişkiler Dairesinin kurulması ile sivil toplumun sosyal politika ve yardım faaliyetlerine katılımı sağlanarak yeni refah yönetişimi modeli çerçevesinde Devlet-STÖ etkileşimi sağlanmıştır denilebilir (Urhan ve Urhan, 2015, s.246).

## 2.5. Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Uygulamaları ve Kamusal Sosyal Yardımların Finansmanı

Türkiye’de kamusal sosyal yardımlar 1980 dönemine kadar bakım ve geçici yardımlar ile Kızılay ve Çocuk Esirgeme Kurumunun yan işlevleri olarak, tarımda desteklemeler ve ucuz zirai krediler ve vergi politikaları ile uygulanmıştır. 1980 sonrası artış gösteren kayıt dışı çalışma nedeni ile formel sosyal güvenlik sistemi şemsiyesi altına giremeyen nüfusun ve yoksulluğun artması nedenleri ile Sosyal yardımlar yeniden önem kazanmaya başlamıştır (Güloğlu, 2000; Özdemir, 2015). 2002 yılında Sosyal Yardımlar GSYİH’nın %0,5’i ile ifade edilirken 2012 yılında %1,4’üne ulaşmıştır (SYGM, 2013).

Adalet ve Kalkınma Partisi 2007 seçim bildirgesinde “AK Parti iktidarı sosyal adaletin gerçekleştirilmesi hedefine öncelik vermekte ve bu çerçevede sosyal yardım ve destekleri vatandaşlarımızın hakkı ve devletin ödevi olarak kabul etmektedir... Partimiz, sosyal güvenliği Anayasal bir hak sayar ve her bireyin bu haktan yararlanmasını sağlamayı, devletin bir görevi olarak kabul eder” (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyanamesi, 2007) ifadeleri ile eğitim, sağlık, çalışma, sendikal haklar, konut gibi sosyo-ekonomik hakları hedef, Sosyal Güvenliği ise hak olarak gördüğü değerlendirilebilir. Bu kapsamda Sosyal Güvenlik Hakkının, sistemsal olarak sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sosyal yardım üçlü zinciri içinde sağlanması ve her bireyi kapsayacak şekilde prim ödemesinden bağımsız sunulması, sosyal güvenlik kapsamını genişleten bir yaklaşımdır denilebilir. Bunun yanında aileye; nüfusu, yoksulluk durumu, evde bulunan yaşlı-çocuk-engelli sayısına göre belirlenen asgari yaşam standardı vaadi büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Yaşlılık aylıklarının kapsamının genişletilmesi, düşük gelir düzeyindeki ailelerin evde bakıma muhtaç engelli ve yaşlı bireylerine evde bakım ücreti ödenmesi, çocuğun okula gönderilmesi ve sağlık kontrolünü yaptırma karşılığı yapılan şartlı nakit transferleri, eşi ölen kadına aylık bağlanması şeklinde ifade edilebilecek sosyal yardım ve hizmetleri, mevcut AKP hükümetinin başarısı olarak değerlendiren yaklaşımlar olduğu gibi (Türkoğlu, 2013), “sosyal güvenliğin sosyal yardım ve hizmetlerle ilişkilendirilmesi ve uygulamada koşula bağlı yardım ve aylıklara ağırlık verilmesi gibi nedenlerle, yoksulluk ile mücadele” olarak anlandırılabilirliği, sorunları çözmekten çok yönetilebilir kılacağı, bireyde bağımlılık toplumda ise yoksulluk-yoksunluk kültürünü kalıcı hale getirebileceği riski ile “sosyal yardım devletine” varlık kazandıracağı, yaklaşımları da bulunmaktadır (Koray, 2015, s.45).

Sosyal yardım veren kamu kuruluşlarına SYGM, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, KYK, Vakıflar Genel Müdürlüğü, MEB, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Yerel Yönetimler örnek gösterilebilir (Koray ve Çelik, 2015, s. 248).

Kamusal sosyal yardımların temel kaynağı SYDTF' dur. Mali olarak genel bütçenin dışında olması fon kuruluna ciddi bir özerklik sağlamaktadır. Fon hesabındaki kaynaklar kurul kararı ve Başbakan onayı ile harcanabilmektedir. Fonun gelir kaynaklarını, kanun ve kararnameler ile kurulan-kurulacak olan fonların %10'una kadar olan kısmı, gelir ve kurumlar vergisi tahsilatının %2,8'i, RTÜK gelirlerinin %15'i, trafik cezalarının %50'si, bütçeye ilave edilecek ödenekler ile bağlı ve yardımlardan oluşmaktadır (Yılmaz ve Yakut-Çakar, 2008, s.2-4).

SYGM Kaynak Yönetimi Dairesi 2013 verilerine göre 2005 yılı 1,35 milyar TL olan fon gelirleri 2012 yılına kadar artarak 3,12 milyar TL dolaylarına ve Sayıştay raporlarında 2016 yılında 5,6 milyar TL, 2017'de 6,1 milyar TL dolaylarına yükselmiştir (Bkz. Tablo-1).

**Tablo-1:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Gelir-Gider Durumu

Yıl	Gelir (TL)	Gider (TL)
2005	1.357.521.871	1.304.664.099
2006	1.379.511.063	1.389.547.995
2007	1.597.593.985	1.413.757.199
2008	2.037.888.054	1.797.079.768
2009	2.410.010.502	2.365.038.720
2010	2.292.256.839	2.032.537.496
2011	2.745.185.929	2.633.395.491
2012	3.120.606.906	3.099.582.116
<b>Toplam</b>	<b>16.940.575.149</b>	<b>16.035.602.804</b>

**Kaynak:** SYGM, Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı Verileri, 2013.

SYGM tüm sosyal yardımların %60'ını gerçekleştirmektedir. Bu niteliği ile ülkenin sosyal yardım sisteminin, merkezinde yer aldığı ve genel durumu ortaya koyacak bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir (Sayıştay, 2016).

TÜİK 2012 verilerine göre "Türkiye'de sosyal yardımların bütçe içerisindeki oranı 2002-2012 yılları arasında 14 kat artmış, sosyal yardımların GSYH'ye oranı da 3 katına çıkmıştır. Aynı dönem GSYİH 1,7 kat artarken ülke kaynaklarından ayrılan pay

14 kat artmış” olması hükümetin bu konudaki başarısı olarak değerlendirilebilir. Yine TÜİK gelir dağılımı araştırmalarına göre, gini katsayısı olarak ifade edilen dünya genelinde 0,25-0,50 değerleri arasında dağılımın olduğu, gelir dağılımı adaleti ölçütüne göre, Norveç İsveç gibi gelişmiş Kuzey Avrupa Refah Devletlerinde 0,25 dolaylarında, Almanya’ 0,28 ve İngiltere 0,34 gini katsayısı ile ileri düzeydedir. Türkiye 0,40 gini katsayısı dolaylarında olup, OECD ülkeleri arasında en yakın ve kötü gini katsayısına sahip Meksika 0,48 ve Şili 0,50 katsayısı ile listede en son sıralarda yer almaktadır. Yoksulluk eğilimi bağlamında incelendiğinde ASBP 2012 verilerine göre, 2002 yılında %30’dan 2010 yılında %3,5’lara gerilemiş, gıda yoksulluğu 2002 yılında %1,35 ten 2009’da %0,48’ e gerilemiş, gıda ve gıda dışı yoksulluk oranları 2002’de %26,9’dan 2009’da %18’lere gerilemiştir. Günlük 4,5 doların altında yaşayan bireylerin oranı 2002 yılında %30’dan 2011 yılında %2,8’lere düşmüş, günlük 2,15 doların altında yaşayan bireylerin oranı 2002 yılında %3 dolaylarında iken bu oran 2011 yılında %0,14 oranına gerilemiştir. 2002 yılında sosyal yardımların GSYH oranı %0,3 iken bu oran 2010 yılında %1,45 düzeyine yükselmiştir (Türkoğlu, 2013, s.300).

Sosyal devletin sosyal yardım ve hizmet sunumu için gerekli olan parasal kaynağı sağlama noktasında, vergi politikaları önemli bir yer tutar. Vergi yükünün kimler tarafından ve ne ölçüde karşılandığı o devletin sosyal yönünü göstermesi bakımından önemlidir. Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı GİB verilerine göre, 1999’da %15’ler düzeyinde iken, 2005’te %20, 2012’de %21 düzeylerine çıkmıştır. Bu oran OECD ülkelerinde ortalama %25 dolaylarında, Kuzey Avrupa Ülkelerinden Finlandiya’da %31 Danimarka’da %46 arasındadır. Türkiye açısından vergi gelirlerinin yetersizliği yanında vergi yükünün kimlerce karşılandığı da önem arz etmektedir. Maliye Bakanlığı verilerine göre, vergi gelirlerinin içindeki gelir vergisi oranı %22 ve kurumlar vergisi oranı %10 iken, dolaylı vergiler olan KDV ve OTV oranları %57 dolaylarında gerçekleşmiştir (Maliye Bakanlığı, 2013). Vergi gelirlerinden gelir vergisi oranının %22 olduğu 2012 yılında, gelir vergisinin %65’i ücretli çalışanlardan kesilen stopaj vergilerinden toplanmış, serbest meslek mensuplarının çoğu beyanname yoluyla, asgari ücretin altında vergi ödemediği için, vergi yükünün çoğunu çalışan kesim üstlenmiştir. Vergi kayıp ve kaçaklarının önünü almanın sosyal devlet olma yolundaki önemli yapı taşlarından biri olduğu değerlendirildiğinde, vergi politikaları ile Türkiye çağdaşı olan gelişmiş Refah devleti ülkelerinin gerisinde kalmıştır denilebilir (Koray, 2015, s.51).

2012 GSS kapsamında 9 milyon kişinin sosyal güvenlik primi, vakıf müteveli heyetince yapılan gelir testi sonucu SYGM tarafından ödenmektedir. Bunun yanında

2022 Sayılı Kanuna göre 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ve 18 yaşını tamamlamış engelliler ve 18 yaşını tamamlamamış engelli yakınları, gelir testi kapsamında SGK Primsiz Ödemeler Daire Başkanlığınca düzenli maaş ödemesi yapılmaktadır (65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, 1976).

SYGM Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminde kayıtlı 6,3 milyon hanede yaşayan, 24 milyon kişinin yardımlardan faydalandığı göz önüne alınırsa, artan GSYH'ye rağmen yoksulluğun hala ciddi bir sorun olarak karşımızda durduğu değerlendirilebilir.

OECD verilerine göre 2005-2007 yılları arasında Türkiye kamu kesimi sosyal harcamaları bakımından, kişi başına 1125-1433 \$ arasında Meksika'nın önünde toplam 34 ülke arasında 32. sırada yer almaktadır. Kamu kesimi sosyal harcamalarının GSYH'ye oranı %10 civarında olup yine 34 OECD ülkesi arasında 32. Sırada yer almaktadır. Bu rakamsal fark TL'nin dolar karşısındaki değeri ile izah edilse bile, sosyal harcamaların yurt içi hasılaya oranının düşük olması, sorunun yapısal karakter taşıdığını göstermesi bakımından anlamlıdır.

Kamu kesimi sosyal harcamalarından yaşlılara ayrılan pay incelendiğinde yine 2005-2007 yılları arasında GSYİH oranı %4,5 ile %5 arasında OECD ülke sıralamalarında 24 ve 26. sıralarda yer almaktadır. Sağlık harcamaları bakımından incelendiğinde 2005 yılında GSYİH oranı %3,7 ile 31. sırada 2007 yılında %4,1 oranına ulaşmasına rağmen 30. sırada yer almıştır (Akt. Acar, Negiz ve Akman, 2013, s.17-19). Türkiye'de SYGM sosyal yardım bilgi sisteminde kayıtlı 24 milyon kişi, OECD ortalamalarının çok altında kalan kamu sosyal harcamaları, kamu kesimi sosyal harcamalarından yaşlılara, sağlık ve eğitim harcamalarına ayrılan pay incelendiğinde ortaya çıkan yoksulluk ve yoksunluk, en büyük yapısal sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **3. YOKSULLUK VE İNSAN HAKLARI BAĞLAMINDA REFAH DEVLETİ SOSYAL POLİTİKALARI**

#### **3.1. Yoksulluk**

Bauman'ın ifadesiyle (2017),

“İşlevsel felsefeye göre, rekabetçi piyasa koşullarında rakiplerin elde etmeyi umdukları ‘rantlar’ın kıt olması nedeniyle yaratılan kutuplaşma sonucu diğer

uçta yer alan yoksunların (kaybedenlerin), mevcut şartlarda sorumlusu kendileri ve talihsizlikleri ilan edilir. Onlar beceriksiz, hain, tedbirsiz ya da ahlaken rezil ve yoz kişiler olarak tabir edilir. Yani kısaca rekabetçi başarının zorunlu koşullarını yerine getirememiş saygıyı hak etmeyen bir yoksunlar kitlesi söz konusudur. Bu felsefenin yarattığı algıya göre yoksul; mahrum bırakılmış değil kendi kaderini seçmiş, kendi edip kendi bulmuş, karakter ve tutumlarının sonucunu yaşayan kişidir. Erkek egemen toplumda baskı altında olan kadının hapsedildiği işlevler aslında doğuştan gelen yetmezlikler olan aşırı duygusallığı, rasyonellikten uzak olması, rekabetçi olamaması ve zekâ azlığı ile açıklanır. Varlıklı elindekinin bir kısmını yoksulla paylaşmışsa bu onun iyi kalpliliğidir. Erkek kadına iyi davranıyorsa bu onun alçak gönüllülüğüdür. Oysa yükümlülükler evreninde öteki insanların ihtiyaçlarını talep etmeleri meşru bir insan hakkıdır. Onların refahını sağlamak, şanslarını arttırmak, toplumun sunacağı olanakları onlara açmak, toplumun ezilenlere ve yoksun bırakılanlara borcudur” (s.146-148).

Yoksullukla ilgili toplumda; korku (hastalık kaynağı görülme), suçlama (suç organizasyonlarının kaynağı olma ve yoksulluğunun sorumlusu olarak yoksulun suçlanması), çıkar sağlama (ucuz iş gücü kaynağı görülme), acıma (armağan verilip eşitsiz ilişkide manevi tatmin sağlama) vb. kavramlar etrafında şekillenmiş algılar yerleşmiştir. Her şeyden önce, varlığı korku nedeni sayılan, tembellik ve sorumsuzluğu ile kontrol altında tutulması gereken, ucuz emeğin kaynağı, iyilikseverlik duygusunun tatmin kaynağı ve acıma nesnesi olarak görülen ve varlığı ile ilgili söz hakkı bile olmayan yoksul ve dezavantajlı kesimle ilgili sağlıklı bir bakış açısına ulaşılması gerekmektedir (Buğra, 2007).

Bugün sosyal bir sorun olarak gördüğümüz ve tarih boyunca var olan yoksulluğun kitlesel olarak ortaya çıkışı 16.yüzyıl Avrupa kapitalizmine dayanır. Tarımın ticarileşmesi ile tarımsal yapılar çözülmeye başlamış, kırsal alanda başlayan çözüme ile de kitlesel olarak kente göç başlamıştır. Dalgalar halinde başlayan bu göç akını ile ulaşım, ticaret ve imalat sektörlerindeki düzensiz ve süreksiz istihdam “modern yoksulluğun” temelini oluşturmuştur (Buğra, 2007). Üretim ilişkileri ile başlayan modern yoksulluğun, yarattığı eşitsizlikler ve paylaşım sorunu ile kültürel, sosyal, siyasal boyutlarıyla çözülmesi gittikçe zorlaşan bir olgu olarak karşımıza çıktığı değerlendirilmektedir.

Refah dönemi tam istihdam ve sosyal güvenlik şemsiyesine dayanan “toplumsal uzlaşma ya da sosyal sözleşme” ile devlet, sendikalar ve sermaye sınıfları arasındaki

gerilimin çözümü için öncelikle yoksul ve dezavantajlı kesimin ekonomik olarak desteklenmesi ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda refah devletleri sosyal barışı sağlamak için; İş gücü sözleşmeleri ile sermaye barışı, ulus-devletin temelini sağlamlaştırmak için ulusal dayanışma duygusu yaratılması ile sınıflar arası barışı, Keynesçi politikalarla yoksul ve dezavantajlı kesimle toplum arasında barışı sağlamaya çalışmıştır (Şenses, 2006, s. 237-242).

Esasen Keynesçi talep yönetimi politikalarının uygulanması ile kapitalist sermayeye yeni bir alan açılmış, kurumsal bir yapı olarak Sosyal Hizmetler yoksullukla mücadele ve piyasa sisteminin ihtiyaçları ekseninde emeğin yeniden üretimi noktasında işlevsel bir rol almıştır denilebilir. Bu kapsamda Özel'e göre refah devletinin yoksulluğa yaklaşımı insan hakları bağlamından çok iktisadi hedef ve işlevleri merkeze alan ve nihayetinde kapitalist sermaye birikim sistemine hizmet eden liberal politikalar çerçevesinde şekillenmiş ve bunu da toplumsal uzlaşmanın sürdürülmesi yoluyla gerçekleştirmiştir (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 211). Kurumsal olarak Refah Devleti, uyguladığı politikalarla piyasa işleyişini kolaylaştırmaya, rahatlatmaya çalışırken öte yandan tüm toplumun temsilcisi olma rolündeki müdahaleci uygulamaları ile piyasa işleyişine ters tutumlar alabilmektedir. Bu müdahalelerin maliyeti de kamu harcamalarının yükünü arttırmaktadır. Kamu maliyesinin yükünü azaltmak için refah devleti en kolay yol olan sosyal harcamalarda kısıntıya giderek krizlerini atlattırma çalışmıştır. Yoksullukla mücadeleyi iktisadi temele dayandıran bu ekonomist bakış açısı, insanın kendini gerçekleştirme, kendi türü içinde sahip olduğu insani olanaklarını geliştirebilmesi ve bu koşulları sağlayacak bir ortamın yaratılması yoksulluk ve dışlanmışlığa ne ölçüde engel olacağı ve bu insani maliyetleri ne ölçüde karşılayabileceği tartışmalıdır.

Yoksulluğun eski döneme göre azalması, yoksulluğun hayırseverlik bağlamından çıkarılıp insanca bir yaşamın "hak" olduğu, fikrinin egemen olmaya başlaması, refah devleti anlayışının en önemli başarılarından denilebilir. Bununla birlikte, bireye ve aileye dayattığı yaşam normları, erkek egemen cinsiyetçi bakış açısı, insani hakların ekonomik kaygılarla ele alınması, erkek istihdamına verdiği öncelik, kadın ve çocuğu erkeğe bağımlı kılan politikaları ile de feministlerin eleştirilerine maruz kalmıştır. Bu kapsamda refah dönemi sosyal hizmet anlayışı da bu politikalardan bağımsız olmadığı için aynı eleştirilere maruz kalmıştır (Koray, 2005, s. 225).

Refah dönemi tam istihdam ve yoksullukla mücadele temel hedeftir ve bu kapsamda hedeflere büyük ölçüde ulaşılmıştır. Refah devleti krizleri sonrası 1980 ve

2000’li yıllarda derinden hissedilmeye başlanan yoksulluğa yönelik yaklaşımlarda tıpkı refah öncesi liberal yaklaşımdaki gibi hayırseverlik eksenli, özel alana ait, bireysel bir sorun ve sosyal risk olarak ele alınmaya başlanmıştır. Yalman’a göre (2007), Tam istihdam hedefi ile ortaya çıkan “güven duygusu”, yerini piyasa odaklı kendi kendine yetmeye çalışan “güvensiz” bir ortama bırakmış, yoksullukla mücadele amaç değil araç olarak değerlendirilmeye başlanmış ve mücadele yoksullukla değil etkilerini azaltmaya yönelik alanlara kaymaya başlamıştır (s. 71).

Uluslararası kuruluşların (WB, UNDP, UNCDF) yapabilirlik yoksunluğu olarak niteledikleri yoksulluk; uzun ve sağlıklı bir hayata, bilgiye, ekonomik kaynaklara ve topluluk katılımına ulaşabilme yoksunluğudur (Güloğlu ve Es, 2011, s.2). Ekonomik vurgunun yanında artık sosyal, kültürel ve öznel boyutları ve paylaşımındaki adaletsizliğin üstünde insan hakları temelli bir bakış açısı önem kazanmaya başlamıştır.

### **3.1.1. Yoksulluk Türleri**

Çok boyutlu yapısı ile yoksulluk olgusu, literatürde 3 gruba ayrılarak tanımlanmaktadır.

1-Mutlak Yoksulluk: Yaşamını sürdürebilecek mal ve hizmetlere olan ihtiyacını karşılayamama durumu olarak ifade edilebilir. Dünya Bankası tanımlamasıyla (az gelişmiş ülkeler için günlük 1\$, Latin Amerika günlük 2\$, Türkiye’nin de dahil olduğu Doğu Avrupa Ülkeleri için günlük 4\$ ve gelişmiş Sanayi Ülkeleri için günlük 14.40\$’ın altında gelire sahip olma olarak nitelenen mutlak yoksulluk, biyolojik varlığın devamı için gerekli olan beslenme, barınma ve giyecek ihtiyaçlarına ulaşamama halidir (Bağdadioğlu, 2003, s. 4)

2-Görelî Yoksulluk: Yiyecek dışında kalan barınma, giyinme gibi ihtiyaçları karşılamada eksiklik olarak ifade edilmektedir. Temel ihtiyaçların karşılanmakla birlikte toplumun genel refah düzeyi altında kalmış ve topluma sosyal yönden katılımın engellenmiş olduğu yoksulluk olarak ifade edilmektedir (Bağdadioğlu 2003, s. 4).

3-İnsani Yoksulluk: Mutlak ve Görelî Yoksulluğu da kapsamakla birlikte eğitim, sağlık, alt yapıya erişim, düzenli ve dengeli beslenme, önlenebilir hastalıklardan korunma, ana-çocuk sağlığı vb. temel insani haklardan mahrum olmak olarak tanımlanabilir (Özsoy 2004, s. 5).



### 3.2. Sosyal Dışlanma ve Sosyal İçerme

Yoksullukla ilgili tanımlamalar, piyasa sisteminin yoksulluk yaratıcı etkisine vurgu yapmadıkları ve yoksulluğu insan hakkı bağlamında değerlendirmedikleri gerekçesiyle yeterli bulunmamış, bunun yerine yoksulluk kavramından daha kapsayıcı ve insan haklarına vurgu yapan “sosyal dışlanma” kavramı daha sık kullanılmaya başlanmıştır.

Sosyal dışlanmayla ilgili “sosyal bağlardaki ayrışma, sosyal katılım ve dayanışmanın zayıflaması” tanımlı yaklaşımlar, “mal-hizmet, sosyal güvenlik, emek piyasasına katılım ve insan haklarından dışlanma” tanımlı yaklaşımlar, “toplumsal yaşama, üretim ve tüketim ilişkilerine ve politik süreçlere katılımdaki yoksunluk olarak ifade edilen farklı yaklaşımlar” mevcuttur (Gökbayrak, 2005). Bu tanımlamalar ekseninde sosyal dışlanma; kişilerin ayrımcılık ya da mahrumiyet gibi nedenlerle toplumun dışına itilmeleri ve toplumsal hayata katılımlarının engellenme süreci olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla bu süreçte sosyal dışlanmaya maruz kalmış birey ya da kesim kendini karar alma süreçleri dışında kalmış, çaresiz ve güvensiz hisseder. Politik dışlanmaya maruz kalan birey dağıtım süreçlerine katılamayınca ekonomik dışlanmaya da uğrar. Ekonomik dışlanma ile toplumsal yaşama katılamayan birey kültürel ve politik dışlanmaya maruz kalır, iç içe geçmiş ve karşılıklı etkileşimle seyreden bir döngü ile yoksulluk yeniden üretilir (Buğra, 2007). Sosyal dışlanma ile ilgili yaklaşımların ortak özelliği ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal boyutlarıyla bireyin özne olduğu yoksunluk hali olarak ifade edilebilir.

Sosyal dışlanma kavramı, yoksunluğu maddi olmayan yönleri ile ele alıp insan hakları eksenli değerlendirmesiyle olumlu eleştirilirken, yoksulluğun maddi yanını göz ardı etmesi, bölüşüm ilişkileri ve adaletsizliklerine yeterince vurgu yapamaması noktasında da yeterli görülmemektedir. Bu kapsamda kavramın kullanımı, yoksulluğun çok boyutluluğuna dikkat çekmesi ve sorunun sadece ekonomik olmadığına vurgu yapması bakımından işlevseldir. Sosyal dışlanmanın negatif sonuçlarının yok edilmesi bağlamında önem kazanan diğer kavram sosyal içerme kavramıdır.

Sosyal İçerme: Avrupa Birliği Açık İş birliği Yönetimi’nce yapılan tanıma göre; Yoksul ve sosyal dışlanmayla karşılaşmış bireylerin yaşadıkları toplumda sosyo-ekonomik ve kültürel alanda katılımlarının ve kaliteli bir yaşam standardına ulaşmaları için gerekli fırsat ve olanakların sağlanmasını hedefleyen bir süreçtir (Gökbayrak, 2005).

### 3.3. Türkiye’de Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma

Türkiye, AB uyum politikaları kapsamında sosyal dışlanmayla mücadele süreci 3 Aralık 2004 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve AB Koordinasyon Daire Başkanlığı koordinatörlüğünde başlatılmıştır. 26 Eylül 2006 tarihinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları, sosyal taraflar, STK’ları ve akademisyenlerden oluşan geniş katımlı toplantılar sonucunda yayınlanan Sosyal İçerme Belgesi, sosyal dışlanma ve buna karşılık geliştirilen sosyal içerme stratejilerini ele almaktadır. Belgede yer alan Sosyal İçerme stratejileri ve uygulamaları halen tamamlanmamış ve eksikleri giderilmeye çalışılmaktadır (Erdoğan ve Gökbayrak, 2006). Akademik çevrelerce gizli işsizlik ve eksik istihdam konularına vurgu yapılmaması, istihdamsız büyümenin nasıl gerçekleşeceğini açıklayamaması, kadın emeğinin enformel sektörde yoğunlaşmasını değerlendirme dışı tutması gibi eleştirilere maruz kalmakta ve yeterli bulunmamaktadır (Erdoğan ve Gökbayrak, 2006). Yapılan bu eleştirilere rağmen AB müktesebatı kapsamında stratejik planların uygulamaya geçmesi, beklenen sürede gerçekleşemese de olumlu olarak değerlendirilmektedir.

BM Kalkınma Programı (UNDP) tarafından hazırlanan “İnsani Yoksulluk Endeksi” ülkelerin yoksulluktan nasıl etkilendiğinin tespiti için geniş bir kriter tablosu içermektedir, gelişmekte olan ülkelerde bu endeksin bileşenleri, ülke vatandaşının 40 yaşına kadar yaşamama olasılığı (Türkiye’de %8.9), 15 yaş üstü yurttaşlardan okuma-yazma bilmeyenlerin yaş grubuna oranı (Türkiye’de %12.6), temiz su kaynaklarına sahip olmayanların nüfusa oranı (Türkiye’de %4), 5 yaş altı çocuklardaki normalin altında kiloya sahip olan çocukların yaş grubuna oranı (Türkiye’de %4) olarak belirlenmiştir (Buğra, 2007). Yine yoksulluk ve sosyal dışlanma oranı ile ilgili AB Konseyinin farklı kriterlere göre oluşturduğu Leaken göstergelerine göre AB ülkelerinde yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz kalma riski %15 dolaylarında iken bu risk Türkiye için %26 dolayında tüm üye ve aday ülkelere göre yüksek bir düzeydedir. Yaş grupları bakımından incelendiğinde en çok risk altında olan grubun çocuk nüfus olduğu, nüfus projeksiyonlarına göre nüfusun hızla yaşlanmaya başladığı ve geniş ailenin yerini almaya başlayan çekirdek aile yapısı nedeniyle yaşlı nüfusun da ciddi bir yoksulluk riski ile karşı karşıya olduğu değerlendirilmektedir (Çakar, 2007). BM’nin, sağlıklı ve uzun ömür, iyi bir eğitim düzeyi, tatminkâr yaşam olanağına ulaşabilecek kaynaklara erişim, siyasal özgürlükler, insan hakları, öz saygınlık alt göstergeleri ile oluşturulmuş İnsanca Gelişme Endeksine göre Türkiye 1995 yılında 174 ülke arasında 66. sırada, 2015 yılında 188 ülke

ve bölge arasında 72. sırada, 2016 yılında 188 ülke arasında 71. sırada, 2018 güncellenmiş verilerine göre 188 ülke ve bölge arasında 64. sırada yer almıştır (UNDP, 2018). Belirtilen bu oranlar açısından değerlendirildiğinde çağdaşı olan ülkelerin çoğunun gerisinde kalmakta eğitim, sağlık ve diğer altyapısal hizmetlerin sağlanmasında ciddi sıkıntılar yaşamaktadır denilebilir.

Türkiye’de son yıllarda GSYİH ve büyüme oranları artmasına rağmen, AB ülkelerine kıyasla düşük kalmaktadır. Gıda ve gıda dışı toplam yoksulluğun nüfusa oranı %27 düzeyi ile yüksek seyretmektedir. “Toplam Yoksulluk” seviyesindeki yüksek oran dışında bölgesel eşitsizlikler dikkat çekici boyuttadır. Coğrafi olarak ülkenin doğusu ve batısı arasında iki kat dolayında gelir farkı ve ortalama 8 yıl yaşam süresi farkı göze çarpmaktadır (Adaman ve Keyder, 2007).

Türkiye’de büyük kentlerde gecekondualarda yoğunlaşan bir yoksulluk ve sosyal dışlanmadan söz etmek mümkündür. Adaman ve Keyder’in 2005 yılında Ankara, Adana, Diyarbakır, Gaziantep, İzmir ve İstanbul illerinin gecekondu ve varoşlarında yaşayan 1863 kişi ile yapılan anket, merkezi ve yerel yönetimden paydaşlar ve akademik çevrelerden oluşan kadın ve erkek toplam 83 kişi ve 12 odak grupla yapılan derinlemesine görüşme, Türkiye’de yoksulluk ve sosyal dışlanmanın sebep ve sonuçlarının anlaşılması bakımından önemlidir. Ankete katılanların dörtte birinden fazlası okuryazar değil ve bundan dolayı dışlandıklarını düşünmektedir. Bu kapsamda yoksulluk-egitimsizlik kısır döngüsü söz konusudur. Katılımcılar kamusal sağlık ve eğitim hizmetlerinin yetersizliğinden, okul öncesi eğitim, yaşlı ve çocuk bakım hizmetlerinin yetersizliği, anadilinin Kürtçe olmasından kaynaklı sorunlar, kız çocuklarının okula devam edememesi, engelli bireyi olan ailelerin çocuklarının eğitimi ile ilgili konularda şikâyetçidir. Korunmasız gruplar kapsamında;

Gençler; eğitim ve okul dışı faaliyetlerinin yetersizliğinden, evde engelli bireylere bakmak zorunda olmasından, yarı zamanlı çalıştırılmak vb. sorunlarla karşılaşmaktadır.

Engelli bireyler; mekânsal düzenlemeler, sağlık, eğitim, bakım ve istihdam sorunlarına ek toplumsal yaşamdan çekilme konusunda sıkıntı yaşamaktadır.

Kadınlar; kadın olmanın getirdiği ek zorluklarla boğuşmak zorunda olan kadın eğitim, siyasi katılım, aile içi şiddet, namus cinayetleri vb. sorunlarla karşılaşmaktadır.

Zorunlu Göçe Maruz Kalanlar: Göç ettikleri bölgedeki arazi, mülk vb. kayıtlı varlıklardan dolayı gelir testinden geçememekte, sosyal ağlara katılım konusunda sıkıntı yaşamaktadırlar. Köye dönüş kapsamındaki programların yeterince uygulanmadığı konusunda sıkıntı yaşadıklarını belirtmişlerdir.

Bu gruplar dışında, katılımcıların beşte biri etnik kökeninden dolayı dışlandıklarını düşünmektedir. Dini inançlarından dolayı en çok Alevi kesim dışlandığını düşünmektedir. Sosyal dışlanma konusunun siyasi kesim, akademik çevreler ve kamuoyunda yer edinmediğiyle ilgili endişeler söz konusudur (Adaman ve Keyder, 2007).

Yapısal dönüşümünü tam olarak gerçekleştirememiş Türkiye'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunlarının çözümü için kamunun, yerel sosyal politika aktörlerinin, STK'ların ve toplumun yapması gerekenler şöyle özetlenebilir;

-Makro-ekonomik büyüme politikaları: Yapısal sorunlar olan kayıt dışı ekonomi, mevsimsel işsizlik, kadının işgücüne katılımındaki yetersiz düzey, sendikal hakların kullanılamaması, bölgeler ve bireyler arası gelir farkı vb. sorunlara yönelik eşitsizliği azaltma eksenli politikalar önem arz etmektedir. Politikalar işsizliği azaltmaya yönelik hazırlanmalı, kırsal alandan kente göçü engellemek için gerekli tedbirler ve teşvikler uygulamaya geçmeli, mesleki eğitim programlarına ağırlık verilmelidir.

-Sağlık ve eğitime erişimin önündeki engellerin kaldırılması eğitim ve sağlık kaynaklı yoksulluğun giderilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu kapsamda yakın zamanda uygulamaya konan Genel Sağlık Sigortası uygulaması önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

-Dezavantajlı kesim sayılan çocuklar, gençler, yaşlılar, kadınlar, engelli bireyler, adli sicil kaydı olanlar, zorunlu göç sonucu yerlerinden olmuş vatandaşlar vb. korunmasız ve savunmasız kesimin sosyal hizmetler ve destek mekanizmalarına, eğitime, istihdama, sağlığa ulaşmalarının önündeki engellerin kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

-Bu politikaların uygulanması ve verimliliğinin artırılması için bürokrasinin azaltılması, kamusal düzenlemelerle katılımcı ve etkin bir mekanizma oluşturulması ve bu mekanizma içinde STK ve sivil toplumun etkinliğinin artırılması Adaman ve Keyderin sunduğu bir alternatiftir (Adaman ve Keyder, 2007).

-Çok renklilik, azınlıkta kalan birey ve görüşlerin korunması Fişek'e göre yoksullukla savaşın önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Anayasamızda etnisite, toplumsal grup ve cinsel tercihle ilgili detaylandırma yer almadığından dışlanmanın ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasi boyutu yeterince anlaşılammaktadır (Adaman ve Keyder 2007). Kültürel ve siyasal dışlanma yaşayanların (Aleviler, Romenler, Kürtler) varlıklarını korumaları, kendilerini geliştirmeleri ve duyurmaları için Anayasal bir güvenceye ulusal, uluslararası ve bölgesel kaynaklarla desteklenmeye ihtiyaç duyduğu değerlendirilmektedir.

-Yerel Yönetimlere ve toplum örgütlerine aktarılan kaynaklar arttırılarak toplum hem kaynaklara hem de bu kaynakların kullanımına doğrudan ulaşabilecektir (Fişek A.G, 2006). Bu kaynakların kontrolü ulusal düzeyde TBMM tarafından yapılmakta ve TBMM-TV aracılığı ile toplumla paylaşılmaktadır. Yerel düzeyde de bu kontrolü sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesine ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

-Kültürel faaliyetlere erişim ve katılım, çocukluktan başlayarak yaşamın her döneminde birey üzerinde oluşan stres faktörleri ile mücadelede önem arz etmektedir. Toplumca gerçekleştirilen kültürel etkinlikler, eşitlikçi, barışçı, paylaşımcı, katılımcı, atılımcı kuşaklar ve bireyler yetişmesine ve geleceğini güvende hisseden bir toplum oluşmasına katkı sunacaktır. Fişek'e göre toplum için en büyük tehlike yalnız ve güvensiz bireylerin toplumun çoğunluğunu oluşturmasıdır. Bu kapsamda okullardaki spor, izcilik, kültürel vb. etkinliklerin tüm topluma yaygınlaştırılması suretiyle toplumcu hedeflere toplumca ulaşılması sağlanabilecektir (Fişek, 2006).

-AB ülkelerinde yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele; hak ve eşitlik temelli bir sosyal içerme projesi olarak uygulanmış ve sosyal politika siyasal sorumluluk bilinciyle yürütüldüğü için de başarılı olmuştur. Buna karşılık, ABD'de bireysel sorumluluk fikri ile biçimlenmiş sosyal politikalar; ülkenin İnsani Gelişim Endeksi sıralamalarında aşağı seviyelerde yer alması ve barındırdığı yüksek sayıdaki mahkûm oranları ile başarılı olamamıştır denilebilir (UNDP, 2005; Buğra, 2007). Bu kapsamda yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelenin insan hakkı ve adalet temelinde, eşitlik ilkesi çerçevesinde bir bakış açısı gerektirdiği değerlendirilmektedir.

-Türkiye'de yoksulluk ve sosyal dışlanma ile ilgili uygulanan sosyal politikaların kamu kaynakları üzerinde oluşturduğu baskıyı azaltma üzerindeki tartışmalar ve müdahaleci devletin etkinliği ile ilgili kuşklar nedeniyle "yardımseverlik eğilimleri, zekât müessesesi ve vakıflar gibi geleneksel kurumlar" da önemini korumaktadır.

Avrupa'da, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele eden, gündemde tutan ve lobi çalışması yapan EAPN (European Anti-PovertyNetwork/Avrupa Yoksulluk ile Mücadele Ağı) ve yoksul kesimin ev tamir ve bakım işleri ile ilgilenen 90 civarında ulusal STK'yı bünyesinde barındıran FEANSTSA (Fédération' Associations Nationales Travillantavecles Sans Abri- Evsizlerle Çalışan Ulusal Dernekler Avrupa Federasyonu) gibi STK'ları etkinliğini arttırmaktadır (Ekim, 2007).

Her toplumun sosyal, kültürel ve tarihi değerlerinin farklı olduğu göz ardı edilmemekle birlikte, STK koordinasyonunda toplum temelli sosyal hizmet faaliyetlerinin, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede Türkiye toplumu açısından

da işlevsel olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleyi; STK'ların, hak temelli bir perspektifle, AB kuruluşlarıyla ortak çalışma esasıyla dini ve geleneksel kurumlarla koordineli yöntemler geliştirerek yürütmesi Buğra'nın sunduğu bir alternatiftir (Buğra, 2007)

Serbest piyasanın ağırlığını arttırdığı neo-liberal süreçte mevcut sosyal hizmetlerin kurumsal yapısı da bu çerçevede şekillenmiş ve piyasalaşmıştır denilebilir. Piyasalaşan sosyal hizmetlerin kurumsal yapısı, insan hakları ve sosyal adaletin yerleşmesine bir tehdit olması yanında yoksulluğu derinleştirmesi ile de eleştirilmektedir (Şahin-Taşgın, 2017, s.73). Bu kapsamda günümüz insan hakları anlayışından öte bir anlayışla sosyal hizmetlerin, özel sektör ve piyasanın değil toplumun denetiminde ve kamusal bir hizmet olarak, yoksun ve dezavantajlı kesime en yakın birim olan yerel yönetimlerce “insan onuru” anlayışıyla sunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL BELEDİYECİLİK

#### 1. TÜRKİYE’DE SOSYAL/REFAH HİZMETLERİ VE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye’de tarihsel süreç boyunca ve halen “yardımlaşma ve inanç” eksenli çözülmeye çalışılan yoksulluk, kimsesizlik, muhtaçlık, engellilik, dışlanma gibi sosyal sorunların, günümüz bireyselleşmiş toplum yapısı ile ortaya çıkan eksen kayması sonucu çözümü zorlaşmıştır. Mevcut sorunların çözümü noktasında, devletin doğrudan sorumluluk alması gerektiği bir dönemde olduğumuz gözlemlenmektedir. Sosyal devletin bir ödevi olan sosyal hizmet ve yardımların özgür, çoğulcu ve demokratik bir toplumda gelişmeyi ve toplumu yaşatmayı sağlayıcı bir kurum olarak karşımıza çıkan “Kamu Yönetimi” içerisinde örgütlenilerek halka verilmesi önem kazanmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.100-102). Bu yönetim kapsamında yerindelik ilkesi gereği sosyal yardım ve hizmetlerin en etkin biçimde yerel yönetim birimlerince sunulacağı Türkiye açısından da genel kabul görmüş ve özellikle 2003 sonrası uygulamaya konan Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde yerel yönetimler daha fazla sorumluluk almaya başlamıştır.

Türkiye açısından yerel yönetimlerin sosyal sorumluluk almaya başlamaları, Osmanlı’nın son dönemlerine denk gelmektedir. Tarihsel olarak belediyelerin kurulması ile başlayan bu süreç, sosyal belediyeciliğin uygulanmaya başladığı döneme kronolojik olarak incelenecektir.

##### 1.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı İmparatorluğundan günümüze Türkiye’de merkez yerel ilişkileri yetki ve sorumluluk bağlamında merkezin etkin olduğu bir yapıda süregelmiştir. Günümüz “belediye” anlayışı ilk kez 1854 tarihinde Şehremaneti teşkilatının kurulmasıyla ortaya çıkmıştır denilebilir (Seyitdanlıoğlu, 1996, s.74-77). Bu dönemde yoksullar için klinik açılması, veba salgını karşısında çocuklar için ücretsiz aşı sağlanması ve 1868 Dersaadet Belediye Nizamnamesi ile yoksulları koruma görevinin Şehremanetine verilmesi ilk uygulamalar olarak dikkat çekmektedir.

## 1.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin kurulmasından sonra gelişen sanayi ve kentleşme sonrası 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Belediyelere çok geniş sosyal faaliyet görev ve yetkisi tanınmıştır. Ancak Belediyeler yeterli kaynağa sahip olamadıklarından bu görev ve yetkilerini kullanamamış zaman içinde merkezi yönetim ve bakanlıklara devretmek durumunda kalmıştır (Eryılmaz, 1997, s.56-57).

1950 sonrası dönemde hızlı kentleşmeye koşut toplumsal yapıdaki değişim, merkezi yönetimin sosyal sorunlar konusunda yetersiz kalması gibi iç etmenler yanında küreselleşme olgusu ve Avrupa Birliği üyelik sürecinin gerektirdiği yükümlülükler kapsamında dış etmenler sonucu, yerinden yönetim ve yönetim kavramları Türkiye gündemine girmiştir denilebilir. Esasen liberalleşme süreci ile yerel yönetimlere devredilen hizmetlerin sonraki süreçte özel sektöre devri öngörülürken, güçlenen yerelin bu hizmetleri yapabileceği gittikçe önem kazanan bir yaklaşım olmuştur. Refah devletinin refah hizmetleri sunumunun yerelde sağlanması gerektiği ve yerel yönetimlerin sosyal hizmetlerin karşılanmasından sorumlu olduğu anlayışı günümüz dünyasında olduğu gibi Türkiye’de de genel kabul görmüştür (Özdemir, 2015, s.155).

## 1.3. 1970 Dönemi Yerel Yönetimler ve Toplumcu Belediyecilik

Günümüz anlamıyla sosyal belediyeciliğin temeli 1973 seçimleri sonrası CHP Belediyelerinin “Toplumcu Belediyecilik” anlayışı ile atılmıştır denilebilir. Toplumcu Belediyecilik anlayışı ile belediyelerin sosyal ihtiyaçları da göz önüne alması gerektiği, hizmet alanlarının genişletilmesi, belediyelerin ekonomik ve siyasi alanda güçlendirilmesi ve toplumsal katılım gibi unsurlar ön plana çıkarak sosyal adalet ve eşitsizliklerin giderilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu anlayış çerçevesinde belediyeler üretime katılarak tüketimdeki eşitsizliği gidermeye çalışmışlardır. Belediyeler fiyat artışını engellemek için ekmeğe üretimine başlamış, kaliteli ve ucuz meyve sebze ulaşım için semt halleri kurmuş yoksul kesim için tanzim satış mağazaları açmıştır.

Toplumcu Belediyecilik anlayışı çerçevesinde faaliyet gösteren belediyeler kaynak yetersizliği ve merkezi hükümetle çatışma yaşamaları sonucu yeterli düzeyde başarılı olamamıştır. Bunun yanında 1980 darbesi sonrasında dünyada ve Türkiye’de



yaşanan ekonomik istikrarsızlık dönemi yerel yönetimlerin zayıfladığı sosyal fonksiyonlarını yitirdiği dönem olarak görülmektedir (Şahinoğlu, 2017, s.52).

#### 1.4. 1990 ve Sonrası Dönem

1994'ten sonra yerel yönetimlerde ana aktör birçok Büyükşehir ve Belediye seçimlerini kazanan Refah Partisi ve devamında Ak Parti Belediyeleridir. Bu başarıda kadın partililerin ev ev dolaşarak İslami dayanışma duygusu yaratması, ilaç, erzak, giyecek yardımları etkili olmuştur. Diğer partilerin seçim propagandası olarak eleştirdikleri bu yöntemi zaman içinde kullanmaya başlamaları bu hizmetlere olan ilgiyi ve beklentiyi arttırmıştır. Başta Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere zamanla diğer belediyeler'de sosyal hizmet alanlarını genişleterek, dezavantajlı kesime yönelik faaliyetleri çeşitlendirmeye başlamışlardır

Büyükşehir Belediyelerinin sosyal belediyecilik alanındaki uygulamaları 1990'lı yıllarda başlamış olmakla birlikte 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bir hareketlilik kazanmıştır (Toprak ve Şataf, 2009, s.19). Yasayla yerel sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması konusunda yetkilendirilen Büyükşehir Belediyeleri bireylerin tüm sosyal ihtiyaçlarının karşılanması ve sosyal problemlerin giderilmesi görevini üstlenmişlerdir. Kent bilgi sistemlerinden sosyal yapılandırmaya, eğlence yerleri işletme ve işletirmeden park ve hayvanat bahçelerine, sağlık merkezlerinden her türlü sağlık işletmelerine, yetişkin, yaşlı, engelli, kadın, genç ve çocuklar dâhil tüm dezavantajlı kesime yönelik sosyal ve kültürel hizmetler yanında koruyucu-tedavi edici-rehabilite edici destekleri sunmakla görevlendirilmiştir. Öyle ki herhangi bir soruna yönelik sosyal belediyecilik planlaması ya da uygulaması yapmak isteyen bir Belediye, hukuksal dayanağını Büyükşehir Belediyesi ya da Belediye Kanunu'nda bulabileceği görülmektedir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005).

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler önemli bir sosyal politika aktörü olmuş ve Sosyal Belediyeciliğin önü açılmıştır denilebilir. Kanun kapsamında sosyal hizmet ve yardımlar, işsizliğin önlenmesi amacıyla meslek ve beceri kursları açma, kültür ve sanat faaliyetleri. Konut ihtiyacının sağlanması, imkânlar ölçüsünde gençlik spor merkezleri açma, kadın ve çocuklar için sığınma evi açma, okul öncesi eğitim kurumları ve her türlü sağlık tesisi açma, gıda bankası kurma, öğrencilere yönelik destekler gibi hizmetler belediyelere yüklenmiştir. Ancak sunulacak yardım ve hizmetlerin sosyal adaletin sağlanması temel hedefi noktasında, dağıtımını da önem arz etmektedir. Bu

kapsamda dağıtımın özürü, yaşlı, yoksul ve muhtaç kimselerin durumuna uygun yöntemler kullanılarak sağlanması önemlidir (Yıldırım ve Göktürk, 2008, s.245).

## **2. TÜRKİYE’DE SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARIN YEREL YÖNETİM TARAFINDAN SUNULMA NEDENLERİ**

Türkiye açısından sosyal hizmet ve yardımların, yerel yönetim birimlerince sunumu ana hatlarıyla gerekçelendirilecek olursa:

### **2.1. Kentleşme Olgusu ve Yarattığı Sorunlar**

Türkiye açısından yerel yönetimlerin müdahalesini gerekli kılan ve çok önemli bulduğumuz kent ve kentleşme olgusu yarattığı pek çok sorun yanında çözümünü de içinde barındırmaktadır. Yoksulluktan sosyal dışlanmaya, çarpık yapılanmadan kentsel dönüşüme uzanan pek çok sorunun merkezine yer alan kent ve kent politikaları konusu, önemine istinaden geniş incelenecektir.

Kentler, eski ve yeninin, formel ve enformel örgütlenmelerin bulunduğu mekânsal alanlar olarak öne çıkmaktadır. Buna paralel olarak ülkenin politik, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi üzerindeki etkileri ve belirleyici rol almaları ile önemleri artmıştır.

Bauman’ın ifadesiyle, “kentte yerleşik olup çatışma halinde olan iç grup dış grup ile dışardan göç ederek yeni gelen ve her iki grubun da sınırlarını delme ihtimali nedeniyle, düşman olarak gördüğü üçüncü grup olarak nitelenen ve göçmenlerden oluşan” üç grup vardır. Bu üçlü toplumsal yapının şekillendirdiği yeni kent demografisi, yoksulluk ve dışlanmışlığın modern örüntüsü olarak karşımıza çıkmaktadır (Bauman, 2017, s.47-71). Oysa yükümlülükler evreninde, öteki insanların ihtiyaçlarını talep etmeleri meşru bir insan hakkıdır. Yoksun bırakılmış bu insanların ihtiyaçlarını temin ve refahını arttırmak, toplumun yükümlülüğüdür. Bu kapsamda, kentleşmenin ortaya çıkardığı her tip sorunun çözümüne ve bu noktada yerel yönetimlerce oluşturulacak sosyal politika ve hizmetlere ihtiyaç vardır (Artan, 2012, s.160-161).

Türkiye’de dar gelirli kesimle ilgili olarak kent politikaları kırdan kente hızlı göçlerin başladığı 1940’lı yıllarda başlamıştır. Bu kapsamda oluşturulan politikalar, yetersiz düzeyde kalan konut arzına yönelik yetersiz düzeyde uzun vadeli ve düşük faizli krediler şeklinde konut edindirme ile sınırlı kalmıştır. Konut üretimi yetersizliği gecekondulaşma ve eski tarihi kent merkezlerinde, konut yığılması sonucunu

doğurmuştur. Bu yığılaşma ile gecekondular alanları ile siyaset arasında kurulan klientalist ilişkiler ağı çerçevesinde politikacıların oy deposu haline gelen gecekondular çeşitli aflarla formelleşmeye başlamıştır. Devam eden süreçte gecekondular alanlarının formelleşmesi için TOKİ ve Belediyeler arasındaki protokollerle, belediye her türlü fizibilite, hak sahiplerini tespit ve anlaşmaya gidilmesi, alanın temizlenmesi işlemlerini gerçekleştirip TOKİ'ye teslim etmesiyle başlayan kentsel dönüşüm süreci, TOKİ'nin ihaleler yoluyla özel sektörü işe dahil etmesi ile de inşaat süreci başlar. Proje tamamlandığında TOKİ, özel sektör, belediye ve hak sahipleri paylarını alır. Hak sahibi, yeni konutun farkını ödeyebilecek durumda ise alır, aksi durumda TOKİ'nin sosyal konutlarından birine ya da kentin daha ucuz alanlarına taşınmak durumunda kalır. Böylece sosyal yapının farklılaştığı yeni ortamlar doğmuş olur (Koray ve Çelik 2015, s.311).

Son dönem kent politikaları, “Yerinden Yönetim, Yönetişim, Katılım, Yerel Kalkınma, Kentsel ve Yerel Girişimcilik, Sosyal Belediyecilik, Pazarlama ve İmaj, Yaratma, Stratejik Planlama ve Büyük Kentsel Dönüşüm Projeleri olarak özetlenebilir (Erder ve İncioğlu, 2008, s.22-32).

Yerel Yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla çıkarılan 5393 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile karar alma süreçlerine Ticaret ve Sanayi Odaları, Sendikalar, Üniversiteler, STK temsilcilerinin katılımı sağlanmıştır. 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu ile kentlerle ilgili, “iyi yönetim ve yerindelik” ilkeleri belirlenmiştir. AB uyum süreci kapsamında, bölgesel kalkınma için kamu, özel ve STK iş birliğinde kurulan Kalkınma Ajansları tarafından strateji, plan ve projeler hazırlanmıştır. 61. Hükümet Programı kapsamında marka ve yaşanabilir kentler vurgusu ile politikalar geliştirileceği açıklanmıştır (61.Hükümet Programı, 2011). Programda kentlerin rahat ulaşımı, tertemiz doğası ve havası, güçlü ekonomisi, üst düzey estetiği, etkin ve şeffaf yönetimi, huzurlu insanları ile daha yaşanılabilir mekân hedefleri ve mevzuatın yaşanabilir mekanlar ve marka şehirler hedefleri doğrultusunda yenileneceği açıklanmıştır.

2000 sonrası dönem AKP iktidarı, inşaat ve konut sektörünü ekonominin lokomotifi ilan ederek TOKİ'yi etkin bir şekilde kullanmıştır.2004-2013 arası dönemde Türkiye toplam istihdamı %30 artarken, inşaat istihdamı %40'ın üzerinde gerçekleşmiştir (TÜİK, 2013). Köyden kente göçeden tarıma bağlı vasıfsız işgücü istihdamında ciddi bir rol oynayan inşaat sektörü, 200'den fazla alt sektöründe ürettiği mal ve hizmete talep yarattığından ekonominin lokomotifi olma niteliğini devam ettirmektedir denilebilir (Koray ve Çelik, 2015, s.302).

Kentsel dönüşümün amacı; sağlıksız yapılaşma, deprem, sel vb. doğal afetler sonucu ortaya çıkan plansız ve çirkin yapılaşmaya karşı, kentlerin “daha yaşanılabilir olması, marka şehirler haline gelmeleri, modernleşmeleri ve büyük şehirlerin küresel kent olma” ideallerini gerçekleştirmek olarak ifade edilebilir. Batıda 19. yüzyılda da farklı biçimlerde uygulanmıştır. Kentlerde eski, köhnemiş, çöküntü bölgesi haline gelmiş, işlevini yitirmiş alanlardaki ekonomik, sosyal ve fiziksel iyileşmeyi gerçekleştirmek için devlet ya da devlet-özel sektör iş birliğinde uygulanmıştır (Polat ve Dostoğlu, 2007, s.4-7). “Yıkım, yapım ve düzeltme” şeklinde uygulanan bu müdahalenin aktörleri, finansman modelleri ve uygulama araçları ülkelerin ekonomi-politik yapıları, toplumsal muhalefet düzeyleri ve planlama araçları vb. değişkenlerle farklılaşarak çeşitlenmiştir. Batı Avrupa’da bu süreç, 1950 döneminde ‘Kentsel Yeniden Yapılanma’, 1960 döneminde ‘Kentsel Yeniden Canlandırma’, 1970 döneminde “Kentsel Yenileme”, 1980 döneminde” Kentsel Yeniden Geliştirme”, 1990 döneminde ise “Kentsel Dönüşüm” olarak tanımlanmıştır. “Kentsel Dönüşüm” tanımlaması, halen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla kullanılmakta ve kent politikası olma vasfını korumaktadır (Keleş,1998, s.222-225).

Birçok akademik çalışmaya konu olan “inşaata dayalı ekonomik büyüme” politikasının sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmalar halen devam etmektedir. İnşaat sektörü üzerinde büyüyen ekonomik yapının kentlerin sosyo-kültürel ve sosyo-mekânsal yapıları üzerinde yarattığı değişim ve dönüşüm önemlidir. Son dönem “inşaata dayalı büyüme stratejileri” ekseninde, kent politikalarını şöyle özetlemek mümkündür:

-Daha çok dar gelirli yurttaşların yaşam alanları olan gecekonduları, kent içinde kalan eski sanayi ve liman alanlarını, az sayıdaki sosyal konut alanlarını, eski tarihi kent merkezlerini, kent merkezi içinde kalmış ve emlak değeri yüksek olan alanlarını kapsamaktadır. Bu alanları, kentsel dönüşüm uygulamaları ile modern konut, iş ve alışveriş merkezlerine, otel ve eğlence mekânlarına dönüştürmek,

- Kent çevresinde dar kesimlere yönelik sosyal konut bölgeleri oluşturmak,
- Kentleri büyük ulaşım projeleri ile güçlendirmek,

Bu politikalarla arsa ve emlak değerleri artarken, sosyal konut projeleri ile dar gelirli kesim için, uzun vadede kira öder gibi ev sahibi olmanın yolu açılmıştır (Koray ve Çelik, 2015, s.303). Yüksek istihdama olanak sağlayan yeni” modern kentler, bir köy nüfusu barındıran rezidanslar, ilçe nüfusuna sahip çok katlı siteler” ve kültürel, tarihi ve toplumsal dönüşümle yeni bir kent dokusu ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu yeni kentsel dönüşüm sürecinin istihdam, dar gelirliye uygun sosyal konutlar, modern yaşam alanları yaratması olumlu yönleridir. Ancak toplumsal bir uzlaşma ve ekonomik politikalarla desteklenmeyerek yürütülmesi, politik katılım süreçlerine izin vermeyen, ilan edilen alanlardaki mekânsal ve sosyal bağları göz ardı eden ve kentsel dokuyla eklemelenmeyen, kentteki kültürel-tarihi-toplumsal birikime saygı göstermeyen bir sürecin faydası olmayacaktır. Bu olumsuz sürecin, kentlerdeki gerilimi arttıracak, toplumsal dokuyu bozan, yıkıcı bir etki yaratabileceği riskleri de göz ardı edilmemelidir (Akkar, 2006, s.36-37).

Kentsel Dönüşüm Projeleri, Ulaşım Projeleri, HES Projeleri, Nükleer Santral Projeleri gerçekleştirilirken bu projelerden etkilenen halk, Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası gibi meslek odaları ve bazı akademisyenlerin, projeler hakkındaki “emlak eksenli olduğu, kentin tarihi-kültürel –ekolojik değerlerini ve demokratik katılımı göz ardı ettiği, kente ait plan kararları ve yapılaşma koşullarını düzenleyen yasal düzenlemeleri yok saydığı, dar gelirli ve yoksul kesime ait yaşam alanlarına yönelik mekânsal müdahalelerle yerinden edilmeleri ile sosyal ayrışma ve yoksulluğu derinleştirildiği ve izlenen katı politikaların halkta oluşturduğu otoriter tavır algısı “ eleştirileri gündeme gelmektedir. Kentsel dönüşümün özetle; zorunlu yerinden edilme, artan yoksulluk, sosyal dışlanma, evsizlik, sosyo-mekânsal ayrışma vb. başlıklarla ifade edilebilecek riskleri barındırdığı ifade edilebilir (Akt. Koray ve Çelik, 2015, s.308).

Kentsel dönüşümün dengeli ve usulüne uygun ifası halinde “ekonomik canlılık, küreselleşen sermayeyi ülkeye çekmesi, kentin fiziksel yapısındaki düzelmeler, emlak fiyat ve gelirlerinde yarattığı artış, asayişin daha kolay sağlanması, yarattığı istihdam ile yoksulluğu azaltması, sosyal bütünleşmeye katkı sağlaması, politik katılımı gerçekleştirilmesi, yerleşen kamusal hizmetlerin niteliğini arttırması” etkileri bağlamında olumlu bulan yaklaşımlar da mevcuttur (Akt. Koray ve Çelik, 2015, s.308).

Bir süreç ve realite olarak, “Kentsel Dönüşüm” uygulamalarının ve kentleşme politikalarının negatif sonuçlarını engellemek için; Türkiye’de mevcut uygulamaların, ekonomik ve sosyal politikalarla desteklenmesi, uygulama sürecinde demokratik katılım boyutunun ihmal edilmemesi, tarihi, doğal ve kültürel değerlerin korunması, dezavantajlı (yoksul, engelli, göçmen vb.) kesiminde marka ve yaşanabilir kentlerin bir parçası olduğu ve kente dair projelerde ihmal edilmemeleri, düşüncesinin yerleşmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## 2.2. Sosyal Hizmet Sunumundaki Çok Parçalı Yapı

SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler, STK'ları gibi unsurlardan oluşan parçalı yapının, hizmet alanlar noktasında kapsayıcı bir veri tabanının bulunmayışı, bazı kişilerin farklı yerlerden hizmet alabilmesine olanak sağladığı gibi bazı kimselerinde bu yardım ve hizmetlerden yararlanamamasına yol açabilmektedir. Benzer nitelikte sunulan bu hizmet ve yardımların çok sayıda kurum tarafından sağlanması kaynak sıkıntısı nedeniyle hizmetlerin etkili ve verimli sunulmasını engellemektedir. Bu karmaşıklığı gidermek için kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının mevcut dağılımı ne şekilde çözebileceği tartışma konusudur (Artan, 2012, s.166). Çok parçalı hizmet ve yardım sistemi içinde yer alan yerel yönetimlerin, bu hizmeti en iyi ve verimli bir şekilde sunabileceği değerlendirilmektedir.

## 2.3. Küreselleşme Olgusu

Küreselleşme sonrası ulus-devletlerin zorunlu olarak ekonomik alandaki yetkilerinin bir kısmını yerele aktarması sonucu ortaya çıkan bu yeni dünya düzeninde halk katılımını, yerel siyaseti, kültürel hakları önceleyen anlayışın hâkim olmasıyla yerel yönetim ve sivil toplum, demokrasinin işlemesi için aktif hale gelmiştir.

## 2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve BM Yerel Gündem 21 Programı

1988 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, hizmetlerin yerel halka en yakın birim olan yerel yönetimlerce sunulması amacıyla yerel yönetimlerin mali ve idari bakımdan özerkliğini arttırmayı hedefleyen bu uluslararası sözleşmeyi, Türkiye 1992 Bakanlar Kurulu kararıyla onaylamıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planında” yerel yönetimlere devredilecek yetki ve görev aktarımı sözleşmede yer alan ilkeler esasınca gerçekleştirilecektir” beyanı çerçevesinde, önümüzdeki süreçte de güçlü yerel yönetim anlayışının, hâkim olacağı anlaşılmaktadır (Akt. Artan, 2012, s.173).

Halkın ve sivil inisiyatiflerin yerel karar alma ve uygulamalardaki etkinliğinin göstergesi sayılan Kent Konseylerinin oluşumu sosyal belediyeciliğin uygulanması açısından önem arz etmektedir. Türkiye’de yönetim kavramının gelişiminde, BM 21. Eylem Planı önemli bir yer tutmaktadır. 1997 Yılında yerel gündem 21’lerin teşviki ve geliştirilmesi projesiyle başlayan çalışmalar, proje ortağı belediye sayısı 50’yi geçince, proje çerçevesinden çıkarılarak Türkiye Yerel Gündem 21 programına dönüştürülmüştür.

Programın yereldeki temel karar alıcı ve uygulayıcı mekanizmaları, kent konseyi çatısı altında örgütlenmiş yerel paydaşlardır. Kent konseyleri kadın ve gençlik meclisleri, çalışma grupları, çocuk, engelli ve yaşlı platformları gibi özel ilgi gruplarına yönelik mekanizmalarla desteklenmektedir. Bu programla, kentlerde yerel yönetimler ve sivil toplum kent gündemini belirlemek amacıyla birleştirilerek hem katılımcı demokrasiyi hem de çevre ve yaşam kalitesini artırma amacına yönelik yönetim anlayışının Türkiye gündemine yerleşmesi sağlanmıştır. 2005 Yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu 76.maddesine göre Kent Konseylerinin kurulması zorunlu hale gelerek kanuni altyapısı oluşturulmuştur (Yerel Gündem 21, 2017).

Türkiye’de Kent Konseyleri yerel ölçekte yoksulluğun azaltılması, kadın, çocuk, yaşlı, engelli gibi dezavantajlı grup ve bireylere yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin sunumunda gittikçe artan önemi ile dikkat çekmektedir.

Kent Konseylerinin tüm bu sosyal ve kültürel faaliyetlerine rağmen, ekonomik olarak bağımsız bir bütçeye sahip olmamaları, siyasi olarak belediye yönetimlerinden bağımsız olamama ile ifade edilebilecek konumları, koordinasyon eksikliği (merkezi ve yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları, siyasi parti temsilcileri, muhtarlar ve halkı temsil eden çok aktörlü paydaşlar arasında kente dair kararlar alınmasında ve ortak aklın oluşturulmasında), faaliyetlerinin tamamının gönüllülük ilkesi çerçevesinde yapılması sonucu nitelikli yürütücü sıkıntısı gibi problemlerden dolayı uygulamada ciddi sıkıntılar yaşaması söz konusudur (Acar, Negiz ve Akman 2013, s.39-40). Tüm bu problemlere rağmen Kent Konsey’leri, kentliler ve yöneticilerin inisiyatifinde aktif hale getirilerek yerel demokrasinin gelişmesinde, dezavantajlı kesime yönelik sosyo-ekonomik ve kültürel desteğin sağlanmasında ve yoksulluğun giderilmesinde önemi gittikçe artan bir kurum olarak değerlendirilmektedir

## **2.5. Avrupa Birliği Müktesebatı**

Türkiye’nin, AB üyelik süreci içinde uymayı taahhüt ettiği Koppenhag kriterleri, insan haklarını, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü içeren birçok maddeyi kapsamaktadır. Bu müktesebat kapsamında yerel yönetimlerin uygulamakla yükümlü olduğu “sosyal politika, çevre, enerji yönetimi, tüketicinin korunması, ulaşım, ayrımcılığın önlenmesi ve serbest dolaşım, yerel vergiler, yerel seçimler, devlet yardımları vb.” başlıklar yer alır. AB uyum süreci kapsamında, bölgesel kalkınma için kamu ve özel ve sivil toplum kuruluşlarını barındıran “kalkınma ajansları” tarafından

strateji, plan ve projeler hazırlanmıştır (Koray ve Çelik, 2015, s. 306). 61. Hükümet Programında marka ve yaşanabilir kentler vurgusuyla 2023 hedefleri doğrultusunda, politikalar geliştirildiği ifade edilmiştir. Kentler için “rahat ulaşım, tertemiz havası ve doğası, güçlü ekonomisi, üst düzey estetiği, etkin ve şeffaf yönetimi, huzurlu insanları ile daha yaşanılabilir mekân” hedeflenmiş, imar mevzuatının da bu hedefler doğrultusunda yenileneceği, açıklanmıştır (3.Erdoğan Hükümeti Programı, 2011).

AB- Türkiye ilişkileri çerçevesinde müktesebatın “yerindelik ilkesi” gereği; Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır (Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu, 2005). Yerindelik ilkesi kapsamında hizmetlerin yerel halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerce sunulması ile ilgili çalışmalar, özellikle “sosyal dışlanma ile mücadele ve sosyal içerme alanlarında” yeterli bulunmamakta ve Avrupa Komisyonunca eleştirilmektedir (Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2007).

### **3. SOSYAL BELEDİYECİLİK VE TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİK**

#### **3.1. Sosyal Belediyeciliğin Düşünsel Altyapısı ve Kavramsal Tanımı**

##### **3.1.1. Sosyal belediyeciliğin düşünsel ve siyasal altyapısı**

Kabile yaşamının güç kaynağını oluşturan kan bağı, cinsiyet, yaş gibi olguların yerini komşuluk, meslek, zenginlik ve ayrıcalığın aldığı, biyolojik alanın toplumsal alana dönüştüğü Kentler, içinde barındırdığı çelişkiler ve gün geçtikçe artan ve karmaşıklaşan sorunlarıyla dikkat çeken alanlara dönüşmektedir (Bookchin, 2014, s.347). Günümüzde sosyal devlet düşüncesinin uygulanmasında, toplumsal duyarlılığı geliştirecek, yerelin sivil kaynaklarını harekete geçirecek politikaların geliştirilmesi, Yüksel’in sunduğu bir alternatiftir. Yerel yönetimlerin, komşuluk, hemşerilik anlayışı içinde, aynı beldede yaşayan insanların, toplumsal duyarlılıklarını geliştirebileceği ortamların yaratılması, yurttaşlık yaşamı ve yurttaşlık duyarlılığının geliştirilmesi önem arz etmektedir.

Sosyal Yurttaşlık, sosyal politikaların yurttaşlık hakkını desteklemesidir. Türkiye’de sosyal politika uygulamaları başlangıç döneminde ulus inşa etme sonrasında ise kalkınma hedefleri çerçevesinde ele alındığı için “sosyal yurttaşlık” içi doldurulmamış bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Urhan ve Urhan, 2015, s.242). Sosyal yurttaşlık



statüsünden uzaklaştıkça klientalist ilişkiler ve bunları düzenleyen toplumsal ağların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Klientalizm, siyasal otoritenin dağıtım ölçütlerine göre sunulan birtakım hizmetler ya da mallar karşılığında siyasal destek talebinde bulunma süreç ve ilişkilerini kapsayan bir durum olarak ifade edilebilir (Metin, 2011, s.182). Bu kapsamda siyasal otorite destek toplama amacı ile kamu kaynaklarını bazı toplumsal katmanlara dağıtarak eşitsiz bir ilişki ekseninde, mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirir. Eşitsizlik, karşılıklık ve kişisellik üzerine kurulu bu ilişki ağı çerçevesinde Türkiye’de kırsal yapının çözülmediği ve sosyal devletin koruma sağlayamadığı ortam ve dönemlerde formel sosyal güvenlik sistemi gelişmemiş bunun yerine klientalist ilişkileri güçlendiren enformel sosyal güvenlik ve destek ağlarından hemşehri ve cemaat dayanışmaları, bireye sosyal koruma sağlamada etkili olmuştur. Bu destek ağları, yoksulların ve göçle kente gelenlerin geçinme ve hayatta kalma stratejilerinin aracı olması nedeniyle klientalist ilişki ağlarının hem nedeni hem de sonucu olarak nitelenebilir (Koray ve Çelik, 2015, s.240-243). Türkiye’de zemini olan klientalist ilişkiler ağının, sosyal yardım ve hizmet sunumunu devletin bir ödevi olarak değil de hükümetin bir lütfu yanlış algısı oluşturması bakımından, özgür yurttaş için bir risk faktörü içerdiği göz ardı edilmemelidir. Nitekim Urhan ve Çelik’in 2011 yılında engelli bireylere yönelik yaptıkları niteliksel alan çalışmasında, evde bakım ücretinden yararlananların bu ücreti hükümetin bir yardımı olarak algıladıkları ve lütf olarak gördükleri sonucu önemlidir (Koray ve Çelik, 2015, s.257).

Kentsel çelişkilerin azaltılmasında, halkın ve sivil İnisiyatiflerin, yerel karar alma süreçlerinde etkili olmasını beklemekle birlikte, sürecin varlıklı sınıflar lehine kullanılma olasılığı, katılımın önemli çelişkisini barındırmaktadır. Nitekim varlıklı sınıfların kentleri kendi bakış açılarına göre dönüştürerek, süreci etkileri altına almaları ve geneli temsil noktasındaki risk, gözden uzak tutulmamalıdır (Yüksel, 2007).

### **3.1.2. Sosyal belediyecilik modelinin kavramsal tanımlamaları**

Sosyal Belediyecilik Yerel idareye, sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükler. Kamu harcamalarını, konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayarak, sosyal amaca yönlendirir. İşsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve uyumun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve bu faaliyetlerin, gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan alt yapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngörür. Bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal

güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik, sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevi yükleyen bir model olarak ifade edilebilir (Akdoğan, 2002, s.15). Sosyal Belediyecilik, yerel yönetimleri sadece altyapı hizmetleri yüklenicisi olarak değil, sosyal sorunların çözümünde de sorumlu tutmaktadır (Toprak ve Şataf, 2017, s.5-6).

AB uyum sürecinin başlamasıyla önemi artan sosyal belediyeciliğin işlevleri dört ana başlık şeklinde ele alınabilir (Ateş, 2009, s.81-88).

1-Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon: Toplumsal düzenin devamı için bireyin toplumsal beklentilere uygun davranış edinmesi, kural ve değerler konusunda sosyal kontrol sistemi içine alınması amacıyla halk meclisleri, esnaf geceleri, afişler, mahalle kütüphaneleri aracılığıyla toplumsal bütünlüğün sağlanması.

2-Mobilize etme, yönlendirme kılavuzluk ve rehberlik etme: Toplumun tüm kesimlerine danışmanlık, önemli gün ve olaylarda yönlendirme ve bir araya getirme, sorunlarını hangi kurumda ne şekilde çözebilecekleri konusunda danışmanlık hizmetleri bu kapsamdaki işlevidir.

3-Yardım etme, gözetme: yerel idarenin bulunduğu bölgedeki yoksul ve muhtaç durumdaki bireyleri izlemesi, asgari gelir düzeyindeki birey ve aileleri takip ederek gıda giyim yakacak kırtasiye tekerlekli sandalye vb. ihtiyaçları konusundaki destek işlevleridir.

4-Yatırım: Küçük ölçekli tanzim satış mağazaları kurma, aşevleri, sığınma evleri, sağlık ocağı ve mahalle kütüphaneleri kurma bu kapsamdaki işlevleridir.

İçişleri bakanlığı yerel yönetimler sosyal hizmet rehberinde (2005) sosyal belediyeciliğin faaliyet alanları “evsizlik, yaşlılık, fiziksel ve zihinsel özürlülük, işsizlik aile içi şiddet, ihmal, istismar, geçim zorluğu fakirlik, yalnızlık, sosyal dışlanmışlık-yabancılaşma, cinsiyet eşitsizliği, psikolojik sorunlar, depresyon, travma ve stres, uyuşturucu madde ve alkol bağımlılığı, kumar vb.” olarak ifade edilmiştir. Yine aynı kaynakta hizmet verilecek ve yardımda bulunulacak kesim açısından da şu ayrıma gidilmiştir;

- Bakıma ve korunmaya muhtaç aileler
- Aile içi şiddet, ihmal ve istismara Maruz bırakılan çocuk, genç, yaşlı, engelli ve yaşlılar
- İşsiz yetişkinler ve kimsesiz çocuklar
- Bağımsız olarak yaşamakta güçlük çeken 60 yaş ve üstü kişiler

- Günlük toplum hayatına ve toplumsal ilişkilere bağımsız olarak katılamayan veya ihtiyaçlarını gideremeyen kronik ve ileri düzeyde ruh (akıl) sağlığı bozuk, duygusal açıdan istismar edilen çocuk genç yetişkin ve yaşlılar

- Sokak çocukları başta olmak üzere, her türden madde bağımlılığı bulunan veya alkol ve uyuşturucu alması nedeni ile kendisini ve çevresini zarar görme riskine maruz bırakan kişiler

- Göç ederek, Büyükşehir sınırları içerisine yerleşen ve kent hayatına uyum sağlamakta güçlük çeken birey ve guruplar

- Suç işleme eğilimi bulunan veya suç işlemiş çocuk ve yetişkinler

- Gelir seviyesi düşük olup asgari hayati ihtiyaçlarını karşılayamayan muhtaç birey ve ailelerdir.

Sunulan hizmetler bağlamında:

-Çocuklara yönelik eğitim, beslenme katkıları, sokak çocuklarının rehabilitasyon çalışmaları, kreş hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve sosyo-kültürel faaliyetler

-Gençlere yönelik madde bağımlılığı ve kötü alışkanlıkların önlenme çalışmaları, meslek ve beceri eğitimleri, gençlik merkezleri kurma, eğlence ve spor alanları tesisleri, sosyo-kültürel faaliyetler

-Yaşlılara yönelik kurum bakımları, sağlık, gıda, giyim, yakacak, ulaşım giderleri için aynı veya nakdi yardımlar, teknik malzeme desteği, mekânsal düzenleme yardımları, sosyo-kültürel faaliyetler

-Engellilere yönelik bakım hizmetleri, fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, yaşam standardını yükseltmeye yönelik mekânsal düzenlemeler, teknik malzeme, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım giderleri için aynı ya da nakdi yardımlar, meslek ve iş edindirme kursları, sosyo-kültürel faaliyetler

-Yetişkin ve muhtaç ailelere yönelik Fakir ve çok çocuklu ailelere aynı ve nakdi yardımlar, aile eğitim merkezleri tesisi, meslek ve beceri kazandırma kursları, sosyal belediyeçilik uygulamalarına örnektir.

### **3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sosyal Hizmet Uygulama Örnekleri**

Yoksullukla mücadele ile ilgili: İzmir Kent Konseyi yoksulluğun giderilmesi kapsamında sosyal programlarında, Bütünleşik Yönetime geçiş faaliyetleri, Bursa Kent Konseyince yoksullukla mücadele faaliyetleri kapsamında Sosyal yardımlaşma ve

dayanışma grubu kurulması, sevgi mağazaları ve gıda bankası kurulması, kent yoksulluk haritası çıkarılması faaliyetleri örnek gösterilebilir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2009, s.240).

Kadınla ilgili: Batman Kent Konseyi, Valilik ve Belediye ortak katkılarıyla kurulan kadın sığınma istasyonu, Afyon'da Kent Konseyi Eğitim ve İstihdam grubu tarafından açılan okuma-yazma kursları, Afyon Kent Konseyi aracılığıyla açılan kadın el emeği satış merkezi, Mersin Kent Konseyi tarafından açılan Kadın Danışma ve Dayanışma Merkezi bu belediyeler tarafından sosyal hizmet sunumu olarak öne çıkarılmaktadır. Benzer biçimde Artvin Belediyesi Kent Konseyi tarafından kadınlara yönelik kurslar ile el ve ev işi ürünlerin satıldığı yer temini, Tekirdağ Kent Konseyi Kadın Meclisince el emeklerinin sergilenip pazarlanacağı yer temini, Sakarya Kent Konseyince açılan Kadın Konukevi de belediyeler tarafından sosyal hizmet örnekleri olarak gösterilmektedir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2009, s.239).

Çocukla ilgili: Batman Kent Konseyi Sokak Çocukları Derneği ile yürüttüğü ortak proje kapsamında sokak çocuklarının sosyalleşmesi amacıyla sinema gösterimleri, resim ve drama eğitimleri ile okuma-yazma kursları düzenlenmesi ve çocuk parkları, Sakarya'da yine sokak çocuklarının sosyalleşmesi ve rehabilitasyonu kapsamında yürütülen çalışmalar, İzmir Y.G 21 faaliyetleri kapsamında sokak çocuklarının korunması amaçlı çözümler üzerine çalışmalar, Mardin Kent Konseyince Çocuk Felci ile mücadele kapsamındaki faaliyetler, Afyon'da açılan Çocuk Eğitim ve Uygulama Merkezi, Kars'ta çocuk Parkı düzenlemeleri, uygulamalara örnek olarak gösterilebilir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2009, s.240).

Engellilerle ilgili: Bursa ilinde BUSMEK bünyesinde mesleki eğitim seminerleri, Kütahya Kent Konseyince, Halk Eğitim Merkezi ve İŞKUR aracılığıyla engelliler için açılan ebru kursları, Artvin Belediyesi projelendirmesi ile Artvin Engelsiz Yaşam ve Kadın Kültür Merkezi açılması, Kütahya Belediyesi (yağlı boya, dikiş-nakış, ahşap boyama, seramik ve KPSS) kursları, Gaziantep Belediyesi tarafından bedensel engelliler için minibüs tahsis edilmesi, Artvin Kent Konseyince engelliler için özel eğitim okulu ve iş eğitim okullarının açılması için çalışmalar Kars Kent Konseyince engelliler için engelli arabası dağıtım faaliyetleri örnek olarak gösterilebilir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2009, s.241-242).

Göç ve göçmen sorunlarının çözümü, yerel bütünleşme ve çeşitlilik yönetimi politikalarının geliştirilmesi amacıyla Zeytinburnu Belediyesinin Uluslararası Göç Örgütü ile ortak hazırladığı Türkiye'de Göç Yönetimi ile İlgili Yerel Belediyelerin Kapasitelerini Destekleme Projesi önemlidir. Bu proje kapsamında, belediye

çalışanlarının, göçle ilgili konularda bilgi ve iletişim yetkinliklerini arttıracak, göçmenler için geliştirilen sosyal ve kültürel hizmetlerin kalitesini arttıracak ve göçle doğan sorunların etkin çözümünü sağlayacak eğitim programları yer almaktadır (Zeytinburnu Belediyesi, 2008). Bu hizmetler Sosyal Yardım İşleri ile Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü bünyesinde yürütülmektedir.

Ayrımcılıkla mücadele kapsamında, toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda Çanakkale Belediyesi uygulamaları dikkat çekicidir. Çanakkale Belediyesi bünyesinde çalışan müdürlerin yüzde yetmişi kadın çalışanlardan oluşmaktadır. Dört Başkan Yardımcısı'nın üçü kadın ve çok sayıda kadın mimar ve mühendis çalışmaktadır. 26.09.2017 tarihinde Başkan Ülgür Gökhan'a Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Başarı Ödülü verilmiştir (Çanakkale Belediyesi, 2017).

LGBTİ örgütlenmeleri kapsamında talepler olmasına rağmen, yeterli düzeyde toplumsal destek sağlanamadığı için bu talepler karşılık bulmamakta ve ciddiye alınmamaktadır. Türkiye'de İstanbul Kadıköy, İstanbul Beşiktaş, İstanbul Şişli, Bursa Nilüfer ve Mersin Akdeniz Belediyesi olmak üzere yalnızca beş belediye LGBTİ Dostu Belediyecilik Protokolü imzalamıştır (Tahaoglu, 2017).

### **3.3. Türkiye'de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarıyla İlgili Sorunlar**

Gelişmiş Avrupa ülkelerinde sosyal politika, birbirine paralel gelişen ekonomik ve sosyal kalkınma ile devlet, STK, belediyeler, sendikalar gibi çoklu aktörlerce geliştirilen ortak bir faaliyet iken Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, merkezi kamu yönetimi ekseninde şekillenmektedir. Eleştirel bir perspektifle incelendiğinde, Türkiye'de yerel sosyal politikalar ve uygulamalar ile ilgili sorunlar şöyle sınıflandırılabilir:

#### **3.3.1. Yetersiz düzeydeki yerel sosyal harcamalar**

Yerel yönetimlerin sosyal harcamaları incelendiğinde 2006 yılında 850 milyon TL civarında iken ilerleyen yıllarda artmış 2011 yılında 1.146 milyar TL, 2014 yılında ise 2 milyar TL düzeylerine yükselmiştir. Kademeli olarak gerçekleşen bu artışın olumlu olduğu, ancak 436 milyar TL olan 2015 yılı bütçesine göre yerel yönetimlerin 2 milyar düzeyinde kalan sosyal harcamalarının yetersiz olduğu değerlendirilebilir (Bkz. Tablo-2).

**Tablo 2:** Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre (F-Kod3) Türkiye’de Toplam Belediyelerim Sosyal Harcamaları (Bin TL)

	<b>Sağlık Hizmetleri</b>	<b>Eğitim Hizmetleri</b>	<b>Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri</b>	<b>Toplam</b>
<b>2006</b>	246.977	74.751	307.131	628.859
<b>2007</b>	282.241	97.504	376.096	755.841
<b>2008</b>	331.355	116.461	468.307	916.123
<b>2009</b>	367.496	129.243	477.412	974.151
<b>2010</b>	389.911	103.825	478.871	972.607
<b>2011</b>	427.606	163.212	555.411	1.146.229
<b>2012</b>	512.192	160.413	715.143	1.387.748
<b>2013</b>	619.886	188.418	922.567	1.730.871
<b>2014</b>	715.350	210.488	1.083.200	2.009.038
<b>2015</b>	603.706	188.465	865.611	1.657.782

**Kaynak:** <https://www.muhasabat.gov.tr/portal/anasayfa>, (Erişim: 27 Ocak 2017).

Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı değerlendirildiğinde ise 1997 yılında %12 düzeyinde iken aynı dönemde bu oran İngiltere’de %27 İsveç’te %36 dolaylarındadır (Artan 2017, s.162).

Türkiye Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi veri tabanına kayıtlı 20 milyonun üzerindeki kişi ve yardımlardan yararlanan 12 milyonun üzerinde birey sayısı, yerel yönetimlerin sosyal belediyecilik kapsamında yaptıkları yardımlar ve istihdamı arttırmaya yönelik kent politikaları değerlendirildiğinde; uygulanan sosyal politikaların yoksullukla mücadele ekseninde yürütüldüğü gözlemlenmektedir (Toprak ve Şataf, 2017). Bunun yanında ekonomik olarak güçsüz ve tamamlanmamış altyapıları ile belediyeler, daha az masraflı olan sosyo-kültürel faaliyetler ile kısa vadeli ve mevsimlik projelere ağırlık vermeye başlamıştır. Yetersiz düzeyde hizmetlerle, sosyal yönü zayıf belediyecilik anlayışının mevcut olduğu sonucu değerlendirilebilir (Öztürk ve Gül, 2012, s.380-385).

### 3.3.2. Yerel aktörler arasında koordinasyon eksikliği

Türkiye açısından değerlendirilecek olursa yereldeki sosyal politika aktörlerinden seçinle gelen ve Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunu’yla birçok yetki ile donatılan

ama maddi anlamda sınırlanmış Belediye başkanları ve Merkezi hükümeti temsil eden Vali ve-veya Kaymakam tarafından ayrı sunulan sosyal hizmetlerin doğurduğu iki başlı bir hizmet yapısı söz konusudur. Öyle ki klientalist ilişki ağı ve yolsuzluk endişesi ile elindeki bilgileri Belediye Başkanı ile paylaşmaktan çekinen bir kaymakam noktasına gelen bir güvensizlik durumu söz konusu olabilmektedir (Seyyar, 2009, s.8). Yeterli düzeyde tanımlanmamış bu görev dağılımı ve özellikle atanmış konumda olan kaymakam ve valilerin geniş yetkilerle donatılmış olması hesap verme pozisyonunda olan Belediye Başkanı açısından sosyal hizmet sunumunu da olumsuz yönde etkilemektedir denilebilir.

### **3.3.3. Sosyal yardım ve hizmet standartlarındaki belirsiz yapı**

Yardımanın muhatapları, miktarı, türü, süresi ile ilgili farklılıklar ve muhtaçlık kriterleri yanında çok başlılığın getirdiği problemlerden dolayı mükerrer yardımlar söz konusu olabileceği gibi yardıma ulaşmada yetersiz kalan engelli ve yaşlıların yardım ve hizmetlerden faydalanamaması, riski söz konusudur. Sunulan yardımların, muhtaçlık kriterlerine göre acil, adil, kapsayıcı, rasyonel, sistemli ve şeffaf sunumu yerel sosyal aktörlerin “sorunsalı” olarak değerlendirilmektedir (Türkoğlu, 2013, s. 288-289).

### **3.3.4. Sosyal politikaya yönelik anlayış farkları nedeniyle sosyal politikaya yönelik hedeflerden sapmalar**

Yerel aktörlerin sosyal devletin ve sosyal hizmetlerin temel ilke, hedef ve karakteristiklerini anlayamamış olmaları, içselleştirememeleri sonucu bu hizmetleri ideolojik, siyasi vb. amaçlar için kullanabilmektedirler. Böylesi bir ortamda, Seyyar’a göre “insan onurunu zedeleyici uygulamalar, ayrımcılık ve fırsat eşitsizliği” ortaya çıkmaktadır (Seyyar, 2009, s.9).

## **3.4. Türkiye’de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarına Yönelik Çözümler**

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili temel sorunlar değerlendirildikten sonra, bu sorunların çözümü için yapılabilecekler şöyle ifade edilebilir:

### **3.4.1. Merkez ve yerel için sosyal politika, sosyal yardım ve hizmetlere yönelik yeni bir çerçeve belirlenmesi**

Bu kapsamda yerel yönetimlerin, kamunun halka en yakın temas birimleri olmaları hasebi ile yörenin farklı sosyal talep ve beklentilerine göre özerk ve esnek hareket edebilme kapasitesine ulaştırılması ve hareket alanı belirlenmesi önem arz etmektedir. Gerek Avrupa Kentsel Şartı gerek Yerel Gündem 21 belgelerinde ifade edildiği gibi, AB normlarına uygun, yerindelik ve diğer aktörlerin iş birliğinde katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde sosyal politikalarla ilgili görev ve hedeflerin yeniden belirlenmesi gereklidir (Artan, 2012, s.69).

### **3.4.2. Yerel aktörlerin ve kurumların koordinasyonunun sağlanması**

Yerel ve merkezi politika aktörleri arasındaki çift başlılık giderilmeli, sosyal politikaların oluşturulması ve sosyal yardım ve hizmetlerin sunumu ile ilgili merkezi yönetimin ağırlığı azaltılmalı, yetki ve sorumluluk alanları yeniden belirlenerek yerel aktörlerin faaliyet alanı genişletilmeli ve sürece; halk, STK, sivil toplum ve özel sektör dahil edilmelidir (Artan, 2012, s.70-77).

### **3.4.3. Yerelde uygulanan sosyal politikaların bütünlük içerisinde sunulması**

Sosyal Belediyecilik anlayışı ile fiziki ve sosyo-kültürel hizmetler bir bütün olarak sunulmalıdır. Erişilebilir-ulaşılabilir mekânsal düzenlemelerle fiziki, engelli bireyler için sosyal bir mekânsal düzenlenme sağlanmış olur. Sunulan maddi yardım ve hizmetlerle birlikte aile içi şiddetle mücadele, ayrımcılıkla mücadele, sosyal içerme, sosyal katılım gibi koruyucu sosyo-kültürel hizmet programları ile toplumsal ayrışma tehlikesi, büyük ölçüde bertaraf edilebilir (Şen, 2007, s.42).

### **3.4.4. Yerel yönetimin her kademesinde kurumsallaşmaya gidilmesi**

Katılımcı demokrasinin sivil inisiyatifle güçlenmesine yardımcı olacağından “kurumsallaşma” önem arz etmektedir. Süreklilik arz eden hizmet yapıları ile belediyeler, hizmetlerin kalitesini arttırabilmek için kurumsallaşmaya ağırlık vermek durumdadır.



### **3.4.5. Merkezi yönetim temsilcilerinin kamusal sosyal yardım ve hizmetlere ağırlık vermesi**

Özellikle “yoksullukla mücadele ve sosyal adalet” makro-hedefleri noktasında, merkezi yönetimin sosyal politikaları önem arz etmektedir. Yoksulluk ile mücadele ekseninde uygulanan politikaların, il ve ilçeler bazında değerlendirildiğinde, bürokratik engeller ve yardım sunan kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon eksikliği gibi nedenlerle sorunlu olduğu için tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesi, Seyyar’ın sunduğu bir alternatiftir (Seyyar, 2009, s.10).

Gelirin yeniden dağıtımı noktasında, bölgesel bazda yapılan sosyal transferlerin (sosyal yardım ve teşvikler), “bölgenin gelir düzeyini arttırması ve sosyal adaletin sağlanmasına katkısı” sonuçları önemlidir.

Yoksullukla mücadele kapsamında, SYDV ve İŞKUR’un etkin bir şekilde kullanılması, 2022 sayılı Yaşlı ve Engelli Aylıkları Yasasının kapsamı genişletilerek tüm yoksulları kapsayıcı bir politika anlayışına gidilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

### **3.4.6. Belediyelerin sosyal hizmetler konusunda etkinliklerinin arttırılması**

Makro düzeydeki politika ve uygulamalarda merkezin rolü önemli iken mikro düzeyde uygulanacak sosyal politika uygulamalarının belediyelerce sunulması ve etkinliğinin arttırılması önem arz etmektedir.

Sosyal Belediyeciliğin yardım organizasyonu algısının yok edilmesi ve bunun için her yönden sosyal entegrasyonun tesis edilmesi elzemdir (Tartanoğlu, 2010, s.11).

Yoksullar, kimsesizler, bağımlılar, şiddet mağdurları, engelliler, göçmenler, farklı cinsel ve etnik kimliğe ait olanlar vb. gruplar sayılan dezavantajlı yoksun bırakılmış kesime yönelik sosyal hizmetlerin, sunulana en yakın alan olarak belediyelerce sunulması ve koordine edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. İnsan hakları ve adalet temelinde demokratik ve sivil katılımı itaat eden değil politik katılımı toplumuna sadık bireyler yaratan (Bookchin, 2014, s.383) bir anlayışın, toplumsal barış ve bütünleşme açısından önemi göz ardı edilmemelidir.

Sosyal belediyecilik anlayışı içinde demokratik- sivil katılım sağlayarak, ortak karar mekanizmaları ile strateji belirleyerek, plan ve program yaparak, belediyelerin etkinliğini arttıracak değerlendirilmektedir.

### 3.4.7. Belediyelerin yönetişime ağırlık vermesi

Yönetişimin yerele uygulandığı demokratik yerel yönetim düşüncelerinin demokrasiyle uygulandığı yerel yönetim kavramı demokratik kalkınma için önemli bir araç olarak kabul edilebilir.

Kavramsal olarak yönetim: Kamu yönetimi yetkisinin devlet, sivil toplum ve piyasa mekanizmalarına devrini içeren bir politika anlayışı olarak ifade edilebilir. Bu ortaklık ve iş bölümü sonucu tek özneli, hiyerarşik ve merkezi devlet anlayışı yerine insan hakları ve katılım temelli, çok aktörlü, merkeze bağımlılığı koordinasyon eksenli, tüm toplumsal aktörleri etkin kılan bir anlayış ortaya çıkmaktadır. Bu yeni toplumsal iş bölümü anlayışı toplumsal sorunların çözümünde yerel, ulusal ve uluslararası aktörleri devreye sokarak, çok aktörlü bir yönetim modelini ortaya çıkarmıştır (Şahin-Taşgın, 2013, s.38-40).

Bu yönetim anlayışına göre belediyeler, paydaşlar ve yararlanıcılar olarak sınırları içinde yaşayan tüm sosyal grupları, finansman için özel sektörü, nitelikli hizmet sunumu için üniversite ve meslek örgütlerini, karar alma süreçlerine katarak merkezi yönetim tarzı düzenleyici-denetleyici bir rol üstlenerek daha etkin ve verimli bir yönetim sağlayabilir (Seyyar, 2009, s.12).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİK: BATMAN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ ALAN ARAŞTIRMASI VE BULGULARI

#### 1. Alan Araştırması

Alan araştırması, Batman Belediyesi’nin sosyal belediyecilik faaliyetlerinin sunumuna ve bu faaliyetlerden yararlananlarının memnuniyet ve beklentilerine odaklanmaktadır. 1955 yılında nüfusunun 4713’e ulaşmasıyla belediye olan Batman, 1985 yılına kadar petrol rezervlerinin de değerlendirilmesiyle göç almaya devam etmiş ve 300 bin nüfusa ulaşmıştır. 1990 yılında ise yaklaşık 350 bin nüfusla il olmuştur. 2000 yılında 456 bine çıkan nüfus, 2007 yılına kadar artmış, bunun en temel nedeni ise 1990’larda yaşanan zorunlu göç olmuştur. 2007 yılından itibaren geçmiş yıllara oranla düşük oranlarda artan nüfus, 2015 yılında 567 bin, 2018 yılında ise 600 bin civarına yükselmiştir<sup>2</sup>.

TÜİK’in 2018 yılı verilerine göre Türkiye genelinde %11 olan işsizlik oranı, Batman, Şırnak ve Siirt illerini kapsayan TRC3 bölgesinde ise %25’e çıkmaktadır (TÜİK, 2018). TRC3 Bölgesi, Türkiye’nin en yüksek işsizlik oranına sahip bölgedir. Yoksulluğunun yapısal olduğu (Kanbak, Pınarcıoğlu vd., 2017) ve yoksulluğun giderilmesine yönelik politikaların geliştirilmesi zorunlu olan Batman’da sosyal belediyecilik faaliyetlerinin de çoğunlukla bu ekseninde gerçekleştirildiği görülmektedir.

#### 1.1. Batman Belediyesinin Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri

Batman Belediyesi’nin sosyal belediyecilik ekseninde gerçekleştirdiği ve Sosyal İşler Müdürlüğünden ve faaliyet raporlarından derlediğimiz mevcut faaliyetler ile önümüzdeki dönemlerde uygulamaya geçmesi planlanan projeler aşağıda maddeler halinde derlenmiştir.

Belediyenin sosyal yardım ve hizmetler kapsamında yürütmekte olduğu faaliyetler;

---

<sup>2</sup> Detaylı bilgi için bkz. Kanbak, Pınarcıoğlu vd., Batman Kentsel Yoksulluk Haritası, Batman Belediyesi, 2017.

- 1- İhtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalan, muhtaç durumda oldukları belirlenen dar gelirli, yoksul, kimsesiz, engelli, yaşlı, şiddete uğramış kadın, sokakta yaşayan kimseler, öğrenci, yetim ve öksüzlere ayni ve nakdi yardımlar,
- 2- Haftanın her günü ücretsiz 15 bin ekmek dağıtılması,
- 3- Asker ailelerine aylık maaş yardımı,
- 4- Taziye evlerine 1 gün yemek yardımı,
- 5- Batman Bölge Devlet ve Batman Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanelerinde haftanın beş günü hasta yakını ve ziyaretçilerine çay, çorba ve ekmek ikramı (2019 yılına kadar devam etmiştir.),
- 6- Batman merkezinde toplam 3 okulda başlatılan öğrencilere sabah kahvaltısı etkinliği,
- 7- Batman Üniversitesi Merkez ve Batı Raman Kampüslerinde öğrencilere çay ve çorba ikramı,
- 8- Batman Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesinde doğum yapan kadınlara, bebeğin ilk ihtiyaçlarının yer aldığı Doğum Çantası hediyesi,
- 9- Batman STK ve mahalle muhtarları iş birliğiyle kadınlara yönelik ayda 2 defa yapılan Şanlıurfa, Gaziantep ve Konya illerine yapılan gezi programları gezisi (600 kadının katılımı sağlanmıştır),
- 10- Batman Milli Eğitim Müdürlüğü iş birliğiyle her hafta 40 öğrenciyle yapılan Gaziantep gezisi,
- 11- Batman STK iş birliği ile 130 kadınla yapılan sinema etkinliği,
- 12- Hasta, Yaşlı ve engelli vatandaşlara sağlık ekibiyle evde bakım hizmeti,
- 13- 3 Engelli vatandaşa istihdam amacıyla İŞKUR desteğinde büfe açılması,
- 14- Şiddete uğrayan 6 kadının bakımı ve psikolojik destek sağlanması,
- 15- Kadınlara yönelik yönlendirme amaçlı psikolojik destek programları
- 16- Kadınlara yönelik istihdam kapsamında İŞKUR ve Halk Eğitim Merkezi iş birliği ile iş garantili kurslar: Kadınlara yönelik sosyalleşme, sanat etkinliklerine katılma ve istihdam merkezli Hevi Kadın Atölyesinde verilen el sanatları, kuaförlük, yöresel kilim dokumacılığı ve tekstil atölyesi eğitimleri verilmektedir. Kurslar 5-7 aylık zaman diliminde, yılda iki kez verilmektedir. Belediye koordinatörlüğünde Halk Eğitim Merkezi öğretmenlerince verilen kurs eğitimleri kapsamında, her dönem ortalama 60 öğrenci mezun olmaktadır. Hevi Kadın atölyesinden mezun 4 kadına destek sağlanarak kendilerine ait işyerlerini kurmaları sağlanmıştır.
- 17- Gençlere yönelik, Atletizm Arena Kompleksi,
- 18- Gençlere yönelik, 19 Mayıs Mahallesinde yapılan sentetik halı saha Kompleksi,

- 19-** Çok amaçlı spor salonlarının yer aldığı Spor Fabrikası adlı spor Kompleksi,
- 20-** Çocuklara yönelik, ÇAÇA derneği ile koordineli faaliyetler ve geniş park alanı içinde yer tahsisi: 4-12 yaş arası dezavantajlı çocuk ve ailelerin ihtiyaçların karşılamaya yönelik program ve proje uygulamaları kapsamında 2018 yılında 600 çocuk ve ailesine 2019' yılının ilk üç ayında 200 çocuk ve ailesine ulaşılmış, çocuklarla farklı atölye çalışmaları yapılarak sokak ve maddeden korunmaya çalışılmıştır.
- 21-** Eğitimli Aile ve Mutlu Gelecek Programı kapsamında evlilik öncesi eğitim çalışmaları,
- 22-** Sağlık Merkezinde hafta içi mesai saatlerinde, tüm vatandaşlara ücretsiz olarak Sağlıklı Beslenme ve Diyet Polikliniğinde diyetisyen tarafından, hayat boyu doğru beslenme alışkanlığı kazandırma ve diyet programları hazırlanmaktadır.
- 23-** Yangın sonucu tahrip olan Yılmaz Güney sineması için 694 kişinin katıldığı anket çalışması sonucu 630 kişinin tercihi doğrultusundaki tasarım projesinin kabul edilmesi ve bu doğrultuda çalışmaların başlaması,
- 24-** Engelli bireyler için Ulaşılabilirlik kapsamında tüm kaldırımların uyumlu hale getirilmesi çalışmalarıdır. Tekerlekli sandalye dağıtımları yapılmaya devam etmekte ve farklı noktalarda kurulan şarj üniteleri ile yaşama kesintisiz katılımları sağlanmaya çalışılmıştır.

### ***Batman Belediyesi Sosyal Faaliyet Planlamaları***

Belediye yetkilileri ve sosyal işler müdürlüğü ile yapılan derinlemesine görüşmeler ve faaliyet raporları çerçevesinde yapılması planlanan hizmetler aşağıdaki gibidir;

- 1-** Her mahalleye kreş açılması
- 2-** Her mahallede kiralama yoluyla spor ve kondisyon merkezi açılması,
- 3-** Kapatılan kadın Kompleksinin arızalı olan havuz kısmının onarılarak yeniden faaliyete Aktif durumda olmayan Kadın Sığınma Evinin yeniden açılması,
- 4-** Öğrencilere yönelik etüt merkezleri,
- 5-** Japon Büyükelçiliğince desteklenen Kadın Eğitim Merkezinin açılması için gerekli hazırlıkların yapılması,
- 6-** Mülteci ve göçmenlere yönelik uyum eğitimleri ve destek hizmetleri projesi
- 7-** Kadın Lokali açılması,
- 8-** Kentsel dönüşüm kapsamında İluh deresinin ıslahı ve çevresinin yeşillendirilmesi

- 9- Esentepe Projesi kapsamında 150 dönümlük alan içerisinde yapılması planlanan Esentepe kent parkı için anket çalışması ve anket sonucu kabul edilecek projeye başlanması,

Batman Belediyesi bütçesi incelendiğinde 2012 yılı verilerine göre 174 milyon TL olan bütçeden hane halkına aktarılan kaynak miktarı, 1.284 milyon TL'dir. 2016 yılında 266 milyon TL olan bütçeden 2,274 milyon TL aktarılmıştır. 2017 yılında 350 milyon TL olan bütçeden de 4.328 milyon TL, 2018 yılında ise 505 milyon TL olan bütçeden 11.4 milyon TL kaynak aktarımı yapılmıştır. Veriler incelendiğinde hanelere yapılan transferlerin 2018 yılı hariç %1'in altında kaldığı ortaya çıkmaktadır. Kültürel faaliyetler için ayrılan bütçe, temsil ve tanıtım giderleri kalemi içinde ayrıca gösterilmediği için net rakama ulaşamamıştır. Spor faaliyetlerine sadece 2018 yılı bütçesinde yer verilmiştir. Buna göre 2018 yılı bütçesinden spor faaliyetlerine 2.8 milyon TL aktarıldığı gözlenmektedir.

## 2. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırmanın amacı, yerel yönetimlerin özellikle dezavantajlı olarak tanımlanan çeşitli sosyal grupların yaşam standartlarının geliştirilmesi amacıyla sosyal politikalar geliştirilmesi ve bu politikaların uygulanmasının önemi bağlamında, Batman Belediyesi'nin yerel sosyal politika uygulamalarını araştırmak, sosyal belediyecilik hizmetlerinin uygulanıp uygulanmadığını tespit etmek ve varsa sorunlu yönlerini belirlemektir. Bu bağlamda, uygulayıcı ve yararlanıcılarla yapılan anket ve derinlemesine görüşmeler yardımıyla sosyal yardım ve hizmetlerin sunumu ve yarattığı memnuniyet düzeylerinin araştırılması hedeflenmiştir.

Yerel sosyal politika aktörlerinin dezavantajlı gruplara yönelik sosyal politika uygulamalarına odaklanan araştırma, Türkiye'de henüz oluşum halinde olan merkezi sosyal politikaların yerelleştirilmesi konusunu, bu süreci tamamlamış olan ülkeleri de inceleyerek, yenilikçi/model oluşturan bir yöntemle teori ve uygulamaya katkıda bulunacaktır. Araştırmanın sadece sosyal politikalara yönelik hizmetlerin içeriğini konu edinmeyip aynı zamanda bu hizmetlerden yararlananların düşünce ve deneyimlerini de ele alacak olması, çalışmanın kapsamını derinleştirmekte ve özgünleştirmektedir. Diğer yandan, ilgili literatürde de Batman ili özelinde yapılmış bir bilimsel çalışma bulunmamaktadır.

### 3. Araştırma Alanı

Araştırma alanı, Batman Kentsel Yoksulluk Haritası<sup>3</sup> çalışmasına göre Batman'ın en yoksul mahalleleri olarak belirlenen Cudi, Petrolkent, Petrol, İluh ve Karşıyaka mahalleleridir. Belediyenin sosyal hizmet ve yardımlarının öncelikle yoksul kesimleri hedeflemesi nedeniyle bu mahalleler araştırma alanı olarak belirlenmiştir.

### 4. Araştırmanın Yöntemi

#### 4.1.Evren ve Örneklem

Araştırma evrenini, Batman Kentsel Yoksulluk Haritası çalışmasına göre medyan geliri %40'<sup>4</sup> altında olan mahallerde (Cudi, Petrolkent, Petrol, İluh ve Karşıyaka) yaşayan 64.703 kişi oluşturmaktadır.

Batman'ın medyan gelirinin %40'ına denk düşen gelire sahip haneler en fazla Cudi, Petrolkent, Petrol, İluh ve Karşıyaka mahallelerinde yaşamaktadır. Bu mahallelerin nüfusları bağlamında 0,05 örneklem hata payına göre hesaplanan 300 hane, araştırma örneklemini oluşturmaktadır.

**Tablo 3:** Mahallelerin Dağılımı

Mahalle	Nüfus	Anket Sayısı
Cudi	20,519	95
Petrolkent	18,379	85
Petrol	12,738	59
Karşıyaka	8,849	41
İluh	4,218	20
<b>Toplam</b>	<b>64,703</b>	<b>300</b>

20 kişiyle ise nitel araştırma tekniklerinden derinlemesine görüşme yapılacaktır. Anlamayı amaçlayan niteliksel araştırma için örneklem oluşturulurken, temsil edici bir örneklemden çok araştırma amacına uygun bir örneklem oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda nitel araştırmada, araştırmanın konusu ve bağlamı hakkında bilgi ve

3 Detaylı bilgi için bkz: Kanbak, Pınarcıoğlu vd., Batman Kentsel Yoksulluk Haritası, Batman Belediyesi, 2017.

4 Çalışmada, Batman'daki medyan gelirin %40'ı 2017 itibariyle 973, 62 TL olarak belirlenmiştir.

deneyim sahibi olan ve yaşantılarından bu çerçevede bilgi oluşturmanın m¼mk¼n olduğu kişilerin ¼rnekleme dahil edilmesi ¼nem taşımaktadır. Bu noktada, rastlantısal olmayan ¼rnekleme seğme tekniğinin kullanılması, araştırmanın bir keşfetme, anlama ve kavrama ęabasında olmasıyla ilişkilidir (K¼mbetoęlu, 2008: 97).

#### **4.2. Veri Oluşturma Tekniği**

Veri oluşturma tekniği olarak anket ve derinlemesine g¼r¼řme kullanılacaktır. Anket tekniği, yoksulluğun ve belediye tarafından yoksulluğu ortadan kaldırmaya y¼nelik y¼r¼t¼len sosyal politikaların etkisinin ¼lç¼lmesine olanak verecektir. Derinlemesine g¼r¼řme tekniği ise, araştırma konusunun detaylı bir biçimde incelenmesini ve kavranmasını olanaklı kılmaktadır. Derinlemesine g¼r¼řmeler, yoksulluğun boyutlarını ve ęöz¼m olarak ¼retilen sosyal politikaların niteliğini ayrıntılı olarak incelemeyi olanaklı kılacaktır. Derinlemesine g¼r¼řmeler, yarı yapılandırılmış g¼r¼řme rehber formu kullanılarak yapılacaktır. Yarı yapılandırılmış bir g¼r¼řme rehber formunun seğilmesinde, g¼r¼ř¼len kişinin algı, g¼r¼ř ve d¼ř¼ncelerinin ayrıntılı olarak elde edebilme ve kişilere/durumlara g¼re farklı sorular ekleyebilme olanaklarının olması etkili olmuştur.

#### **4.3. Veri Analizi**

Veri analizi ¼ncesinde alan notları ęöz¼mlenmiř, nicel veriler bilgisayarda uygun program (SPSS) yardımıyla, nitel g¼r¼řmeler ise alan notlarına dayanılarak analiz edilmiştir. Nitel veriler, metin haline d¼n¼řt¼r¼lm¼ř, betimsel ve sistematik analizler yapılmış ve ayrıştırılan veriler yorumlanmıştır.

#### **4.4. Araştırma Etiği**

Araştırma kapsamında yapılan g¼r¼řmelerde ¼ncelikle g¼r¼ř¼len kişiler, araştırmanın amacı konusunda bilgilendirilmif ve rızaları alınmıştır. Ayrıca, istedikleri zaman g¼r¼řmeyi sonlandırabilecekleri ya da vazgeğebilecekleri belirtilmiş ve g¼r¼řlerinin sadece y¼ksek lisans tezinde ve olası yayımlanma durumunda bilimsel bir ęalıřmada kendilerinin kimlik bilgileri verilmeden kullanılacağı vurgulanmıştır. ¼te yandan, araştırmada, g¼r¼řmeci ve g¼r¼ř¼len kişi ilişkisinin hiyerarşik ve s¼m¼r¼c¼ olmayan bir biçimde kurulması kuralına (K¼mbetoęlu, 2008: 187) ¼zel ¼nem verilmiştir.



#### 4.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırma, farklı mahallelerde yürütüldüğü için öngörülen süreden daha uzun sürmüştür. Yoksul mahallelerde yürütülen araştırmanın en büyük handikaplarından biri, anketin yardım dağıtmak için yapıldığına dair algı olmuştur.

#### 4.6. Araştırma Süreci

Araştırmacı tarafından, alan araştırması öncesi yapılan ön araştırmada, Batman ile ilgili bilgi ve dokümanlara ulaşılmıştır. Kapsamlı bir yazın taraması dışında, belediyeden gerekli bilgi ve dokümanlar sağlanmıştır. Bu kapsamda belediye yetkilileriyle yüz yüze görüşmeler ve e-posta yoluyla iletişim kurulmuştur. Bu araştırma ve görüşmelerden Batman'la ve Batman Belediyesi'nin sosyal politikalarıyla ilgili bilgilere ulaşılmıştır. Bu bilgilerin derlenmesinin yanı sıra ön araştırma kapsamında, genel bir alan bilgisi edinmek ve araştırmada kullanılacak görüşme rehber formunun içeriğini geliştirmek üzere 3 belediye yetkilisiyle ön görüşmeler yapılmıştır. Alan araştırması kapsamında araştırmacı tarafından yapılan derinlemesine

Görüşmeler ve anketler, Ocak-Mart 2019 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. 1,5 saat ile 3,5 saat arasında değişen sürelerde yapılan görüşmeler ile 30 dakika civarında süren anketler yüz yüze gerçekleştirilmiştir.

### 5. Alan Araştırmasının Bulguları

Bu bölümde alan araştırmasının bulgularına yer verilmektedir.

#### 5.1. Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinin Yürütücülerine İlişkin Bulgular

Batman Belediyesi Sosyal Belediyecilik faaliyetleri ile ilgili yapılan alan araştırması kapsamında hizmet yürütücülerle yapılan derinlemesine görüşmeler, alanda yaptıkları çalışmalar ve faydalanıcılarla yapılan anket çalışması sonucunda mevcut hizmetleri olabildiğince verimli ve özveriyle sundukları gözlenmiştir. Hizmet sunan personelin çoğu aynı zamanda insan hakları ile ilgili farklı platformlarda sosyal alanda gönüllü hizmet sunan kişilerdir.

Sahada aktif olarak çalışan koordinatör, sosyal çalışmacı, sosyolog, öğretmen, çocuk gelişimcisi ve teknisyenlerden oluşan 20 kişilik hedef çalışma grubuyla yaptığımız

mülakatlarda, çalışmacıların çoğunun genç olduğu ve ortalama 4-5 yıllık iş deneyimleri olduğu ortaya çıkmaktadır. Mevcut maaş ve çalışma koşullarından memnun oldukları ve görevlerini isteyerek ve severek yaptıkları gözlenmektedir.

Katılımcılara yöneltilen sosyal belediyecilik kavramından ne algıladıkları sorulduğunda; çoğunlukla, sosyal yardımlarla sınırlı olmayan, sosyo-kültürel ve ekonomik alanda tüm halkı kapsayan, dezavantajlı kesimi önceleyen, katılımcı, toplumsal refahın bireysel refah ve tatminle sağlanabileceği yaklaşımındaki yönetim ve belediyecilik anlayışı olarak tanımlamışlardır. Belediyenin sosyal belediyecilik nosyonu olduğunu düşünmekle birlikte öncelikli hedefin aciliyet gerektiren hizmetler olduğu noktasından hareketle mevcut kaynakların çoğunun yoksulluk ve işsizliğin en derin yaşandığı Batman için öncelikli olarak gıda eksenli yardım faaliyetleri olarak yürütüldüğünü düşünmektedirler. Faaliyetlerin yoksul, aile, kadın, çocuk ve genç kesim ağırlıklı yürütüldüğü gözlenmektedir. Mevcut faaliyetler, gıda, meslek edindirme kursları, ramazan çadırı, sağlık hizmetleri, ücretsiz ekmek dağıtımı, gezi programları şeklinde ifade edilmektedir. Sunulan hizmetlerin çoğunlukla yoksulluk ve işsizliğin yıkıcı sonuçlarını önleme amaçlı yürütüldüğü, faaliyetler sonucunda azda olsa hırsızlık ve gasp olaylarında azalma olduğu ifade edilmiştir.

Yoksulluğun ne olduğu sorusuna, katılımcılar gıda, eğitim, beslenme gibi temel ihtiyaçların karşılanamaması, devletin vatandaşlarına sahip çıkamaması, sevgi eksikliği, sosyal yoksunluk, psikolojik yetersizlik, katılımında eksiklik, özgüven eksikliği şeklinde cevaplar vermiştir. Batman'ın yoksulluğunu ise gıda, istihdam, eğitim, sosyal alan ve faaliyet yoksunluğu, alt gelir gurubu ile üst gelir gurubu arasındaki uçurum, siyasi ve kültürel alandaki yoksunluk olarak ifade etmişlerdir.

Katılımcıların 3'ü dışında kalanlar mevcut faaliyetlerin adil yürütüldüğünü düşünmektedir. Mevcut yardımlarla ilgili olarak yararlananların eziklik hissettiği düşüncesi gözlemlenmektedir. Mevcut yardımların yoksulluk kültürü oluşturduğu insanların belediyeden yardım alarak yaşamayı istedikleri düşüncesinde olan katılımcı sayısı 10'dur. Katılımcılar belediyenin sosyal belediyecilik uygulamalarının belediyeye bakışı olumlu etkilediğini düşünmektedir. Katılımcıların 15'i muhtarlığın aktif rol üstlenmesinin faydalı sonuçları olacağına inanmaktadır. Son dönemde belediyenin sosyal belediyecilik faaliyetlerinin arttığına ilişkin soruya katılımcılar kısmen ya da tamamen katıldıklarını ifade etmişlerdir. Yapılan sosyal belediyecilik faaliyetlerinin vatandaşları sosyalleştirdiği, vatandaşlık bağlarını güçlendirdiği ve oy tercihini kısmen de olsa etkilediği görüşü hakimdir. Sunulan hizmetler yeterli ve kaliteli bulunmamaktadır.

Belediyenin sosyal hizmet ve yardımlarının belediyeye güveni arttırdığı, başkana bakışı olumlu yönde etkilediği, vatandaşın daha ucuz ve kaliteli hizmet almasına yardımcı olacağını düşünmektedir. Sosyal belediyecilik faaliyetlerindeki kurumlar arası eşgüdümün daha çok vatandaşa ulaşma, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi noktasında olumlu katkı sunacağı düşüncesi hakimdir.

Yapılan derinlemesine görüşmeler neticesinde hizmeti sunan personelin yerel politikalar ve saha uygulamaları ile ilgili analizleri Batman açısından şu sonuçlara ulaşılmasını sağlamıştır:

- Yardımların çoğunlukla ekmek dağıtımı ve gıda ekseni sunulduğu
  - Belediyenin Strateji Biriminin olmayışı kaynak israfına yol açmakta, koordinasyon eksikliğine yol açmaktadır
  - Göç'e bağlı artan nüfus yoğunluğu yerel halkın işsiz kalmasına ve ücretlerde azalmaya neden olmuştur.
  - Meslek edindirme kurslarının yetersiz olduğu değerlendirilmektedir.
  - Sosyal inceleme raporlamalarında eve yapılan ziyaretlerde ve yardımların verilmiş şeklinde vatandaşın ötekileştirildiği ve eziklik hissettiği değerlendirilmiştir.
- Katılım sağlayan hizmet sunucusu kişilerin mevcut sorunların çözümü noktasındaki önerileri;
- Devletin politika oluştururken bölgeye yönelik istihdam politikalarını güçlendirmesi, üretim alanları yaratarak vatandaşın üretim ve istihdama yönlendirmesi
  - Kurumlar arası koordinasyonun sağlanması için Strateji biriminin oluşturulması
  - Sağlıklı ve tüm kurumların görebileceği veri sistemi,
  - Yardımların bağımlılık etkisinin giderilmesi için 6-8 aylık periyotlarla gıda bankası aracılığıyla sunulması ve vatandaşın çalışmaya teşvik edilmesi,
  - Mesleki eğitim kurslarının kapasitesi ve çeşitliliğinin artırılması,
  - Kadına yönelik pozitif politikalarla eğitim ve istihdam olanaklarının geliştirilmesi; belediyenin koordinatörlüğünde, sivil toplum ve kadın derneklerinin yereldeki iş insanları ile bir araya getirilerek, kadının eğitimi ve istihdamının sağlanması.

## 5.2. Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinin Faydalanıcılarına İlişkin Bulgular

### 5.2.1. Demografik Özellikler

Bu bölümde alan araştırması kapsamında görüşülen kişilerin demografik özelliklerine yer verilmektedir.

**Tablo-4:** Görüşülen Kişilerin Dağılımı

Görüşülen Kişi	Sayı	Yüzde
Anne	227	75,7
Baba	32	10,7
Çocuk	32	10,7
Büyükanne	2	,7
Büyükbaba	1	,3
Gelin	6	2,0
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100</b>

Batman'da sosyal belediyecilik anlayışıyla ilgili sosyo-ekonomik olarak nispeten geri kalmış mahallelerde yapılan 300 ankete dair frekans ve yüzde analizleri aşağıda tablolar halinde sunulmuştur. Bu kapsamda katılımcılar ait bilgilerin yer aldığı Tablo-1 incelendiğinde. Görüşülen kişilerden 227 (%75,7) kişi anne, 32 (%10,7) kişi baba, 32 (%10,7) kişi çocuk, 2 (%0,7) kişi büyükanne, 1 (%0,3) kişi büyükbaba ve son olarak 6 (%2) kişinin gelin olduğu belirlenmiştir.

**Tablo-5:** Görüşülen Kişinin Cinsiyeti

Cinsiyet	Sayı	Yüzde
Kadın	260	86,7
Erkek	40	13,3
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100</b>

Görüşülen kişilerin cinsiyetine bakıldığında 260 kişinin kadın ve 40 kişinin ise erkek olduğu gözlemlenmiştir.

**Tablo-6:** Yaş Durumu

Yaş	Sayı	Yüzde
40 yaş altı	188	62,7
40 yaş ve üstü	112	37,3
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 6 incelendiğinde katılımcıların genel olarak 40 yaş altı (188 kişi) olduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo-7:** Medeni Durum

Medeni Durum	Sayı	Yüzde
Bekar	33	11,0
Evli	236	78,7
Boşanmış	3	1,0
Eşi ölmüş	20	6,7
Terk edilmiş	8	2,7
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Katılımcıların medeni durumları irdelendiğinde en yüksek frekansın evli (236 kişi) ve en düşük frekansın ise boşanmış (3 kişi) olduğu ortaya çıkmıştır (Bkz. Tablo-7).

**Tablo-8:** Hanede Sürekli Yaşayanların Dağılımı

Hanede Yaşayan Kişi Sayısı	Sayı	Yüzde
5 kişiden az kişi	120	40
5 ve 5'ten fazla kişi	180	60
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100</b>

Tablo 8'de hanede yaşayan kişi sayısı incelendiğinde araştırmaya konu olan 300 haneden çoğunun 5 ve beşten fazla kişiyi barındırdığı (180 hane), kalabalık hanelerin yoğun olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo-9:** Hane Sorumlusunun Eğitim Durumu

Hane sorumlusunun eğitim durumu	Sayı	Yüzde
Okur-yazar değil	138	46,0
Okur -yazar	26	8,7
İlk Öğretim terk	40	13,3
İlk Öğretim mezunu	47	15,7
Orta Öğretim terk	13	4,3
Orta Öğretim mezunu	16	5,3
Lise terk	4	1,3
Lise mezunu	13	4,3
Lisans ve Ön lisans mezunu	3	1,0
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Hane sorumlusunun eğitim durumunun yer aldığı Tablo 9 incelendiğinde en yüksek frekans değerine (%46) sahip okuma yazma bilmeyen hane sorumlusu sayısı 138, lise mezunu ve daha üst eğitim düzeyinin %5,3 ile toplam 16 kişi olduğu tespiti eğitim düzeyi düşüklüğünün ne boyutta olduğunu ortaya koymaktadır.

**Tablo-10:** Hane Sorumlusunun Çalışma Durumu

Hane Sorumlusunun Çalışma Durumu	Sayı	Yüzde
Çalışmayıp haneye herhangi bir gelir katkısı olmayan	95	31,7
Kendi Hesabına Çalışan	30	10,0
Yevmiyeli Düzensiz Çalışan	80	26,7
Mevsimlik Kadrolu Çalışan	5	1,7
Mevsimlik Yevmiyeli Çalışan	11	3,7
Düzenli Sürekli Çalışan	37	12
İŞKUR Programları Kapsamında Çalışan	11	3,7
Çalışmayıp Emekli veya Dul Maaşı Alan	16	5,3
Çalışmayıp Engelli Bireyin Maaşını Alan	15	5
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Hane sorumlusunun çalışma durumu incelendiğinde çalışmayıp haneye herhangi bir gelir katkısı olmayan 95 hanenin en yüksek frekansa (%31,7) sahip olduğu görülmektedir. Bunun yanında yevmiyeli düzensiz çalışan 80 hane sorumlusu (%26,7), mevsimlik yevmiyeli çalışan 11 hane sorumlusu (%3,7) ve yılın 6 ayı çalışan İŞKUR kapsamındaki 11 hane sorumlusu (%3,7) olduğu gözlenmektedir. Mevcut veriler incelendiğinde düzenli bir gelire sahip ve sürekli bir işte çalışan hane sorumlusu sayısı 37(%12) ve çalışmadığı halde emekli, engelli, dul ve yetim aylığı ile hanenin geçimini sağlayan 31 hane sorumlusu (%10,3) olduğu görülmektedir. Buna göre sadece 68 hane sorumlusunun (%22,6) hanesine az da olsa düzenli ve sürekli bir gelir sağladığı ortaya çıkmaktadır (Bkz. Tablo-10).

**Tablo-11:** Haneyi Geçindiren Kişinin Mesleği

Meslek	Sayı	Yüzde
Serbest Meslek	135	45
Kamu Personeli	9	3
Özel Sektör	57	19
Çalışmayan vasıfsız işçi	56	18,6
Emekli, Dul veya engelli Maaşı Alıyor	31	10,4
İŞKUR Programları Kapsamında Hizmetli Personel	11	3,7
Çocuk İşçi	1	0,3
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Haneyi geçindiren kişinin mesleği ile ilgili veriler incelendiğinde, araştırmaya katılan hanelerin geçimini sağlayan kişilerin 135'i (%45) serbest meslek sahibi olup bir kısmı çalışmamaktadır. Çalışmayan vasıfsız işçi sayısı 56 (%18,6), çalışmayıp emekli, dul, yetim ve engelli maaşıyla geçinen hanelerde 31(%10,4) başka çalışan yoktur (Bkz. Tablo-11).

**Tablo-12:** Haneyi Geçindiren Kişinin Sosyal Güvencesi

Sosyal Güvence	Sayı	Yüzde
BAĞKUR	3	1,0
SGK	75	25,0
Emekli Sandığı	9	3,0
Özel Sigorta	3	1,0
Genel Sağlık Sigortası (GSS)	195	65,0
Sosyal Güvenliği Yok	12	4,0
SGK ve Özel Sigorta	3	1,0
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 12 incelendiğinde, haneyi geçindiren kişilerin en yüksek frekansla (%65) hiçbir şekilde ödeyecek gücü olmadığı için sigorta primlerinin devlet tarafından ödendiği Genel Sağlık Sigortası kapsamındaki kimseler olduğu tespit edilmiştir. Yine %4'lük yoksul bir kesimin, sistemde adına kayıtlı mal varlığı olduğu gerekçesiyle GSS kapsamına alınmadığı için hiçbir sosyal güvenlik şemsiyesinden yararlanamadığı ortaya çıkmıştır.

**Tablo-13:** Haneyi Geçindiren Kişinin Çalışma Durumu

Çalışma Durumu	Sayı	Yüzde
Çalışıyor	160	53,3
Çalışmıyor	140	46,7
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100, 0</b>

Haneyi geçindiren kişinin çalışma durumunu ortaya koyan Tablo 13'de haneyi geçindiren kişilerin yarıya yakınının (%46,7) çalışmadığı görülmektedir. Tablo 8 haneyi geçindiren kişinin mesleği verileriyle karşılaştırıldığında 56 hanenin geçiminden sorumlu olan kişinin çalışmayan vasıfsız işçi oluşu, 31 hanenin emekli, dul, yetim ve engelli maaşı ile geçindiği 135 serbest meslek sahibi kişiden 48'inin mesleğini icra edemediği için işsiz olduğu ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 14:** Haneyi Geçindiren Kişinin Çalışmama Süresi

Haneyi Geçindiren Kişi Kaç Yıldır Çalışmıyor?	Sayı	Yüzde
1 Yıldan Az	53	37,1
1 Yıl	7	4,9
2 Yıl	10	7
3 Yıl	7	4,9
4 Yıl ve Üzeri	63	44,1
<b>Toplam</b>	<b>140</b>	<b>100,0</b>

Haneyi geçindiren kişilerin çalışmama süresi incelendiğinde en yüksek frekansa sahip olan grup ta yer alan 63 haneye (%44,1) 4 yıl ve üzeri düzenli bir gelirin girmediği anlaşılmaktadır. 1 yıldan az bir süredir çalışmayan 53 kişi (%37,1) ile ilgili veriler halen yaşanmakta olan ekonomik krizin sonuçlarını ortaya koymasına bağlamında dikkat çekmektedir (Bkz. Tablo-14).

**Tablo-15:** Haneyi Geçindiren Kişinin Çalışmama Nedeni

Çalışmama Nedeni	Sayı	Yüzde
Çalışmak İstemiyor	5	3,5
İş Arıyor Ama Bulamıyor	58	40,6
Hastalık	32	22,4
Engellilik	14	9,8
Yaşlılık	20	14
Mevsimlik İşçi	7	4,9
Hükümlü	1	,7
Maaşları Yetersiz Buluyor	2	1,4
Çalışma Koşullarını Zor Görüyor	1	,7
<b>Toplam</b>	<b>140</b>	<b>100,0</b>

Tablo 15’de haneyi geçindiren kişinin çalışmama nedeni ile ilgili en yüksek frekansın görüldüğü kişilerden iş aradığı halde bulamayan 58 kişi (%40,6) olduğu anlaşılmaktadır. Katılımcılar tarafından ikinci en yüksek oranın 32 kişi (%22,4) ile hastalık olarak beyan edilmesi yoksulluk-hastalık-işsizlik kısır döngüsünü ortaya koymasına bakımından önemlidir.



**Tablo-16:** Hane Halkının Aylık Toplam Net Geliri

Gelir	Sayı	Yüzde
Hiç Geliri Yok	21	7
0-250 TL	13	4,3
251-400 TL	13	4,3
401-500 TL	30	10,0
601-750 TL	21	7
751-1000 TL	42	14
1001-1250 TL	29	9,7
1251-1300TL	15	5
1301-1350 TL	8	2,7
1351-1400 TL	3	1
1401-1450 TL	6	2
1451-1500 TL	28	9,3
1501-1750 TL	22	7,3
1751-2000 TL	15	5
2001 TL ve Üzeri	34	11,3
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 16 incelendiğinde, araştırmaya katılan hanelerden sadece 34 tanesinin (%11,3) 2000 TL'nin üzerinde gelire sahip olduğu ortaya çıkmıştır. Araştırmaya katılanların yarıya yakını 1000 TL altında gelire sahiptir. Hiç geliri olmayan 21 hane (%6,3) yardımlarla geçinmektedir.

### 5.2.2. Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerine İlişkin Frekanslar

**Tablo-17:** Belediyenin Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanma Durumu

Yararlanma Durumu	Sayı	Yüzde
Yararlanıyorum	108	36,0
Yararlanmıyorum	192	64,0
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 17'de belediyenin sosyal belediyecilik faaliyetlerinden yararlananların oranının %36 olduğu anlaşılmaktadır. Bunun temel nedeninin tablodan da anlaşılacağı üzere yardımların çoğunlukla gıda ve ücretsiz ekmek dağıtımı ile sınırlı olduğu barınma, giyinme ve diğer sosyal ihtiyaçlara yetecek kaynağın olmamasından olduğu değerlendirilmektedir.

**Tablo-18:** Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanan Hanelerin Aylık Gelir Durumu

Gelir	Sayı	Yüzde
Hiç Geliri Yok	5	4,6
0-250 TL	8	7,4
251-400 TL	8	7,4
401-500 TL	18	16,6
601-750 TL	13	12
751-1000 TL	15	13,9
1001-1250 TL	4	3,7
1251-1300TL	8	7,4
1301-1350 TL	4	3,7
1351-1400 TL	3	2,8
1401-1450 TL	3	2,8
1451-1500 TL	4	3,7
1501-1750 TL	7	6,4
1751-2000 TL	3	2,8
2001 TL ve Üzeri	5	4,6
<b>Toplam</b>	<b>108</b>	<b>100,0</b>

Belediyenin sosyal hizmet ve yardımlarından yararlananların gelir durumu incelendiğinde, yararlanan hanelerin yaklaşık %41'inin 401-1000 TL arasındaki gelir gurubunda olduğu ortaya çıkmaktadır.108 haneden 5 hanenin hiçbir gelirinin olmadığı, sadece 5 hanenin de 2000 TL ve üzerinde gelire sahip olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo-18).

**Tablo-19:** Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanmayan Hanelerin Aylık Gelir Durumu

Gelir	Sayı	Yüzde
Hiç Geliri Yok	16	8,3
0-250 TL	5	2,6
251-400 TL	5	2,6
401-500 TL	12	6,2
601-750 TL	7	3,7
751-1000 TL	27	14
1001-1250 TL	25	13
1251-1300TL	7	3,7
1301-1350 TL	4	2,1
1351-1400 TL	0	0
1401-1450 TL	3	1,6
1451-1500 TL	24	12,6
1501-1750 TL	15	7,8
1751-2000 TL	12	6,8
2001 TL ve Üzeri	29	15
<b>Toplam</b>	<b>192</b>	<b>100,0</b>

Tablo 19’da belediye sosyal hizmet ve yardımlarından yararlanmayan hanelerin gelir durumu incelendiğinde, yararlanmayan 66 hanenin (%43) 1451 TL ve üzeri gelire sahip olduğu, 2000 TL ve üzeri gelire sahip olanların ise sadece %15 olduğu ortaya çıkmaktadır. 751-1250 TL arasında gelire sahip olan 52 hanenin (%27) dul, yetim ve engelli aylığı alan sabit gelirlili aile yoğunluklu olduğu görülmektedir. Hiç geliri olmayan 16 hanenin yardımlardan haberdar olamadıkları, adlarına kayıtlı menkul ya da gayri menkul olması gibi yararlanma kriterini karşılamamaları, aynı siyasi görüşü benimsemiyor olmaları ve belediyenin yanlış tutum sergilediği düşüncesiyle yardımlardan yararlanmadıkları görülmektedir.

**Tablo-20:** Yararlanılan Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri (Birden fazla yanıt)

Faaliyetler	Sayı	Yüzde
Gıda	45	20,6
Giyim	6	2,7
Ücretsiz Ulaşım	30	13,8
Aşevi	8	3,7
İlaç Yardımı	5	2,3
Cenaze Yardımı/ Taziye Evi	19	8,7
Ucuz Ekmek Hizmetleri	44	20,3
Ramazan Çadırı	22	10
Evde Bakım Hizmetleri	8	3,7
Çocuklar İçin Ücretsiz Kahvaltı	6	2,7
Yeni Doğan Bebek Yardımı	10	4,6
Nakdi Yardımlar	15	6,9
Yakacak Yardımı	0	0
Kira Yardımı	0	0
Ev Eşyası	0	0
Kitap Kırtasiye ve Önlük Gibi Eğitim Yardımları	0	0
Sosyal Merkez ve Tesisler	0	0
Spor Kompleksi	0	0
Meslek Edindirme Kursu	0	0
Gezi Programları	0	0
Eğitim Bursu	0	0
Ücretsiz Sağlık Hizmeti	0	0
Konut	0	0
Tekerlekli Sandalye, Baston, vb.	0	0
Kültür, Sanat ve Spor Faaliyetleri	0	0
Evlilik ve Aile Danışmanlığı Hizmetleri	0	0
Psikolojik Danışmanlık ve Terapi	0	0
Hukuk Danışmanlığı	0	0
Kreş	0	0
Konuk Evi	0	0
Sınavlara Hazırlık Kursları ve Etüt Merkezleri	0	0
Diğer	0	0

Tablo 20’de katılımcılardan belediyenin hangi hizmetlerinden yararlandıkları sorusuna birden fazla cevap verebilecekleri belirtilmiştir. Ankete katılan 108 katılımcıdan 45’inin gıda, 44’ünün ücretsiz ekmek yardımından yararlandıklarını ortaya çıkmıştır. Diğer en yüksek yararlanılan hizmetler sırasıyla ücretsiz ulaşım, ramazan çadırı ve cenaze hizmetleri ve nakdi yardımlardır. Katılımcılardan 8’inin evde bakım hizmetlerinden faydalandığı ve en az yararlanılan hizmetin çocuklar için ücretsiz kahvaltı hizmeti olduğu gözlenmektedir. Katılımcıların, belediyenin faaliyet raporlarında belirtilen 31 hizmetin sadece 12’sinden faydalandıkları görülmektedir.

**Tablo-21:** Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlananların En Memnun Olduğu Hizmetler (Birden fazla yanıt)

Sunulan Bu Hizmetlerden En Memnun Olduğunuz Hizmet Hangisidir?	Frekans	Yüzde
Gıda	33	22,3
Giyim	3	2
Ücretsiz Ulaşım	25	16,8
Aşevi	5	3,4
İlaç Yardımı	2	1,3
Cenaze Yardımı/Taziye Evi	17	11,4
Ucuz Ekmek Hizmetleri	30	20
Ramazan Çadırı	15	10
Evde Bakım Hizmetleri	1	,7
Çocuklar İçin Ücretsiz Kahvaltı	5	3,4
Yeni Doğan Bebek Yardımı	9	6
Nakdi Yardımlar	4	2,7

Tablo 21’de belediyenin sosyal belediyecilik faaliyetlerinden yararlananların en memnun oldukları hizmetler sorusuna 33 katılımcının gıda, 30 katılımcının ücretsiz ekmek hizmeti, 25 katılımcının ücretsiz ulaşım hizmeti yanıtını verdikleri görülmektedir. Verilen en düşük cevaplar ilaç yardım (2 katılımcı) ve evde bakım hizmetleridir (1 katılımcı).

**Tablo-22:** Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlananların Memnun Olmadığı Hizmetler (Birden fazla yanıt)

Sunulan Bu Hizmetlerden En Memnun Olmadığınız Hangisidir?	Frekans	Yüzde
Gıda	12	17,4
Giyim	3	4,4
Ücretsiz Ulaşım	5	7,3
Aşevi	3	4,5
İlaç Yardımı	3	4,5
Cenaze Yardımı/Taziye Evi	2	2,9
Ucuz Ekmek Hizmetleri	14	20
Ramazan Çadırı	7	10
Evde Bakım Hizmetleri	7	10
Çocuklar İçin Ücretsiz Kahvaltı	1	1,5
Yeni Doğan Bebek Yardımı	1	1,5
Nakdi Yardımlar	11	16

Tablo 22’de belediyenin sosyal belediyecilik faaliyetlerinden yararlananların en memnun olmadıkları hizmetler sorusuna, 14 katılımcı ücretsiz ekmek, 12 katılımcı gıda, 11 katılımcı ise nakdi yardımlar cevabını vermiştir. Memnuniyetsizliğin en az olduğu frekansta ise cenaze yardımı (2 katılımcı), çocuklar için ücretsiz kahvaltı (1 katılımcı) ve yeni doğan bebek yardımı (1 katılımcı) olduğu görülmüştür.

**Tablo-23:** Belediyenin Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinden Yararlanmama Nedeni (Birden fazla yanıt)

Belediyenin Sosyal Yardım ve Hizmetlerinden Neden Yararlanmıyorsunuz?	Sayı	Yüzde
İhtiyacım Yok	15	7,9
Haberim Olmuyor	68	35,5
Yararlanma Kriterlerini Karşılamıyorum	75	39
Aynı Siyasi Görüşü Benimsemiyorum	3	1,6
Belediye Bu Hizmetleri Tarafı Sunuyor/Kayırmacılık Yapıyor	27	13,8
Aile, Akraba ve Komşulardan Çekiniyorum	1	,5
Muhtar Kayırmacılık Yapıyor	3	1,7

Belediyenin sosyal belediyecilik faaliyetlerinden yararlanmama nedeninin sorulduğu Tablo 23 incelendiğinde en yüksek frekansta yer alan 75 hanenin (%39) adına maaş veya herhangi bir gayri menkul kaydı olduğu için yararlanma ölçütünü

karşılamaadığı gözlenmektedir. İkinci en yüksek frekansla 68 Hanenin (%35,5) dağıtılan yardımlardan haberinin olmadığı ortaya çıkmaktadır. Buna göre Belediyeden yardım almama nedeninin maddi olanakların yeterli olmasından değil, aksine yardıma ulaşamamayla alakalı olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Yardımlara ihtiyacı olmadığını beyan eden 15 hane (%7,9) mevcuttur. Diğer bir ifadeyle 300 hanenin sadece %5'i yardıma ihtiyaç duymadığını ifade etmiştir. Aynı siyasi görüşü benimsemeyenler ve muhtarın kayırmacılık yaptığını düşünenlerin oranı %1,7, çevreden çekindiği için yardımlardan faydalanmadığını beyan eden tek hanenin olduğu gözlenmiştir.

**Tablo-24:** Belediyenin Sosyal Yardım ve Hizmetlerinden Yararlanma Nedeni

	Sayı	Yüzde
Belediyenin Bu Konuda Bana Yardımcı Olabileceğine İnanıyorum	67	62
Belediye Bu İş Çok İyi Yapıyor	4	3,7
Aynı Siyasi Görüşü Benimsiyorum	4	3,7
Ailem ve Arkadaşlarımın Tavsiyesi	21	19,5
Daha Kolay Ulaşabiliyorum	12	11,1
<b>Toplam</b>	<b>108</b>	<b>100,0</b>

Tablo 24, Belediyenin sosyal yardım ve hizmetlerinden yararlanma nedeni incelendiğinde Belediyenin bu konuda yardımcı olabileceğine inananların oranı %62'dir. Bu sonuç devletin halkına temas ettiği alan olan yerel yönetimlerin halk nezdindeki önemini ortaya koyması bakımından anlamlıdır. Aile ve arkadaş önerisi ile faydalananların oranı %19,5, hizmetlere daha kolay ulaşabildiğini ifade edenlerin oranının %11,1 olduğu görülmektedir. Belediyenin bu işi çok iyi yaptığını ifade edenlerle aynı siyasi görüşü benimsediği için bu hizmetlerden yararlananların oranının eşit ve %3,7 olduğu ortaya çıkmaktadır.

**Tablo-25:** Sosyal Belediyecilik Hizmetlerinden Yararlanma Süresi

Bu Yardım ve Hizmetlerden Kaç Yıldır Yararlanıyorsunuz?	Sayı	Yüzde
1 Yıldan Az	66	61
1 Yıl	14	13
2 Yıl	8	7,4
3 Yıl	5	4,6
4 Yıl ve Üzeri	15	14
<b>Toplam</b>	<b>108</b>	<b>100,0</b>

Tablo 25, sosyal belediyeçilik faaliyetlerinden yararlanma süresi incelendiğinde, en yüksek frekansla 66 hanenin (%61) 1 yıldan az süredir mevcut yardımlardan yararlandığı ortaya çıkmaktadır. 1 Yıldan beri yararlananların oranı %13,2 yıldan beri yararlananların oranı %7,4'tür. Buna göre araştırmaya katılanların %81,4'ü son iki yıl içinde belediyeden yardım almaya başlamışlardır.

**Tablo-26:** Sosyal Belediyeçilik Hizmetlerinden Yararlanma Kanalları

<b>Bu Yardım ve Hizmetlerden Hangi Kanallar Yoluyla Faydalandınız?</b>		
Kendim Başvurdum	63	58,3
Yetkililer Beni Buldu	17	15,7
Diğer	2	1,9
Muhtarın Girişimiyle	10	9,3
Yakınlarım Vasıtasıyla	16	14,8
<b>Toplam</b>	<b>108</b>	<b>100,0</b>

Tablo 26'da mevcut yardım ve hizmetlere hangi kanallar yoluyla ulaştığı sorulan katılımcılardan 63'ü (%58,3) kendi başvurduğunu ifade etmiştir Yetkililerin ulaştığını beyan eden 17 (%25,7), muhtarın girişimiyle ulaştığını beyan eden 10 (%9,3) katılımcının olduğu gözlenmiştir.16 katılımcı da (%14,8) yakınları vasıtasıyla ulaştığını beyan etmiştir.

**Tablo-27:** Sosyal Belediyeçilik Faaliyetlerinin Sunum Biçimiyle İlgili Düşünceler

<b>Belediyenin Mevcut Yardım ve Hizmetlerin Sunumuyla İlgili En Rahatsız Olduğunuz Durum Nedir?</b>	<b>Sayı</b>	<b>Yüzde</b>
Herhangi Bir Rahatsızlığım Yok	74	68,5
Faaliyetlerin Onur Kırıcı Şekilde Yapılması	2	1,9
Bürokratik İşlemler/Engeller	3	2,8
Sosyal Yardımların Düzensiz Olması	3	2,8
Yardımdan İhtiyacı Olmayanlarında Yararlanması	8	7,4
Siyasi Parti Yandaşlarının Kollanması	1	,9
Yardımların Nakdi Olmaması	9	8,3
Hizmetlerin Kötü Sunuluyor/ Dağıtılıyor Olması	2	1,8
Hizmetler /Yardımların Eksik Sunulması	6	5,6
<b>Toplam</b>	<b>108</b>	<b>100,0</b>

Tablo 27’de mevcut faaliyetlerin sunum biçimiyle ilgili düşünceleri sorulan katılımcıların 74’ü (68,5) herhangi bir rahatsızlığı olmadığını beyan ettiği görülmektedir. Yardımların nakdi olmamasından rahatsız olan 9 katılımcı (%8,3), yardımlardan ihtiyacı olmayanlarında faydalandığını düşünen 8 katılımcı (7,4), hizmet ve yardımların eksik sunulduğunu düşünen 6 katılımcının (%5,6) olduğu görülmüştür. Bunun dışında 3 katılımcının bürokratik işlemlerden, 3 katılımcının yardımların düzensiz dağıtılmasından, 2 katılımcının hizmetlerin eksik sunulmasından, 1 katılımcının da siyasi parti yandaşlığından dolayı rahatsızlığını beyan ettiği görülmektedir.

**Tablo-28:** Sosyal Belediyecilik Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Algı

Belediyenin Sosyal Yardım ve Hizmetlerinin Hangi Kriterlere Göre Dağıtıldığını Düşünüyorsunuz?	Sayı	Yüzde
İhtiyaca Göre	74	24,6
Siyasi Partiye Göre	23	7,8
Muhtar Yönlendirmesine Göre	32	10,6
Mahalleye Göre	9	3
Belediyeye Yakınlığa Göre	54	18
Bir Fikrim Yok	108	36
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 28’de tüm katılımcılara yönelik yapılan sosyal belediyecilik faaliyetlerinin sunumuna ilişkin algı analizinde hizmetlerin hangi ölçütlere göre sunulduğu sorusuna katılımcıların 108’i(%36) hiçbir fikrim yok şeklinde yanıt belirtmiştir. İhtiyaca göre dağıtıldığını düşünen 74 katılımcı (%24,6) mahalleye göre dağıtıldığını düşünen 9 katılımcı (%3) olduğu gözlenmiştir. Yardım faaliyetlerinin belediyeye yakınlığa göre yapıldığını düşünen 54 katılımcı (%18) ve siyasi partiye göre dağıtıldığını düşünen 23 katılımcı (%7,8) bu faaliyetlerin yanlı yapıldığını düşünmektedir. Tablo 23’te bu hizmetlerden yararlanmayanların belediyenin hizmet sunumunda tarafgir davranıyor algısına sahip 27 kişinin olduğu göz önüne alınırsa mevcut hizmetlerden yararlanan 108 kişiden 50’sinin belediyenin tarafgir davrandığı algısına sahip olduğu anlaşılmaktadır.



**Tablo-29:** Sosyal Belediyecilik Hizmetleri Seçimleri Etkiliyor mu?

Sosyal Yardım ve Hizmetler Oyunuzu Etkiliyor mu?	Sayı	Yüzde
Evet	86	28,7
Hayır	214	71,3
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 29’da yapılan yardımların seçmen tercihi üzerindeki etkisine bakıldığında, 86 katılımcı (%28,7) yapılan yardımların oyunu etkilediğini, 214 katılımcı (%71,3) etkilemediğini belirtmiştir.

**Tablo-30:** Belediyenin Öncelikli Hizmetleri

Size Göre Belediyenin Sunması Gereken Öncelikli Sosyal Yardım ve Hizmet Nedir	Sayı	Yüzde
Nakdi Yardımlar	137	45,7
Gıda	39	13,0
Giyim	3	1,0
Kira Yardımı	15	5,0
Ücretsiz Sağlık Hizmeti	7	2,3
Evde Bakım Hizmetleri	5	1,7
Kreş	1	,3
Meslek Edindirme Kursu	3	1,0
Eğitim Bursu ve Yardımları	7	2,3
İstihdam/İş Olanakları Yaratma	82	27,3
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 30’da Belediyenin sunması gereken öncelikli sosyal yardım ve hizmetin hangisi olduğu sorusuna, en yüksek frekansla 137 katılımcının (%45,7) nakdi yardımlar cevabını verdiği görülmektedir. Bunun en önemli nedeninin erzak kolilerindeki malzemelerin bir kısmının kendileri için lüks olduğu ve diğer malzemeleri ise daha ucuza mal edilebileceği düşüncesi olduğu değerlendirilmektedir. Yapılan görüşmeler sırasında kira ve elektrik gibi nakden ödenmesi gereken borçları ödemek için nakdi yardıma ihtiyaç duydukları ifadesi bu tezimizi güçlendirmektedir. İkinci en yüksek frekans ise 82 katılımcı (%27,3) tarafından istihdam sağlaması olarak cevaplanmıştır. 39 Katılımcı (%13) en öncelikli faaliyetin gıda yardımı olduğunu, 15 katılımcı (%5) kira yardımı olduğunu, 7 katılımcı (%2,3) eğitim bursu ve yardımları olduğunu düşünmektedir. En

düşük frekansta yer alan kreş cevabını 1 katılımcı, meslek edindirme kursu cevabını ise 3 katılımcı vermiştir.

**Tablo-31:** Sosyal Yardım ve Hizmetler İçin İlk Tercih

Sosyal Yardım ve Hizmetlere İhtiyaç Duyduğunuzda Başuracağınız Kurum veya Kuruluş Hangisidir?	Sayı	Yüzde
Belediye	98	32,6
Valilik	17	5,7
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV)	154	51,3
Muhtarlık	4	1,3
Vakıflar/Dernekler	5	1,7
Akrabalarım	22	7,3
<b>Toplam</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>

Tablo 31’de Sosyal yardım ve hizmetlere ihtiyaç duyduğunda başvurulacak kurum sorusuna katılımcıların 154’ü (%51,3) en yüksek frekansla SYDV cevabını verdiği ortaya çıkmıştır. SYDV bütünleşik yardım sistemine kayıtlı 20 milyonun üzerinde insan olması, sosyal yardımların %60’ının bu kurum üzerinden dağıtılması ve daha kolay ulaşılabilir olması gibi nedenlerin, bu tercihin ilk sırada yer almasını sağladığı değerlendirilmektedir. 98 katılımcı (%32,6) ilk başvurulacak kurum olarak belediye cevabını vermiştir. En düşük frekansta yer alan 4 katılımcı muhtarlık, 5 katılımcı ise vakıf ve dernek cevabı vermiştir.

## Genel Değerlendirme

Türkiye’de sosyal belediyeçilik uygulamaları kırdan kente göç olgusunun başladığı 1960-1970’li yıllarda gündeme gelmiştir. Kent yoksulluğunun en derinden hissedildiği gecekondu mahalleleri için yeni yaşam alanları, içilebilir su kaynakları, park ve bahçeler yapılması hizmetleri ile başlamıştır. Bu süreçte temel motivasyonun sosyal devlet pratiğinden ziyade oy kaygısı olması sosyal belediyeçiliğin sağlam temeller üzerine kurulmadığının göstergesi olması bakımından önemlidir. 1990 Sonrası dönemde yoğunlaşan sosyal belediyeçilik uygulamaları sosyal ve kültürel alanlarda başlamış ve zaman içinde engelli ve dezavantajlı kesimleri de içine alacak şekilde gelişme göstermiştir.

Belediyelerin sosyal politika konusunda etkin rol üstlenmeleri Avrupa Yerel Yönetim Özerkliği Şartında benimsenen, kamu hizmet ve sorumluluklarının vatandaşa en yakın kurumlarca sunulması hükmü doğrultusunda hizmette yerellik ilkesi ile sağlanmıştır. Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler bağımsız bütçeleri, merkezden bağımsız oluşu, yerel katılıma olanak sağlaması, üretim ve istihdam politikaları ile yeni bir sosyal politika aktörü olarak işlevsel bir rol üstlenmektedir. Türkiye’de ise yerel sosyal politikalar ulusal politikalardan bağımsız değildir. Bu anlamdaki bağımlılık farklı sorunları da beraberinde getirmektedir. Belediyelerin gelir kaynaklarının kısıtlı oluşu ve bu kısıtlı kaynaklar ile aldığı sosyal sorumluluklar arasında ortaya çıkan ciddi fark sonucu yeterli düzeyde bir hizmet sunumu sağlanamamaktadır. Belediyelere yapılan transferler yerel harcama farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri, gelir durumları dikkate alınmadan yaşayan nüfus dikkate alınarak yapıldığı için adaletli bir dağıtımın yapılmadığı düşünülmektedir. Özellikle Batman’da terör ve sonucunda yaşanmış iç göç, kronikleşmiş ve kültür haline gelmiş yüksek oranlarda seyreden yoksulluk ve işsizlik gibi sorunlar; komşu ülke Suriye’de yaşanan savaş ve yıkım sonucu gelen mülteci akını sonrası katlanmış ve mevcut sorunları derinleştirmiştir. Bunun dışında Türkiye’de belediye kaynaklarının yaklaşık %25 inin borçlanma ile karşılandığı ve mevcut belediyelerin çoğunun başta SGK olmak üzere kamu ve özel sektöre borçlu olduğu Sayıştay raporlarından anlaşılmaktadır. Yine ulusal bütçe gelirlerinden ayrılan %1 civarındaki sosyal yardım ve primsiz ödemeler ile doğrudan gelir desteği ödemelerinin yetersiz olduğu ve bu durumun yerel yönetimlerin yükünü arttırdığı değerlendirilmektedir.

Sosyal Belediyecilik anlayışı çerçevesinde Batman Belediyesi sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin hizmet sunanlarla yapılan derinlemesine görüşmeler ve hizmet alanlarla yapılan anket çalışması neticesinde elde ettiğimiz bulgular özetlenecek olursa;

Anket süresince insanların yardım dağıtılıyor ya da kayıt alınıyor düşüncesiyle çevrede toplanmaları ve ortaya çıkan izdiham mevcut durumun vahametini anlamaya yardımcı olması bakımından önemlidir. Batman’da yoksul mahallelerde yaptığımız anket ve hizmeti sunan personelle yaptığımız derinlemesine görüşmeler ışığında, Tablo 1 ve Tablo 2’de görüldüğü üzere gündüz saatlerinde yapılan hane ziyaretlerinden dolayı görüşmeye katılanların çoğu 40 yaş altı ve evli kadın yurttaşlardır

Ziyaret edilen hanelerin 180’inde 5 ve 5’ten fazla sayıda kişi yaşamaktadır. Hane sorumlusunun eğitim durumunu gösteren Tablo 6’da 138 hane sorumlusunun okuma yazma bilmediği ve sadece 16 hane sorumlusunun lise ve üzeri eğitim aldığı ortaya çıkmaktadır.<sup>5</sup> TÜİK verilerine göre Batman’da okuma yazma bilmeyenlerin oranı %6 dolaylarındayken araştırmaya konu olan hane sorumlusu ortalamasının %46 olduğu görülmektedir.

Çalışma durumu ve sosyal güvence incelendiğinde 300 hane sorumlusundan sadece 37’sinin düzenli bir işte çalıştığı, 31’inin emekli, dul, yetim ve engelli aylığı ile geçindiği ortaya çıkmıştır. Geriye kalan kesimin çoğu işsiz ve yardımlarla geçinmektedir. 137 Hane sorumlusu serbest meslek mensubu olmakla birlikte sosyal güvenlik primlerini ödeyecek maddi olanaklara sahip değildir. 195 hanenin sosyal güvenlik primi devlet tarafından ödenmektedir. Araştırmaya konu olan 300 hanede haneyi geçindiren kişilerden 140’ı işsizdir (%46,7). Son iki yılda işsiz kalan haneyi geçindiren kişi sayısı 70’tir. 108 hanenin 88’i (%81,4) iki yıldan beri Belediyenin faaliyetlerinden yararlanmaktadır. Mevcut durum, son dönem yaşanmakta olan derin krizin yansıması olarak değerlendirilebilir. Hasta, yaşlı, engelli, hükümlü, çalışmak istemeyen ve mevcut durumda çalışmayı zor görenler dışında kalan 58 kişi çalışmak istediği halde çalışma olanaklarından mahrumdur. Araştırmaya katılan hanelerden sadece 34 tanesi 2 bin TL ve üzer gelire sahipken, yarıya yakını 1000 TL altında gelire sahiptir. Yardımlardan yararlanan hanelerin ise %62’sinin 1000 TL altında gelire sahip olduğu ortaya çıkmıştır.

Belediye faaliyetlerinden yararlanan 108 hanenin olduğu görülen çalışmada, belediyenin faaliyet raporlarına konu olan 31 hizmetten sadece 12’sinden faydalandığı ortaya çıkmıştır. Hizmetlerden memnuniyet oranları da değerlendirildiğinde, hizmetlere

<sup>5</sup> Detaylı bilgi için bakınız: [https://batman.meb.gov.tr/www/ilimizde-okuryazarlik-seferberligi-baslatildi/icerik/2722\)2017](https://batman.meb.gov.tr/www/ilimizde-okuryazarlik-seferberligi-baslatildi/icerik/2722)2017).

ulaşmada ciddi sorun olduğu ortaya çıkmaktadır. Ulaşılabilen hizmetler gıda, ücretsiz ekmek, ramazan çadırı, cenaze hizmetleri yoğunluktur. Katılımcıların belediyenin sunduğu eğitim, spor, kültürel etkinlikler, sosyal faaliyetlerin hiçbirinden faydalanmadıkları görölmektedir. Yürütölen gıda eksenli mevcut faaliyetlerin sosyal belediyecilik anlayışıyla nasıl uyuştuğu ve derinleşmiş yoksullukla mücadelede ne ölçüde etkili olabileceği tartışma konusudur.

Belediyenin sunduğu yardım ve hizmetlerle ilgili tüm olumsuzluklara rağmen yararlananların bu işi en iyi belediyenin yaptığı algısı devam etmektedir. Tüm katılımcılar tarafından yardım için başvurulacak kurumlar arasında SYDV'den sonra başvurulacak ikinci kurum olarak ifade edilen belediye ve belediyeden beklentiler nakdi yardımlar ve istihdam odaklıdır. Ayrıca katılımcıların %28,7 si belediyenin sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinin oylarını etkilediğini ifade etmiştir.

## Sonuç ve Öneriler

Refah devleti kavram olarak bireylere, ailelere, topluma asgari düzeyde gelir garantisi sağlayan kişilerin belirli sosyal risklerinin üstesinden gelmelerine yardımcı olan, sosyal refah sistemi ile tüm vatandaşlara iyi ve kaliteli bir yaşam standardı sağlayan bir kurum olarak ifade edilebilir.

Seyirci, gece bekçisi, jandarma devlet, minimal devlet algısının, sosyal refah devleti modeli ile müdahaleci devlet anlayışına evrildiği 1930-1975 dönem, Keynesyen Refah Devleti olarak adlandırılmaktadır. Bazı yaklaşımlarca (Marksist) aslında kapitalist düzene bir alternatif olacak komünizm tehdidine karşı, kapitalizmin ürettiği, işçinin kontrol altında tutulma çabası ve sosyal devrimin engellenme sürecidir refah devleti.

Küreselleşme ile başlayan 1980'ler sürecinde piyasalaşma ve özelleştirme refah devletinin dönüşümündeki anahtar kavramlar olmuştur. Bu kavramlar liberalleşme ve kamunun küçülmesi ile devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki sınırların değişimini gündeme getirmiştir. Refah devletlerinde artan maliyetler sorunu krize yol açmış ve bu krizden çıkış içinde farklı arayışlar geliştirmiştir. Bu doğrultuda devlet sosyal refah harcamalarının da kısıntı yapmış, sosyal refah hizmetlerinde özelleştirmelere başvurmuş, yerel yönetimlere yetki ve görevlerinin bir kısmını devretmiştir.

Refah devletlerinin bu bunalım ve krizlerinin çözüm arayışlarının ne ölçüde başarılı olabileceğini tahmin etmek zordur. Ancak yerelleşmenin ve yerel yönetimlerin önem kazandığı şu süreçte demokratik yerel yönetişimin uygulama alanı olan sosyal belediyecilik faaliyetlerine ilgi artmıştır. Bu kapsamda Batman Belediyesi Sosyal Belediyecilik faaliyetlerine ilişkin yaptığımız anket ve derinlemesine görüşmeler ışığında elde edilen bulgular, aşağıda ifade edilmiştir.

Batman Belediyesi sosyal belediyecilik uygulamaları ile sosyal yardım ve hizmet faaliyetleri konusunda uygulayıcı ve yararlanıcılarla yaptığımız çalışma sonucunda araştırmaya katılan yoksul mahallelerde yaşayan 300 haneden sadece 37'sinin düzenli bir gelire sahip olduğu, çoğunun düzenli bir gelirin olmadığı görülmektedir. 140 hanede haneyi geçindiren kişinin işsiz olduğu, hanelerin yarıya yakınının 1000 TL altında gelire sahip olduğu ortaya çıkmıştır. Türkiye'de 4 kişilik bir ailenin 2019 açlık sınırını 2014 TL olarak belirleyen TÜRKİŞ raporu değerlendirildiğinde, mevcut durumun ne olduğu daha iyi anlaşılmaktadır (Mart 2019 Açlık ve Yoksulluk Sınırı). Eğitim seviyesinin Türkiye ortalamasının altında olduğu gözlenmektedir. Gelir testi sonucu 195 hanenin primi devlet tarafından ödenmektedir.

Araştırmaya katılan 300 haneden 108'inin belediyenin sunduğu 31 hizmetten sadece 12'sine ulaşabildiği, bunlarında çoğunlukla ücretsiz ekmek, gıda, ramazan, çadırı ve cenaze hizmetleri olduğu görülmektedir. Hizmetlerden yararlanmayan 192 haneden sadece 15'i ihtiyacı olmadığını beyan etmiştir. Hizmetlerden haberi olmadığını beyan eden hane sayısının 67 olduğu değerlendirildiğinde, mevcut durumun yoksulluğun çok ileri bir aşaması olduğu değerlendirilebilir.

Mevcut tablo ile ilgili olarak hizmet sunanların değerlendirmeleri, yoksulluğun bir kültür halini aldığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Yoksulluk-egitimsizlik-hizmetlere ulaşamama kısır döngüsü içinde yeniden üretilen bir yoksulluktan söz etmek mümkündür. Bu aşamada insanlar mevcut durumlarını muhafaza etmekte yardımlardan yararlanabilmek için işe başvurmaktan çekinmektedir. Belediye yardımlarından yararlanmayanlardan 75 katılımcı hanenin, yararlanma kriterini karşılayamadıkları için hizmet almadıkları beyanı bu tezi güçlendirmektedir.

Ekonomik ve sosyal alanda 500 bin kişiye yaklaşan merkez nüfusu ile emsali olan pek çok ile kıyasla Batman'ın yoksulluk, işsizlik, ekonomik olarak nitelikli nüfusun dışarıya göç etmesi, kırsal göç ve terör nedeniyle çevre il ve ilçelerden aldığı göçler temel sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye işsizlik haritasında işsizliğin en yüksek seyrettiği Mardin, Batman, Şırnak ve Siirt ilinin işsizlik oranı %27 civarındadır (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt İşsizliğin en Yüksek Olduğu Şehirler). Mevcut temel sorunlara Suriye'den gelen 21 bin göçmen de eklenince işsizlik artmış ve işgücü fiyatları ucuzlamıştır. Bunun yanında sosyal alan-donatıların eksikliğine bağlı gençlere yönelik eğitim ve sosyal faaliyetlerin yetersizliğinden ve il merkezinde bulunan çok sayıdaki metruk evden dolayı hızla artan madde bağımlılığındaki artış dikkat çekmektedir. Hırsızlık, zorbalık gibi toplumu derinden sarsan polisiye sorunlar da ciddiyetini korumaktadır (Vali Aksoy'dan Dünya Uyuşturucu Günü Mesajı, 2017).

Kadına yönelik şiddet ve kadın işsizliği Batman'ın önemli sorunları arasında yer almaktadır. 2018 yılı adli işlem başlatılmış 786 kadına şiddet vakası mevcuttur. Adli makamlara yansımış bu oranın Batman gibi kapalı aile toplumu yapısındaki bir şehirde çok daha yüksek oranlarda olduğu değerlendirilmektedir.

Sosyal yardım ve hizmetlerin ekonomik ve sosyal bir hak olmaktan ziyade, hükümetin bir lütfuymuş algısı yardım alanlar açısından rencide edici bir durum yaratmaktadır. Özellikle yaptığımız çalışmada hizmet alanlar ve sunanlar tarafından da insan onuruyla bağdaşmayan bu durumun yaşandığı görülmektedir. Bunun yanında yardımların adaletli bir şekilde dağıtılmadığı, yardım yapılırken ailelere

profesyonellikten uzak, dışlayıcı muamele yapıldığı algısı da hem yardım alan hem de sunan kişilerce ifade dilen sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaptığımız derinlemesine görüşmeler sonucunda katılımcılar tarafından ifade edilen; yardım ekiplerinin partizanca oluşturulması, vatandaşın yardıma ulaşma konusunda bilgiye ulaşamaması yardım dağıtımındaki artışa rağmen dağıtımın verimli yapılamaması sonucunu doğurduğu bulgusu da önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Sosyal belediyecilik, belediyenin sadece altyapı hizmetleri yürütücüsü değil, sosyal devletin sosyal politika uygulayıcısı bir kurum olarak bölge halkının ekonomik, sosyal ve kültürel hayatına katkıda bulunan ve tüm dezavantajlı gruplara yönelik yansız ve eşit bir hizmet anlayışıdır. Sosyal Belediyecilik anlayışı çerçevesinde araştırmamıza konu olan Batman Belediyesinin mevcut sosyal yardım ve hizmet faaliyetleri incelendiğinde ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetlerin çok sınırlı olduğu, hedef grupta yer alan 300 haneden hiçbirinin eğitim, kültürel etkinlikler, spor faaliyetleri, psikolojik danışmanlık, hukuk danışmanlığı, kreş, meslek edindirme kurslarından faydalanmadığı görülmüştür. Belediyenin sunduğu 31 hizmetten gıda, ücretsiz ekmek, ramazan çadırı, cenaze hizmetleri ve ücretsiz ulaşım yoğunluklu sadece 12'sinden faydalanan katılımcıların mevcut hizmetlere ulaşamadığı gözlenmiştir. Batman Belediyesinin gıda eksenli açlıkla mücadele amaçlı sürdürülen mevcut faaliyetleri Yalman'ın ifadesiyle "düzensiz ve sınırlı sunulan mevcut hizmet ve yardımlar insanların fiziki olarak ortadan kalkmasını önleyici, 'sürünerek yaşamasını sağlayıcı' önlemler" olarak kalıyorlar. Sonuç olarak çalışmamızda elde ettiğimiz bulgulara göre, Batman ilinin en büyük sorununun yoksulluk olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında işsizlik, eğitim düzeyinin düşüklüğü, kırsal göç, Suriyeli göçmenler nedeniyle ucuzlayan işgücü, kadına şiddet ve kadın işsizliği ve altyapısal sorunlar diğer sorun alanlarını oluşturmaktadır.

Mevcut sorunların çözümü için öncelikle sunulan yardım ve hizmetlerin Anayasal bir hak olduğu anlayışının yerleşmesi gerektiği ve bu yardımların amaç olmaktan çıkıp yoksulluğu önleyici ve istihdam öncelikli politikalar üretilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Makro düzeydeki politika ve uygulamalarda merkezin rolü önemli iken mikro düzeyde uygulanacak sosyal politika uygulamalarının belediyelerce sunulması ve etkinliğinin artırılması önem arz etmektedir

Bu kapsamda aşağıdaki önerilerin hayata geçirilmesi önem taşımaktadır:

- Makro-ekonomik büyüme politikaları ile yapısal sorunlar olan kayıt dışı ekonomi, mevsimsel işsizlik ve kadın işsizliği, sendikal hakların kullanılamaması, bölgeler ve bireyler arası gelir farkı eğitimsizlik, sağlığa erişememe gibi sorunlara yönelik



eşitsizliği azaltma eksenli politikalara öncelik verilmelidir. Politikalar işsizliği azaltmaya, eğitim ve sağlığa ulaşmaya yönelik hazırlanmalı, kırsal alandan kente göçü engellemek için gerekli tedbirler ve teşvikler uygulamaya geçmeli, mesleki eğitim programlarına ağırlık verilmelidir. Gelirin yeniden dağıtımını noktasında, bölgesel bazda yapılan sosyal transferler (sosyal yardım ve teşvikler), yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine aktarılan kaynaklar artırılarak bölgenin gelir düzeyi yükseltilmelidir.

- Yoksullukla mücadele edilirken etnik köken, cinsiyet, din, dil vb. her türlü ayrımcılığa karşı durulması, azınlıkta kalan birey ve görüşlerin korunması ve kültürel ve siyasal dışlanma yaşayan bireylerin Anayasal bir güvenceye kavuşturulmaları gerekmektedir.
- Yoksullukla mücadele kapsamında, SYDV ve İŞKUR etkin bir şekilde kullanılmalı, 2022 sayılı Yaşlı ve Engelli Aylıkları Yasasının kapsamı genişletilerek tüm yoksulları kapsayıcı bir politika anlayışına gidilmelidir.
- Sosyal politikaların uygulanması ve verimliliğinin artırılması için bürokrasinin azaltılması, kamusal düzenlemelerle katılımcı ve etkin bir mekanizma oluşturulması ve bu mekanizma içinde sivil toplumun etkinliğinin artırılması gerekmektedir.
- Mikro düzeyde ise yerel yönetimin, kentin farklı sosyal talep ve beklentilerine göre esnek hareket edebilme kapasitesine ulaştırılması ve hareket alanı belirlenmesi önem arz etmektedir. Yerel aktörler ve kurumların koordinasyonu, yerelde uygulanan politikaların bütünlük içinde sunulması ve her kademede kurumsallaşmaya gidilmesi gerekmektedir. Bunun yanında belediyenin sosyal hizmetler konusunda etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması gerektiği de gözden uzak tutulmamalıdır.
- Yıllardır planlaması yapıldığı halde hayata geçirilemeyen İluh Deresi ıslah çalışmaları, Esentepe sosyal tesisleri ve Batman Çayı mesire alanı gibi yüksek maliyetli projelerin sadece Belediyeye yüklenmemesi ve merkezi kaynaklarca da sağlanması önem arz etmektedir. Böylece Batman halkının hem sosyal alan ihtiyacı hem de sağlıklı bir kentsel dönüşüm süreci için ihtiyaç duyduğu altyapı sorununun çözümüne katkı sağlanacaktır.
- Yeni yönetim anlayışına paralel olarak belediye, paydaşlar ve yararlanıcılar olarak sınırları içinde yaşayan tüm sosyal grupları, finansman için özel sektörü, nitelikli hizmet sunumu için üniversite ve meslek örgütlerini, karar alma süreçlerine katarak

merkezi yönetim tarzı düzenleyici-denetleyici bir rol üstlenmesi ile daha etkin ve verimli bir yönetim sağlayabilir



## KAYNAKLAR

- 1961 Anayasası, (1961). <https://www.tbmm.gov.tr-anayasa61> [Erişim Tarihi: 21 Kasım 2017].
- 1982 Anayasası, (1982). <https://www.tbmm.gov.tr-anayasa82> [Erişim Tarihi: 21 Kasım 2017].
- 61.Hükümet Programı, (2011). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717-1.htm> [Erişim Tarihi: 17 Kasım 2017].
- Acar, H., Negiz, N., ve Akman, E. (2013). *Sosyal Hizmet Temelleri ve Uygulama Alanları*. Ankara: Maya Akademi Yay.
- Acar, Ö. (1992). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yay.
- Adaman, F. ve Keyder, Ç. (2007). Türkiye'nin Büyük Kentlerinin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşayan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma. *Tes-İş Dergisi*, Haziran, 83-89.
- Akbaş, E. (2014). *Sosyal Çalışmada Çağdaş Eleştirel Perspektifler*. Ankara: SABEV Yay.
- Akdoğan, Y. (2002). Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik. *Eminönü Bülteni*, S.2, 9-15.
- Arar, A. (t.y.). Yerel Gündem 21 [online]. <https://www.mfa.gov.tr-yerel-gundem21.tr.mfa> [Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018].
- Artan, T. (2012). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler*. Ankara: SABEV Yay.
- ASPB, (2015). Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi 2015 [online]. <https://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/uploads/pages/bütünleşik-sosyal-yardim-bilgi-sistemi/türkçe-versiyon.pdf> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017].
- ASPB, (t.y.). Sosyal Yardım İstatistikleri [online]. [http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/Node/11873/files/MART\\_istatistik](http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/Node/11873/files/MART_istatistik) [20 Mayıs 2018].
- Ateş, H. (2009). Sosyal Belediyecilik. *Çerçeve Dergisi*, S.49, 88-95.
- Avrupa Komisyonu, (2005). Türkiye 2005 İlerleme Raporu [online]. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Ilişkileri/AdaylıkSureci/Ilerleme/Raporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2005.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Ilişkileri/AdaylıkSureci/Ilerleme/Raporlari/turkiye_ilerleme_rap_2005.pdf) [Erişim Tarihi: 10 Aralık 2018].
- Avrupa Komisyonu, (2007). Türkiye 2007 İlerleme Raporu [online]. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Ilişkileri/AdaylıkSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap.2007.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Ilişkileri/AdaylıkSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap.2007.pdf) [Erişim Tarihi: 05 Aralık 2018].
- Avrupa Komisyonu, (2018). AB Genişleme Politikasına İlişkin 2018 Bilgilendirmesi, [online]. [https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon\\_ulke\\_raporlari/2018\\_turkiye\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf) [26 Ocak 2019].

- Aydınlık, (2018). [https://www.aydinlik.com.tr/mardin-batman-sirnak-issizligin-en-yukse-  
oldugu-yer-ekonomi-mart-2018-1](https://www.aydinlik.com.tr/mardin-batman-sirnak-issizligin-en-yukse-<br/>oldugu-yer-ekonomi-mart-2018-1) [Erişim Tarihi: 21 Aralık 2018].
- Bağdadioğlu, E. (2003). Yoksullukla Mücadeleye Yaklaşımlar. *TÜRKİŞ Sosyal Hizmet Sempozyumu*, 9-11.
- Batman Belediyesi, (2017). [http://www.batman.bel.tr/icerik/25/3113/aksoydan-dunya-  
uyusturucu-ile-mucadele-gunu-mesaji.aspx](http://www.batman.bel.tr/icerik/25/3113/aksoydan-dunya-<br/>uyusturucu-ile-mucadele-gunu-mesaji.aspx) [Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2018].
- Batman Sonsöz, (2018). [http://www.batmansonsoz.net/haber/24578/iste-batman-da-ikamet-  
eden-suriyeli-sayisi](http://www.batmansonsoz.net/haber/24578/iste-batman-da-ikamet-<br/>eden-suriyeli-sayisi) [Erişim Tarihi: 21 Aralık 2018].
- Bauman, Z. (2017). *Sosyolojik Düşünmek*. Çeviren: Abdullah Yılmaz. İstanbul: Ayrıntı Yay.
- Bookchin, M. (2014). *Kentsiz Kentleşme: Yurttaşlığın Yükselişi ve Çöküşü*. Çeviren: Burak Özyalçın. İstanbul: Sümer Yay.
- Briggs, A. (2000). The Welfare State in Historical Perspective. Pierson, C. and Castles F. G. (Ed.), *The Welfare State: A Reader* (p.16-29). USA: Blackwell Publishing.
- Buğra A. (2007). Yoksulluk ve Sosyal Haklar. *Tes-İş Dergisi*, Haziran, 75-80.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (Ed.). (2017). *Sosyal Politika Yazıları*. İstanbul: İletişim Yay.
- BUSMEK, (t.y.). Kadın ve Engelliler Buluşması [online]. [https://busmek.bel.tr/kadin-ve-  
engelliler](https://busmek.bel.tr/kadin-ve-<br/>engelliler) [17.Aralık.2017].
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216>. [Erişim Tarihi: 11 Ocak 2018].
- Çanakale Belediyesi, (t.y.). Toplumsal Cinsiyet Başarı Ödülü [online]. [https://www.canakkele.bel.tr/icerik/19547/toplumsal-cinsiyet-esitligi-basari-odulu-  
baskan-ulgu-gokhana-takdim-edildi](https://www.canakkele.bel.tr/icerik/19547/toplumsal-cinsiyet-esitligi-basari-odulu-<br/>baskan-ulgu-gokhana-takdim-edildi) [Erişim Tarihi:17 Kasım 2017].
- Çoban, Ö. (2016). Artvin Engelsiz Yaşam ve Kadın Kültür Sanat Merkezi Açıldı [online]. <https://www.m.heberler.com/artvin-engelsiz-yasam-kultur-sanat-8219284-haberi> [Erişim Tarihi: 17 Aralık 2017].
- Çukurçayır, M. A. ve Eroğlu, H. T. (2009). Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri. Görmez, K. ve Ökmen, M. (Ed.). *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları* (s.225-247). İstanbul: Beta Yay.
- Ekim, B. (2007). Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Hak Temelli Yaklaşım: Avrupa Yoksulluk ile Mücadele Ağı. *TES-İŞ Dergisi*, Haziran, 81-83.
- Erdoğan S. ve Gökbayrak, Ş. (2006). Sosyal İçerme Belgesinin Düşündürdükleri [online]. [https://sosyalpolitika.fisek.org.tr/calisma-ve-sosyal-guvenlik-bakanligiavrupa-birligi-  
koordinasyon-dairesi-baskanligi-tarafindan-hazirlanan%E2%80%9Csocial-icerme-  
belgesi-jimtaslagina-iliskin-goruslerimiz/](https://sosyalpolitika.fisek.org.tr/calisma-ve-sosyal-guvenlik-bakanligiavrupa-birligi-<br/>koordinasyon-dairesi-baskanligi-tarafindan-hazirlanan%E2%80%9Csocial-icerme-<br/>belgesi-jimtaslagina-iliskin-goruslerimiz/) [Erişim Tarihi: 25 Ocak 2018].

- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yay.
- Eser, D. B., Memişoğlu, A. G. D. ve Özdamar, G. (2011). Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 201-214.
- Fişek, A. G. (1996). Yoksullukla Savaş (YOS). *Çalışma Ortamı*, S.24, 7-19.
- Gökbayrak, Ş. (2005). Sosyal Dışlanma Sorunsalına Türkiye Düzleminde Geliştirilen Model Uygulamalar: Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfi Faaliyetleri [online]. <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr> [Erişim Tarihi: 22 Ekim 2018].
- Güloğlu, T. ve Es, M. (2011). Bilgi Toplumuna Geçişte Kentleşme ve Kentsel Yoksulluk: Kocaeli Örneği [online]. [http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/3177/bilgi\\_toplumuna\\_geciste\\_kentliesme\\_ve\\_kentsel\\_yoksulluk\\_kocaeli\\_ornegi](http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/3177/bilgi_toplumuna_geciste_kentliesme_ve_kentsel_yoksulluk_kocaeli_ornegi) [Erişim Tarihi: 10 Ekim 2018].
- Günel, P. ve Semiz, C. (2009). *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye*. Ankara: Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yay.
- Habitat (t.y.). Gündem 21[online]. <https://www.habitat.org.tr-gundem21> [Erişim Tarihi: 10 Ekim 2018].
- Heywood, A. (2003). *Siyasi İdeolojiler: Bir Giriş*. Çeviren: Ahmet K. Bayram. Ankara: Adres Yay.
- İlkha, (2018). <https://ilkha.com/haber/67783/batmanda-siddet-goren-yuzlerce-kadin-ve-cocuga-siginma-hizmeti> [Erişim Tarihi: 21 Aralık 2018].
- Jessop, B. (2005). *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*. İstanbul: İletişim Yay.
- Kalkışım, H. M. (2015). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Algısı: İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır Büyükşehir Belediyeleri Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi: Isparta.
- Kanbak, A, Pınarcıoğlu N.Ş. vd. (2017). *Batman Kentsel Yoksulluk Haritası*. Batman: Batman Belediyesi Yay.
- Koray, M. (2001). Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları. *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları Bildiri Kitabı.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Koray, M. ve Çelik, A. (Ed.). (2015). *Himmet, Fıtrat, Piyasa: AKP Döneminde Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yay.

- Kümbetoğlu, B. (2008). *Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma*. İstanbul: Bağlam Yay.
- Kütahya Belediyesi, (t.y.). Belediye Haberleri [online]. <https://www.kutahya.bel.tr/haberler.asp?id=2167> [Erişim Tarihi: 17 Aralık 2017].
- MEB, (2017). İlimizde Okuryazarlık Seferberliği [online]. [https://batman.meb.gov.tr/www/ilimizde-okuryazarlik-seferberligi-baslatildi/icerik/2722\)2017](https://batman.meb.gov.tr/www/ilimizde-okuryazarlik-seferberligi-baslatildi/icerik/2722)2017) [Erişim Tarihi: 11 Ocak 2019].
- Metin, O. (2011). Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar. *Çalışma ve Toplum*, S.1, 179-200.
- Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2015). Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre (F-Kod3) Türkiye’de Toplam Belediyelerin Sosyal Harcamaları (Bin TL) [online]. <https://www.muhasabat.gov.tr/portal/anasayfa> [Erişim Tarihi: 27 Ocak 2017].
- Ökmen, M. (2005). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler. Kösecik, M. ve Özgür, H. (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I* (s.539-564). Ankara: Nobel Yay.
- Öktem, B. (2011). İstanbul'da Neoliberal Kentleşme Modelinin Sosyo-Mekansal İzdüşümleri. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S.44, 23-40.
- Özbek, N. (2002). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet. *Toplum ve Bilim*, 92, 7-33.
- Özdemir, S. (2015). *Refah Devleti Analizi*. İstanbul: İÜ Yay.
- Özsoy, E. (2004). Kalkınma-Yoksulluk İkilemi ve Türkiye [online]. <https://www.isguc.org/?p=article&id=44&cilt=5&sayi=1&yil=2003> [Erişim Tarihi: 11 Aralık 2018].
- Öztürk, H., ve Gül, H. (2012). Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?. *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu*, 377-392.
- Sayıştay, (2016). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2016 Sayıştay Denetim Raporu [online]. [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Genel\\_B%C3%BCt%C3%A7e\\_Kapsam%C4%B1ndaki\\_%20Kamu\\_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9E.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9E.pdf) [Erişim Tarihi: 21 Kasım 2018].
- Sayıştay, (2017). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2017 Sayıştay Denetim Raporu [online]. [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Genel\\_B%C3%BCt%C3%A7e\\_Kapsam%C4%B1ndaki\\_%20Kamu\\_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9E.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/A%C4%B0LE%20VE%20SOSYAL%20POL%C4%B0T%C4%B0KALAR%20BAKANLI%C4%9E.pdf) [Erişim Tarihi: 21 Kasım 2018].
- Seyitdanlıoğlu, M. (1996). Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti’nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, S.5(3), 75-82.

- Seyyar, A. (2009). Türkiye’de Etkin Yerel Sosyal Politikalar Önündeki Engeller ve Çözüm Stratejileri. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, S.9, 5-15.
- SYDV (t.y.). Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi [online]. <http://www.malatyasydv.gov.tr/55-butunlesik-sosyal-yaritim-hizmetleri-projesi-makale.html> [10 Ekim 2017].
- Şahinoğlu İ. (2017) Yerel Sosyal Politika Uygulamalarında Türkiye Deneyimi: Sosyal Belediyecilik Anlayışı. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S.11, 50-60.
- Şahin-Taşgın, N. (2017). *Yoksulluk, İnsan Hakları ve Sosyal Hizmetler, Değişen Anlayışlar: Refah Devletinden Hayırseverliğe, Yoksulluktan Sosyal Dışlanmaya*. Ankara: Nika Yay.
- Şen, M. (2007). Bütüncül Belediyecilik Yaklaşımı–Kültürel Belediyeciliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyecilik. *Sosyal Politikalar Dergisi*, S.2, 30-42.
- Şenkal, A. (2005). Sivil Toplum ve Sosyal Sermaye: Sosyal Politikaya Dayalı Alternatif Kalkınma Modeli Arayışları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, S.55(1), 791-810.
- Şenses, F. (2006). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*. İstanbul: İletişim Yay.
- Şentop, M. (2006). Anayasa ve Sosyal Devlet. *Sosyal Politikalar Dergisi*, S.1, 50-55.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, (2005). Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi. Konya: İsmat Matbaacılık.
- T.C. Maliye Bakanlığı, (2012). 2012 Faaliyet Raporu [online]. <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/7576,2012genelfaaliyetraporu.pdf?0> [Erişim Tarihi: 21 Ekim 2017].
- Tahaoğlu, Ç. (2017). Daha Fazla LGBTİ Dostu Belediye İçin Belediye Eşitlik Endeksi Projesi [online]. <https://www.bianet.org/bianet/lgbti//183068-daha-fazla-lgbti-dostu-belediye-icin-belediye-esitlik-endeksi-projesi-turkiye-de> [Erişim Tarihi: 15 Ekim 2017].
- Tartanoğlu, A.G.Ş. (2010). Sosyal Dışlanma: Küreselleşme Perspektifinden Bir Kavramsallaştırma Çabası. *Sosyoloji Konferansları*, (42), 1-13.
- Timeturk, (2016). <https://www.timeturk.com/batman-da-alt-yapi-sorunu-icin-calisma-baslatildi/haber-371191> [Erişim Tarihi: 21 Aralık 2018].
- Tokol, A. (1997). *Sosyal Politika*. Bursa: Uludağ Üniversitesi Yay.
- Toprak, D. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı. *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, S.1, 11-24.
- Toprak, D. (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.21, 151-175.

- Toprak, D. ve Şataf, C. (2017). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Sosyal Harcamalar Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, S.106, 63-86.
- TÜRK-İŞ, (2019). Mart 2019 Açlık ve Yoksulluk Sınırı [online]. <http://www.turkis.org.tr/MART-2019-ACLİK-ve-YOKSULLUK-SINIRI-d206748> [Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2019].
- Türkoğlu, İ. (2013). Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. *Akademik İncelemeler Dergisi*, S.3, 275-305.
- UNDP, (2018). Türkiye İnsani Gelişim Endeksinde 64. oldu [online]. <http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/articles/2018/09/tuerkiye-nsani-gelime-endeksinde-64--oldu0.html> [Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018].
- Ülsever, C. (2010). Anadolu Kaplanları [online]. <http://www.hurriyet.com.tr/anadolu-kaplanlari-15979243> [Erişim Tarihi: 4 Mart 2019].
- Yakut-Çakar B. (2007). Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Genel Bakış: Leaken Göstergeleri ile Avrupa Birliği’nde Durum. *Tes-İş Dergisi*, Haziran, 90-94.
- Yalman, G. (2004). Türkiye’de Devlet ve Burjuvazi: Alternatif Bir Okuma Denemesi. Balkan, N. Ve Sungur, S. (Ed.), *Sürekli Kriz Politikaları* (s.44-75). İstanbul: Metis Yay.
- Yalman, G. (2007). Tarihsel Bir Perspektiften Sosyal Politika ve Yoksulluk. *Tes-İş Dergisi*, Haziran, 70-74.
- Yıldırım, U. ve Göktürk, İ. (2008). Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı. *I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Bildiri Kitabı, Sakarya.
- Yüksel, F. (2007). Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S.62(1), 279-298.
- Zeytinburnu Belediyesi, (t.y.). Türkiye’de Göç Yönetimi ile İlgili Yerel Belediyelerin Kapasitelerini Destekleme Projesi [online]. <https://www.zeytinburnu.istanbul/Türkiyede-göç-yonetimi-ile-ilgili-yerel-belediyelerin-kapasitelerini-destekleme-projesi> [Erişim Tarihi: 27 Kasım 2017].



## ÖZGEÇMİŞ

### KİŞİSEL BİLGİLER

**Adı Soyadı** : Nurullah ÖZEL  
**Uyruğu** : T.C.  
**Doğum Yeri ve Tarihi** : Batman 07/10/1975  
**Telefon** : 0 505 3447368  
**e-mail** : nurullahozel72@gmail.com

### EĞİTİM

<b>Derece</b>	<b>Adı, İlçe, İl</b>	<b>Bitirme Yılı</b>
Ön Lisans	: Hacettepe Üniversitesi, Ankara	1995
Lisans	: Anadolu Üniversitesi, Eskişehir	2003
	: İstanbul Üniversitesi, İstanbul	2017

## TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK: BATMAN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

### ORIJINALLIK RAPORU

% <b>11</b> BENZERLİK ENDEKSİ	% <b>7</b> İNTERNET KAYNAKLARI	% <b>2</b> YAYINLAR	% <b>8</b> ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ
----------------------------------	-----------------------------------	------------------------	--------------------------------

### BİRİNCİL KAYNAKLAR

<b>1</b>	<b>epdf.tips</b> İnternet Kaynağı	% <b>1</b>
<b>2</b>	<b>Submitted to Myongji University Graduate School</b> Öğrenci Ödevi	% <b>1</b>
<b>3</b>	<b>Submitted to Selçuk Üniversitesi</b> Öğrenci Ödevi	<% <b>1</b>
<b>4</b>	<b>kms.kaysis.gov.tr</b> İnternet Kaynağı	<% <b>1</b>
<b>5</b>	<b>Submitted to Türkiye ve Orta Dogu Amme İdaresi Enstit</b> Öğrenci Ödevi	<% <b>1</b>
<b>6</b>	<b>ceei.kocaeli.edu.tr</b> İnternet Kaynağı	<% <b>1</b>
<b>7</b>	<b>Submitted to TechKnowledge Turkey</b> Öğrenci Ödevi	<% <b>1</b>
<b>8</b>	<b>Submitted to Istanbul Aydın University</b>	