

T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE
SOSYAL HARCAMALAR:
SEÇİLMİŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ
KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Yüksek Lisans Tezi

YAPRAK KARADAĞ

İZMİR – 2018

T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE
SOSYAL HARCAMALAR:
SEÇİLMİŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ
KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Yüksek Lisans Tezi

YAPRAK KARADAĞ

DANIŞMAN: DR. ÖĞR. ÜYESİ ELİF AYŞE ŞAHİN İPEK

İZMİR – 2018

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamalar: Seçilmiş Büyükşehir Belediyeleri Kapsamında Bir Değerlendirme” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

02/07/2018

Yaprak KARADAĞ

İmza

| | | |
|---|--|--|
|  TS EN ISO 9001:2015 | T.C. İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü |  |
| | TEZ/PROJE SINAVI TUTANAK FORMU | Dok. No: FR/604/21 İlk Yayın Tar.: 03.10.2017 Rev. No/Tar.: 00/.. Sayfa 1 / 1 |

GÖNDEREN : ...*Mahmut K. M. Yılmaz*... Anabilim Dalı Başkanlığı
GÖNDERİLEN : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalımız Yüksek Lisans / Doktora Programı öğrencisi *Mahmut K. M. Yılmaz* ile ilgili Tez/Proje Sınav Tutanağı aşağıdadır.

Tarih: *Mahmut K. M. Yılmaz* Anabilim Dalı Başkanı
Sayı : *Doc. Dr. Engin HEPAKSAZ*
imza
eliy

SINAV TUTANAĞI
Tez/Proje Sınav Jürimiz tarafından incelenen *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamalar : Seçilmiş Büyükşehir Belediyeleri Kapsamında* başlıklı yüksek lisans / doktora tezi ile ilgili olarak jürimiz *2. A. 2017* tarihinde toplanmış ve *Bir Değerlendirme* adı geçen öğrenciyi Tez/Proje Sınavına tabi tutmuştur. Sınav sonucunda adayın tezi hakkında OYÇOKLUĞU OYBİRLİĞİ ile aşağıdaki karar verilmiştir.

KABUL

Kabul Edilen Yüksek Lisans / Doktora tezi:

- i) Bilime yenilik getirmiştir
 - ii) Yeni bir bilimsel yöntem geliştirmiştir
 - iii) Bilinen bir yöntemi yeni bir alana uygulamıştır
 - iv) Uygulama yapmıştır (sadece Yüksek Lisansta geçerlidir)
- RED
 DÜZELTME *

| Tez Sınav Jürisi | Unvanı ve Adı Soyadı |
|------------------|--|
| Tez Danışmanı | <i>Dr. Öğrt Üyesi Elif Ayşe ŞAHİN İPEK</i> |
| Üye | <i>Doc Dr Alper Dapın</i> |
| Üye | <i>Dr Öğrt Üyesi Ceyda Sataf</i> |
| Üye | |
| Üye | |

Eki : Tez Değerlendirme Formu (Her bir jüri için).
* Tez sınavında düzeltme kararı verilmesi halinde jüri tarafından öngörülen düzeltmelere ilişkin bir jüri raporu eklenmelidir. Düzeltmeler için Ek süre her defasında en fazla yüksek lisans öğrencileri için 3 ay, doktora öğrencileri için 6 aydır.

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamalar: Seçilmiş Büyükşehir Belediyeleri Kapsamında Bir Değerlendirme

Yaprak KARADAĞ

İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de seçilmiş büyükşehir belediyeleri özelinde sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörlerin değerlendirilmesi ve yerel yönetimlerde sosyal harcamaların nitelik ve niceliğini arttıracak önerilerin sunulmasıdır.

Bu amaçla, Türk yerel yönetimler sisteminin en önemli ayağı olan belediyelerin, 2006-2016 yılları arasındaki sosyal harcama oranları belediye kademelerine göre belirlenmiştir. Ardından farklı sosyo-ekonomik göstergelere sahip Adana, Ankara, İzmir ve Mersin büyükşehir belediyeleri örneğinde, sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörlere göre değerlendirilmeler yapılmıştır. Sosyal harcamaların izlenmesinde büyükşehir belediyelerinin stratejik planları, kesin hesap planları, faaliyet raporları ve performans programlarından yararlanılmıştır. Kesin hesap planları analitik bütçe sınıflandırması yardımıyla değerlendirilmiş, bu sayede sosyal harcamaların ve sosyal yardımların tutarlarına ulaşılmıştır.

Seçilmiş büyükşehir belediyelerinin bütçe büyüklükleri arttıkça sosyal harcamalarını oransal olarak arttırdıkları sonucuna varılmıştır. Sosyal harcamaları gerçekleştirmede mali olanakların yanında, politik kararların, planlamanın, idare ve organizasyon yapısının da harcama düzeyini farklılaştırdığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Mahalli İdareler, Sosyal Politika, Sosyal Harcamalar, Sosyal Yardımlar, Sosyal Koruma.

ABSTRACT

Master Thesis

**Social Expenditures in Local Governments in Turkey:
An Evaluation of Selected Metropolitan Municipalities**

Yaprak KARADAĞ

İzmir Katip Çelebi University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance and Fiscal Management Program

The aim of this study is to evaluate critical factors that affects the social expenditure and to present proposals that will increase the quality and quantity of social spending in local governments, in selected metropolitan municipalities of Turkey.

In accordance with this purpose, the social expenditure ratios of the municipalities, which are the most important part of the Turkish local government system, between the years 2006 and 2016 were followed, according to municipal levels. Then, according to the critical factors that affects the social expenditures the cities Adana, Ankara, İzmir and Mersin, which have different socio-economic indicators, were evaluated. Strategic plans, final account plans, annual reports and performance programs of the metropolitan municipalities were reviewed in the course of social expenditures. Final account plans have been reviewed with the help of analytical budget classification, on which the amounts of social spending and social benefits have been reached.

It's concluded that the selected metropolitan municipalities increases their social expenditures proportionally according to their budget. It also has been seen that, in addition to the financial capabilities, the political decisions, planning, administration and organizational structure differentiate the spending level for social expenditures.

Keywords: Local Governments, Social Policy, Social Expenditures, Social Assistance, Social Protection.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|----------|
| YEMİN METNİ | ii |
| TEZ ONAY SAYFASI..... | iii |
| ÖZET | iv |
| ABSTRACT..... | v |
| İÇİNDEKİLER | vi |
| KISALTMALAR DİZİNİ | ix |
| TABLolar LİSTESİ..... | xi |
| ŞEKİLLER LİSTESİ..... | xii |
| GRAFİK LİSTESİ | xiii |
| ÖNSÖZ | xiv |
| GİRİŞ | 1 |
| 1. SOSYAL HARCAMALARIN KAPSAMI..... | 4 |
| 1.1. SOSYAL HARCAMA TANIMI, KAPSAMI VE ÖZELLİKLERİ | 4 |
| 1.1.1. Sosyal Harcoma Tanımı | 4 |
| 1.1.2. Sosyal Harcamaların Özellikleri ve İşlevleri | 5 |
| 1.2. SOSYAL HARCAMA VE İLGİLİ KAVRAMLAR..... | 7 |
| 1.2.1. Refah Devleti ve Sosyal Harcamalar | 7 |
| 1.2.2. Sosyal Belediyecilik ve Sosyal Harcamalar..... | 8 |
| 1.2.3. Sosyal Harcamalar ve Kamu Harcamaları İlişkisi | 9 |
| 1.2.4. Sosyal Harcamalar ve Sosyal Politika İlişkisi..... | 10 |
| 1.2.4.1. Sosyal Sigorta | 11 |
| 1.2.4.2. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet..... | 12 |
| 1.2.5. Sosyal Harcamalar ve Sosyal Koruma..... | 14 |
| 1.2.6. Sosyal Harcamalar ve Yoksulluk..... | 15 |
| 1.3. SOSYAL HARCAMALARIN KAPSAMINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR | 17 |
| 1.3.1. Uluslararası İstatistikler | 17 |
| 1.3.2. Türkiye’de Sosyal Harcamaların Kapsamına İlişkin Çalışmalar | 19 |
| 1.4. SOSYAL HARCAMALARIN TÜRLERİ..... | 19 |
| 1.4.1. Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Sosyal Harcamalar..... | 19 |
| 1.4.2. Dar ve Geniş Anlamda Sosyal Harcamalar..... | 21 |
| 1.4.2.1. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamaları..... | 22 |
| 1.4.2.2. Eğitim Harcamaları..... | 23 |
| 1.4.2.3. Sağlık Harcamaları..... | 25 |
| 1.4.2.4. İşgücü Harcamaları | 26 |
| 1.4.2.5. Çevre Koruma Harcamaları | 26 |
| 1.4.2.6. Dinlenme, Kültür ve Din Harcamaları..... | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 1.4.2.7. İskan ve Toplum Refahı Harcamaları | 28 |
| 2. SOSYAL HARCAMALARDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ | 29 |
| 2.1. SOSYAL HARCAMALARIN ORTAYA ÇIKIŞI: TARİHSEL ARKA PLAN | 29 |
| 2.1.1. Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Harcamalar | 29 |
| 2.1.2. Sanayi Devrimi Sonrası Dönemde Sosyal Harcamalar | 30 |
| 2.1.3. Refah Devletinin Altın Çağı ve Sosyal Harcamalar | 33 |
| 2.1.4. Refah Devleti Uygulamalarında Dönüşüm: Yerelleşme | 35 |
| 2.2. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDEKİ YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL HARCAMALAR | 39 |
| 2.2.1. İsveç | 40 |
| 2.2.2. İngiltere | 42 |
| 2.2.3. Almanya | 43 |
| 2.2.4. İtalya | 45 |
| 2.2.5. Diğer Bazı Ülkeler | 47 |
| 2.3. SOSYAL HARCAMALARI ETKİLEYEN KRİTİK FAKTÖRLER | 49 |
| 2.3.1. Mali Olanaklar | 49 |
| 2.3.2. Merkezi- Yerel İlişkiler | 50 |
| 2.3.3. Yerel Yönetişim | 51 |
| 2.3.4. Sosyal Harcamaların Bir Hak Olduğu Bilinci | 52 |
| 2.3.5. İhtiyaç Tespiti ve Planlama | 54 |
| 2.3.6. Örgütlenme Yapısı | 55 |
| 3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ | 57 |
| 3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER | 57 |
| 3.1.1. Yerel Yönetimlerin Türleri | 57 |
| 3.1.1.1. Köyler | 57 |
| 3.1.1.2. İl Özel İdaresi | 58 |
| 3.1.1.3. Belediyeler | 59 |
| 3.1.2. Türk Yerel Yönetimlerinde Sosyal Harcamaların Gelişimi | 61 |
| 3.1.2.1. Osmanlı Dönemi | 61 |
| 3.1.2.2. Cumhuriyet Dönemi ve Sosyal Harcamalar: 1580 Sayılı Yasa | 62 |
| 3.1.2.3. 1973 Yılı ve Toplumcu Belediyecilik | 63 |
| 3.1.2.4. 1980 Sonrası Yerel Yönetimler ve Sosyal Harcamalar | 64 |
| 3.2. TÜRKİYE'DE GÜNÜMÜZ YEREL YÖNETİMLERİ VE SOSYAL HARCAMALAR | 66 |
| 3.2.1. Belediyeler, Harcamalar ve Sosyal Harcamalar | 69 |
| 3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Harcamaları | 74 |
| 3.2.1.2. İl Belediyelerinde Sosyal Harcamalar | 75 |
| 3.2.1.3. İlçe ve Belde Belediyelerinin Sosyal Harcamaları | 77 |
| 3.2.2. Belediye Gelirleri ve Sosyal Harcamalar | 79 |

| | |
|---|------------|
| 3.2.2.2. İdareler Arası Transfer Gelirleri | 80 |
| 3.2.2.2.1. Merkezi Yönetim Payları | 80 |
| 3.2.2.2.2. Bağış ve Yardımlar | 81 |
| 3.2.2.3. Belediyelerin Öz Gelirleri | 81 |
| 3.2.2.3.1. Vergi Gelirleri | 81 |
| 3.2.2.3.2. Harçlar | 83 |
| 3.2.2.3.3. Harcamalara Katılma Payları | 83 |
| 3.2.2.3.4. Diğer Öz Gelirler | 84 |
| 3.3. SOSYAL HARCAMALARI ETKİLEYEN FAKTÖRLER BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER | 87 |
| 3.3.1. Mali Olanaklar Açısından Seçilmiş Büyükşehirlerin Değerlendirilmesi | 89 |
| 3.3.2. Merkezi-Yerel İlişkiler Bağlamında Değerlendirme | 94 |
| 3.3.3. Yerel Yönetişim Bağlamında Değerlendirme | 97 |
| 3.3.4. Sosyal Harcamaların Bir Hak Olduğu Bilinci Bağlamında Değerlendirme | 98 |
| 3.3.5. İhtiyaç Tespiti ve Planlama Bağlamında Değerlendirme | 100 |
| 3.3.6. Örgütlenme Yapısı Bağlamında Değerlendirme | 104 |
| SONUÇ VE ÖNERİLER | 107 |
| KAYNAKÇA | 112 |
| ÖZGEÇMİŞ | 126 |

KISALTMALAR DİZİNİ

ADB: Asian Development Bank

ASPD: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

BAĞKUR: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

bkz.: Bakınız

BM: Birleşmiş Milletler

BŞB: Büyükşehir Belediyesi

CCT: Compulsory Competetice Tendering

ÇTV: Çevre Tüketim Vergisi

der.: Derleme

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

ESSPROS: European System of Integrated Social Protection Statistics

EUROSTAT: European Union Statistics Office

GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri

Gel. : Gelir

Gid. : Gider

GGKO: Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı

GSYH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

Har. : Harcama

HHYT: Hane Halkına Yapılan Transferler

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

KMYKK: Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu

md. : Maddesi

MİGM: Mali İdareler Genel Müdürlüğü

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

s.y. : Sayfa yok

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu
SGSYH: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
SHÇEK: Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu
SOCX: Social Expenditure Database
Sos.: Sosyal
SPERS: Social Protection Expenditure and Performance Reviews
SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu
SYDGM: Sosyal Yardım ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
T.C.: Türkiye Cumhuriyeti
t.y.: Tarih yok
TDK: Türk Dil Kurumu
TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TH: Toplam Harcamalar
TOKİ: Toplu Konut İdaresi
Top. : Toplam
TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
yy: Yüzyıl

TABLolar LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Tablo 1: Uluslararası Kuruluşlara Göre Sosyal Harcamaların Sınıflandırılması..... | 17 |
| Tablo 2: Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamalarını ve Sosyal Harcamaları İnceleyen Bazı Yazarlar..... | 20 |
| Tablo 3: Sosyal Harcamaların Bütçedeki Karşılıkları | 20 |
| Tablo 4: Türkiye’de Finans Kaynağına Göre Eğitim Harcamaları, 2011-2015, Milyon TL..... | 24 |
| Tablo 5: Türkiye’de Finans Kaynağına Göre Sağlık Harcamaları, 2015-2016, % | 25 |
| Tablo 6: Refah Devletinin Gelişim Sürecinde Yerel Yönetimler | 36 |
| Tablo 7: İtalya’da Bölgeler, İller ve Belediyelerin Sorumlu Oldukları Harcamalar/Hizmetler | 46 |
| Tablo 8: Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Hizmet Uygulamaları | 47 |
| Tablo 9: Seçilmiş Ülkelerin Alt-Ulusal Yönetimlerinde Fonksiyonlarına Göre Harcamalarının Dağılımı, 2015, % | 48 |
| Tablo 10: Türlerine Göre Mahalli İdarelerin Sayısı..... | 60 |
| Tablo 11: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı..... | 60 |
| Tablo 12: Belediye Vergilerinin Belediye Türlerine Göre Tahsil Yetkisi..... | 83 |
| Tablo 13: Belediye Gelirlerinin Yıllara Göre Dağılımı, 2006-2016, % | 85 |
| Tablo 14: Seçilmiş İllerin Belediye ve Nüfus Sayısı, 2017 | 87 |
| Tablo 15: Gelir ve Yoksulluk Göstergeleri, 2016..... | 88 |
| Tablo 16: İşgücü Göstergeleri, 2016, %..... | 88 |
| Tablo 17: Sosyal Harcamalar ve Sosyal Harcamaların Bileşenlerinin İller Arası Karşılaştırması, 2017..... | 89 |
| Tablo 18: Adana BŞB 2017 Yılı Gider Bütçesi Fonksiyonel Sınıflandırma 1. Düzeyi | 90 |
| Tablo 19: Bütçe Gelirlerinin İller Arası Karşılaştırılması, 2017..... | 91 |
| Tablo 20: Seçilmiş Büyükşehirlerin Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı ve Sosyal Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı, 2010-2017,% | 92 |
| Tablo 21: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Gelirlerinin Dağılımı, 2010-2016, 2016, 2017, % | 94 |
| Tablo 22: İllere Göre Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar, 2017..... | 94 |

| | |
|--|-----|
| Tablo 23: Türkiye’de Sosyal Yardımların Sunulması | 96 |
| Tablo 24: İzmir BŞB Stratejik Planında Yönetişime İlişkin Amaç ve Hedefler..... | 97 |
| Tablo 25: Seçilmiş BŞB’lerin Sosyal Harcamalar Kapsamındaki Sosyal Yardımları, 2010-2016, % | 99 |
| Tablo 26: İzmir BŞB’nin Sosyal Yardımlar Özelinde Seçilmiş Performans Göstergeleri Sonuçları..... | 102 |
| Tablo 27: Sosyal Yardım Göstergelerinden Sapma | 103 |
| Tablo 28: Demografik Yapı ile İlgili Göstergeler, 2016,% | 104 |
| Tablo 29: Seçilmiş Büyükşehir Belediyelerinin Sağlık ve Sosyal Koruma Alanlarındaki Örgütlenmeleri | 105 |

ŞEKİLLER LİSTESİ

| | |
|---|----|
| Şekil 1: Dar ve Geniş Anlamda Sosyal Harcamalar | 22 |
|---|----|

GRAFİK LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Grafik 1: Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2006-2016 Dönemi Ortalaması, %..... | 71 |
| Grafik 2: Yıllar İtibariyle Sosyal Harcama Bileşenlerinin Toplam Harcamalara Oranı, 2006-2016, % | 72 |
| Grafik 3: Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Harcamaları, 2006-2016, % | 74 |
| Grafik 4: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamal Bileşenlerinin Dağılımı, 2006-2016, % | 75 |
| Grafik 5: İl Belediye Sosyal Harcamalarının Dağılımı, 2006-2016, % | 76 |
| Grafik 6: İl Belediye Sosyal Harcama Bileşenlerinin Dağılımı, 2006-2016, % | 77 |
| Grafik 7: İlçe ve Belde Belediyelerinin Sosyal Harcamaları, 2006-2016, % | 78 |
| Grafik 8: İlçe ve Belde Belediyelerinin Sosyal Harcama Bileşenlerinin Dağılımı, 2006-2016, % | 79 |
| Grafik 9: 2006 Yılına Göre Belediye Gelirleri ve Sosyal Harcamaların Nominal Artışı, % | 86 |
| Grafik 10: Mersin BŞB'nin Sosyal Harcamalarının Toplam Harcamalar İçerisindeki Oranı, 2010-2016, % | 99 |

ÖNSÖZ

Başta, çalışma hayatımın ilk gününden itibaren nasıl iyi bir akademisyen olunacağı hususunda beni yönlendiren, motivasyonum kırıldığında destek olan, danışmanlıktan öte rehberlik ve kılavuzluk eden, tez sürecinde fikri desteğini ve emeğini esirgemeyen kıymetli hocam Elif Ayşe ŞAHİN İPEK'e şükranlarımı sunarım.

Bunun yanında yardımlarını her zaman karşılıksız sunan çalışma arkadaşlarım araştırma görevlileri; Abdülcelil GAZİOĞLU, İpek CAMUZ BERBER, Zehra Özge HÜCCETOĞULLARI ve Zeynep DEMİRCİ'ye teşekkürü borç bilirim.

Son olarak da bugüne kadar maddi manevi destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan değerli annem, babam ve kardeşim Başak KARADAĞ'a, sevgili Okan DUYMAZLAR'a sonsuz teşekkür ederim.

GİRİŞ

İnsanlık tarihi geçmişten günümüze kadar, farklı yetenek ve statüdeki bireylerin; grupların ve toplumların ihtiyaçlarına ve sorunlarına çözüm getirme mücadelesiyle doludur. Bu mücadelelerden biri de yoksulluğa karşıdır. 17. yy.a kadar olan dönemde bireysel bir sorun olarak algılanan yoksulluk; gönüllü kimseler, dini ve ailevi ilişkiler yoluyla giderilmeye çalışılmıştır. Daha sonraları 1601 yılında İngiltere’de çıkarılan Yoksulluk Yasası ve ardından gelen diğer yasalar, yoksulluğun toplumsal bir sorun olduğunu ve bunu kurumsal olarak çözme arayışının önemli bir göstergesi olmuştur.

Sanayi Devrimi ise o güne kadar gelen sosyolojik düzeni baştan aşağıya değiştirmiştir. Fordist üretim sürecine geçiş, enformel sektörlerin ortaya çıkması, kırsalda yaşayan kesimlerin şehirlere göçü, iş kazaları ve meslek hastalıklarının artması, düşük ücretler gibi unsurlar toplumun yoksulluk ve muhtaçlık şartlarını değiştirmiştir. Güvencesizlik ve riskler işçi sınıfı ile onların aile fertlerini koruma ihtiyacını gerektirmiş, sosyal güvenlik sisteminin temellerinin atılmasına aracı olmuştur.

1929 Krizi ise, büyük bir işsizlik dalgası yaratmış; mevcut politikalar krizi çözmeye yeterli olamamıştır. Bu gelişmelerden itibaren devlet ekonomiye bir aktör olarak girmiş, sosyal harcamalar artmış ve sosyal politika düzenlemelerine hız verilmiştir. İkinci Dünya Savaşı’nın ardından daha önce sosyal koruma boyutunda olan sosyal harcamalar, eğitimin ücretsiz olması ve sağlığın korunmasının bir hak olduğunun kabulüyle geniş bir yelpazeye yayılmıştır.

1980’lere gelindiğinde, devletler içinde buldukları ekonomik krizi çözmeye neoliberal paradigmayı egemen kılmıştır. Küreselleşme ve neoliberalizm, devletin ekonomideki rolünü azaltıp düzenleyici-denetleyici devlet anlayışını ön plana çıkarmıştır. Bu süreçteki önemli argümanlardan biri sosyal harcamaları da içeren kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi; ikinci ise refah hizmetleri sunumunun refah karması yoluyla gerçekleştirilmesidir. Refah karmasıyla, sosyal hizmetler artık sadece devletçe değil; sivil toplum kuruluşları, gönüllüler ve özel sektör yardımıyla yürütülmüştür. Özel sektörün yetersiz olduğu durumlarda ise ikinci en iyi olan yerel yönetimlere hizmetlerin devri söz konusu olmuştur.

Yerelleşme anlayışı ekseninde, hizmetlerin yerelliği ilkesi kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasının bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu anlamda yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliği tartışılmıştır. Ülkemizde de yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yerel yönetim kanunları 2000’li yıllardan itibaren güncelleştirilmeye başlanmış ve yerel yönetimler daha geniş yetkilerle donatılmışlardır. Ancak hizmetleri ile orantılı gelirlere sahip olamayan Türk yerel yönetimlerinin sosyal harcama oranlarının, bütçedeki diğer harcama kalemlerine göre daha kısıtlı olduğu görülmektedir.

Bütçe kısıtının yanında, yeterli sayıda sosyal hizmet uzmanının yerel yönetimlerde olmayışı, kurum içi idari yapı ve organizasyon eksikliği, merkezi-yerel ilişkiler arasında eşgüdümsüzlük, sosyal yardımlar ve harcamaların siyasi rant aracı olarak kullanılması, sosyal harcama yapılacak kişilerin tespitine yarayacak ihtiyaç haritası/doku envanteri gibi mekanizmaların olmayışı; mevcut harcamaların da etkinliğini azaltmaktadır.

Bu amaçla, çalışmada Türk yerel sistemlerinin belediye kademelerine göre gerçekleştirdikleri sosyal harcamalarının 2006-2016 dönemi arası trendi izlenmiştir. Ardından seçilmiş büyükşehir belediyelerinin sosyal harcamaları mali ve idari dokümanlar yardımıyla analiz edilmiş, belirlenen kritik faktörlere göre değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde; sosyal harcamaların tanımı, sosyal harcamalarla ilişkili kavramlar, sosyal harcamaların özellikleri ve işlevleri, sosyal harcamaların sınıflandırılmasına yönelik çalışmalar, dar ve geniş anlamda sosyal harcamalar ile bu harcamaların türleri açıklanmıştır.

İkinci bölümde; sosyal harcamaların ortaya çıkışındaki tarihsel süreç, bu süreçte yerel yönetimlerin yeri ve işlevleri, seçilmiş ülke örneklerinde sosyal harcamalar, sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörler hakkında bilgi verilmiştir.

Üçüncü bölümde; Türkiye’deki yerel yönetimlerin tarihsel süreçte sosyal harcamalar ile politikalar bağlamındaki görev ve sorumluluklarına, günümüz Belediye Kanunu ve ilgili kanunlardaki mevcut düzenlemelere yer verilmiştir. Türk yerel yönetimler sisteminin en önemli ayağı olan belediyeler ve belediye kademelerine göre

2006-2016 arası dönemde sosyal harcamaların seyri izlenmiştir. Bunun yanında belediyelerin mali yapısı hakkında bilgi de sunulmuştur. Ardından seçilmiş büyükşehir belediyelerinde sosyal harcamalar, belirlenen kritik faktörlere göre değerlendirmiştir. Çalışmanın sonunda ise sonuç ve önerilerde bulunulmuştur.

1. SOSYAL HARCAMALARIN KAPSAMI

1.1. SOSYAL HARCAMA TANIMI, KAPSAMI VE ÖZELLİKLERİ

Sosyal harcamalar, devletin sosyal amaçlarına ulaşmada kullandığı mali araçlarından biridir. Çalışmanın bu bölümünde sosyal harcamaların tanımı, sosyal harcamalar ile ilişkili kavramlar, sosyal harcamaların özellikleri ve işlevleri, sosyal harcamaların kapsamını belirlemeye yönelik çalışmalar ve sosyal harcama kalemleri hakkında bilgi verilecektir.

1.1.1. Sosyal Harcama Tanımı

Sosyal harcama kavramı uzun yıllardır bilinen bir kavram olsa da tanımı üzerine henüz bir birlik sağlanmış değildir. Sosyal harcamalara ilişkin çalışmalarda, kamu harcamalarından hangilerinin sosyal harcama olduğu konusunda ortak bir çerçeve çizilemediği görülmüştür. Sosyal harcama tanımlarından bazıları aşağıda sunulmuştur.

Pampel ve Williamson'na (1988: 1433-1434) göre sosyal harcamalar, gelir ya da kazanç kayıplarına karşı asgari yaşam standartlarını korumak amacıyla gerçekleştirilen programlar için tasarlanmış kamu harcamalarıdır. Bu harcamalar emekli aylıkları, hastalık/hamilelik, iş kazaları, işsizlik, aile destekleri, sosyal yardımlar, savaş mağdurları, kamu sağlığı ile sivil ve askeri çalışanlar için özel sosyal sigortaları kapsamaktadır.

Lindert (1996: 1); refah ve işsizlik tazminatları, emekli maaşları, sağlık yardımlarını içeren sosyal transferler ile eğitim harcamalarını sosyal harcamalar olarak değerlendirmiştir.

Özdemir (2005: 154), sosyal harcamaları; genel olarak sosyal sigortalar gibi sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan hizmetler ile eğitim, sağlık, konut edindirme hizmetleri, sosyal yardımlar gibi sosyal hizmetlere ayrılan harcamaların toplamı olarak ele almıştır.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne (OECD) göre sosyal harcamalar, düşük gelirli veya dezavantajlı bir nüfusa fayda sağlamak için kaynakların bir gruba yeniden dağıtılması amacıyla yapılan harcamalardır. OECD'ye göre bir harcamanın

sosyal harcama olarak kabul görmesi için eş anlı olarak iki koşul gerekmektedir. İlki harcamalar bir veya daha fazla sosyal amaçla yapılmadır. Diğeri ise, yardım programları gelirin yeniden dağıtımını sağlamalı ve katılım zorunlu olmalıdır. Bunlar da gelir testine dayalı yardımlar ile sosyal güvenlik yardımlarıdır. (OECD, 2007: 7-9).

D'Andria (2008: 3); emekli aylıkları, maluliyet, dul ve yetim ödemeleri, hastalık ve işçi tazminatları, vergi indirimleri, hane halkı yardımları, işsizlik yardımları gibi nakdi ödemeler ile halk sağlığı, çocuk hizmetleri, eğitim hizmetleri, kamu konutları, bazı hizmetler için politik fiyatlandırma, aktif işgücü programları gibi aynı ödemelerden oluşan kamu transferlerini sosyal harcama olarak değerlendirmiştir.

Haile ve Niño-Zarazúa (2017: 371), sosyal politika kararlarının ve önceliklerinin, sosyal harcamaların kompozisyonu ve hacmiyle ilişkilendirebileceğini ifade etmişlerdir. Çalışmalarında ise eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarını sosyal harcama olarak aldıkları görülmüştür.

Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere her ne kadar bir tanım birliği olmasa da yapılan açıklamalarda bazı ortak vurgular vardır. Bunlar sosyal politika, sosyal koruma ve yoksulluktur. Bu kavramların içeriğini anlamının sosyal harcamaları tanımlamada yardımcı olacağı fikri ile ilgili kavramlardan ilerleyen kısımlarda bahsedilmesi gereği görülmüştür.

1.1.2. Sosyal Harcamaların Özellikleri ve İşlevleri

Sosyal harcamalara geniş anlamıyla bakıldığında ortak özelliği bireylerin ve toplumların yaşam kalitesini artırması, pozitif dışsallıklar yayması, erdemli mallar ve hizmetler olması, toplumun geniş kesimlerine yayılması, beşeri ve sosyal sermayenin gelişimine katkı sunması olarak sıralanabilir (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 12; Özcan, 2016: 153; Şeker 2011:22).

Pozitif dışsallıklar, bir üretim ya da tüketim faaliyeti sonucunda bir üreticinin ya da tüketicinin fiyat mekanizması dışında, diğer ekonomik birimleri olumlu etkilemesidir. Bu mekanizmalar fayda ve maliyetlerdir. Sosyal harcamaların da en belirgin özellikleri pozitif dışsallıklar yaymasıdır. Çevre koruma harcamaları, eğitim ve sağlık bu örneklerden bazılarıdır (Akdoğan, 2009: 54-55).

Tam kamusal mal niteliğinde savunma, adalet, kamu düzeni ve güvenlik gibi harcamalar toplumun geniş kesimlerine yayılıyor olsalar da toplum tarafından etkileri çoğu zaman hissedilememektedir. Örneğin bir mahallede yeşil alan yapılması, mesleki beceri kursları gibi faaliyetlerin etkileri bireyin sosyal hayatını doğrudan ve yoğun olarak etkilemektedir (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 12). Sosyal harcamaların birey üzerindeki etkisi diğer kamu harcamalarına göre daha doğrudandır.

Erdemli mallar ise devlet tarafından bedelsiz ya da bedelinin altında sunulan, belirli kişi ya da grupların ekonomik durumlarını iyileştiren gelirin yeniden dağıtımına olanak sağlayan mallardır. Bu malların üretimine devletin katılmaması durumunda, piyasada yeteri kadar üretilmez ve sosyal sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır.. Erdemli mallara örnek olarak çocuklara ücretsiz süt dağıtılması, eğitim ve sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler, huzurevleri, kreşler, sosyal konutlar örnek gösterilebilir (Akdoğan, 2009: 50-51).

Sosyal harcamaların işlevleri ise sosyal ihtiyaçları karşılamak ve sosyal sorunlara çözüm getirmektir. Sosyal sorunlara çözüm getirme ise:

- *“Sosyal dışlanma, yoksulluk ve işsizliği azaltma*
- *Gelir dağılımını iyileştirme*
- *Ayrımcılıkları ortadan kaldırma ve dezavantajlı kesimleri koruma*
- *Toplumsal barışı sağlama ve sosyal içerme konularını içerir”* (Toprak ve Şataf, 2017: 73).

Sosyal harcamaların temel iki işlevinden biri olan sosyal sorunlara çözüm getirme kapsamında sosyal dışlanma, sosyal içerme, dezavantajlı grupları koruma açıklık getirilmesi gereken kavramlardır

Sosyal dışlanma, görece yeni ve kapsamlı bir kavram olduğundan bir tanımlamanın içerisine sığdırmak kolay olmamaktadır. Genel çerçevesiyle ise sosyal dışlanma *“bireyin toplumla bütünleşmesini sağlayan sivil, politik, ekonomik ve sosyal haklara bazı kişi ve grupların ulaşamaması süreçleri”* olarak tanımlanabilir (Şahin, 2009: 9).

Sosyal içerme, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altındaki kişileri ekonomik, kültürel ve sosyal hayata katılması ile refah standartlarını içeren fırsatları kapsar. Sosyal içerme; hem ekonomik hem de eğitim, sağlık, etnik, fiziksel ve zihinsel

özellikler gibi nedenlerle ayrımcılığa maruz kalmış kişilerin topluma eşit yurttaşlar olarak kazandırılmasını hedefleyen kurumsal süreçleri içerir (Gündüz, 2007: 11-12).

Sosyal harcamaların bir diğer işlevi ise dezavantajlı grupları korumaktır. Sosyal politika bağlamında bu gruplar engelliler, kadınlar, çocuklar, göçmenler, eski hükümlüler, kayıt dışı çalışanlardır (Şahin, 2009: 101).

Bu gruplara yönelik sosyal içermenin sağlanması ve sosyal dışlanma ile mücadele etme; iş gücüne katılım, eğitim ve temel hakların sağlanması yollarıyla çözülebilir. Eğitimin, mesleki eğitimin, kişisel niteliklerin eksik olması gibi durumlar istihdama katılmayı olumsuz etkileyebilmektedir. Sosyal içirme ve sosyal dışlanma kavramları ise çoğunlukla istihdamla ilgilidir. Dışlamanın önüne geçmek için yeterli gelirin ve sosyal güvencenin sağlanması; bireylerin hem maddi ihtiyaçlarını hem de sosyalleşme, kabul görme gibi maddi olmayan ihtiyaçlarını karşılamasını sağlayarak kendilerine olan güvenlerini kazandıracaktır (Gündüz, 2007: 1-3). Bu noktada kamu istihdam ve eğitim harcamaları, sosyal dışlanma ile mücadelede önemli araçlardır.

1.2. SOSYAL HARCAMA VE İLGİLİ KAVRAMLAR

1.2.1. Refah Devleti ve Sosyal Harcamalar

Kelime anlamı olarak TDK refah devletini “*Ekonomik ve sosyal alanlarda bireylere sosyal güvenlik ve adalet sağlayıcı politikalar üreten devlet modeli*” biçiminde tanımlamaktadır.

Refah devletine dair temel gerekçe, serbest piyasa ekonomisinin ekonomik istikrarı tek başına sağlayamadığı ve devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği görüşüdür. Buna göre devlet çalışan kesimlere sosyal güvenlik programlarıyla, çalışmayan ve toplumun diğer dezavantajları kesimlerine de sosyal yardım programları ile sosyal koruma ve asgari bir yaşam sağlamalıdır (Sallan Gül, 2006: 147).

Akademik yazında en fazla atıf alan ve kabul gören çalışma ise Asa Briggs’e aittir. Briggs’e göre (1961: 14) refah devleti yaratılan değerın piyasa değerinden bağımsız olarak bireylere asgari bir gelir sağlama; sosyal güvencesizliğin boyutunu daraltıp, hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlara karşı sosyal koruma sağlayan; sınıf

ayrımı yapmaksızın en iyi standartlarla sosyal hizmet sunma fonksiyonlarıyla piyasa ekonomisi güçlerini en az bu üç yönde değiştiren örgütlü bir otoritedir. Buna göre, sosyal bir refah devletinin sahip olması gereken temel özellikler asgari gelir, sosyal güvenlik ile sosyal koruma ve sosyal hizmetlerdir.

Refah devleti amaçlarına ulaşmak için ağırlıklı olarak ekonomi politikası araçları ile sosyal politika araçlarını uyumlaştırır. Toplumda ihtiyaç sahibi kişilere koruma sağlama, refahın yükseltilmesi ve geleceğin güvence altına alınması gibi politika amaçlarına ulaşmak için sosyal refah harcamalarını gerçekleştirir (Yay, 2014: 150). Yani, refah devletinin amaçlarına ulaşmada en önemli mali aracı kamu sosyal harcamalarıdır.

Sosyal harcamaların gelişiminin, refah devletinin üstlendiği görevler bağlamında şekillendiği söylenebilir. Sosyal harcamalarının çeşitlenmesine yol açan tarihsel perspektif çalışmanın ilerleyen bölümlerinde sunulacaktır.

1.2.2. Sosyal Belediyecilik ve Sosyal Harcamalar

Refah devleti anlayışının gelişimiyle beraber yerel yönetimler de sosyal politika ve hizmet alanlarında daha aktif olarak yer almaya başlamışlardır. Avrupa'da daha çok *yerel refah devleti*, *refah belediyeciliği*, *sosyal politikanın yerelleşmesi* gibi kavramlar ile ifade edilen bu durum Türkiye'de *sosyal belediyecilik* kavramıyla ifade edilmektedir (Şataf, 2017: 2).

Sosyal belediyecilik en geniş tanımıyla *"yerel yönetime sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir."* (Akdoğan, 2002: 35).

Sosyal belediyeciliğin temel fonksiyonları ise genelde dört başlıkta toplanmaktadır: Bunlar, “*sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon; mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme; yardım etme, gözetme; yatırım*”dır.¹

Bu tanımdan anlaşılacağı üzere sosyal belediyecilik faaliyetleri ve fonksiyonları oldukça kapsamlıdır. Sosyal belediyecilik anlayışı geniş anlamda sosyal harcama yapmanın yanı sıra sosyal politikalar oluşturulma ve bu alandaki yönlendirmeleri sağlama, gelirin yeniden dağıtımını, istihdam yaratma, ekonomik kalkınmaya katkıda bulunma, yatırım yapma gibi alanlarda da faaliyet göstermeyi gerektirir.

Bu çalışmada sosyal harcamalar bakımından incelenecek eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri (SGSYH) harcamaları; sosyal belediyecilikten beklenen faaliyetleri değerlendirme hususunda kısıtlı kalacağından, yapılacak değerlendirmeler sosyal belediyecilik kavramıyla birebir ilişkilendirilmeyecektir.

1.2.3. Sosyal Harcamalar ve Kamu Harcamaları İlişkisi

Kamu faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için kamunun, mal veya hizmet satın alması gerekmektedir. Bazen de gelir dağılımında adalet veya ekonomik büyüme gibi iktisadi amaçlarla bu süreçler gerçekleştirilir. İşte, tüm bu amaçlarla “*kamusal mal ve hizmet üretimi için devletin yaptığı harcamalar*”a kamu harcamaları denilmektedir. (Tuncer ve Yüksel, 2011: 214).

Pierson (2006), bir devleti sosyal kılan şeyin ise sosyal harcamalar olduğunu ifade etmiştir. Ona göre sosyal devletin temelini oluşması için gayri safi harcamanın %3’ü oranında sosyal harcama yapılması gerekmektedir. Bu oranın %5 olması ise sosyal devlet olma yolunda ilk adımın atıldığına kanıttır (Aydın ve Çakmak, 2017: 7). Bu noktada kamu harcamalarından hangilerinin sosyal nitelikli olduğunun tespiti önemlidir.

Kamu harcaması ve sosyal harcama kavramları aynı olmasa da birbirlerinden ayırt etmek kolay olmamaktadır. Sosyal harcamaların belirlenmesinde en önemli zorluklar; bir harcamanın sosyallik derecesinin belirlenmesi ve harcamaların neleri

¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Toprak ve Şataf (2009).

kapsayıp kapsamadığıdır. Bugüne kadar yapılan çalışmalarda ortak kabul görmüş ölçütler bulunmamaktadır (Erdoğan, 2013: s.y.).

Sosyal harcamaları sınıflandırmaya yarayacak ölçütleri belirlemeye yönelik çalışmalar, ilerleyen kısımlarında sunulacaktır. Ondan önce, sosyal harcamanın kapsamını belirlemek adına yapılan çalışmalarda sıkça rastlanan iki kavram *sosyal politika* ve *sosyal koruma* terimleri açıklanacaktır. Sosyal harcamaların ne olduğunu anlamak için bu iki kavramın özünü anlama gereği görülmüştür.

1.2.4. Sosyal Harcamalar ve Sosyal Politika İlişkisi

Haile ve Niño-Zarazúa'nun (2017: 5), sosyal politika kararlarının ve önceliklerinin, sosyal harcamaların kompozisyonu ve hacmiyle ilişkilendirebileceği ifadesi noktasından hareketle sosyal harcamaların, sosyal politika konularına göre şekillendiği söylenebilir.

Sosyal refah, adalet ve mutluluğun sağlanması için ekonomik bakımdan güçsüz ve muhtaç olan kimselerin korunması amacıyla oluşturulan bir takım hak ve özgürlükler sosyal politikayı ifade eder (Tokol, 2000: 1). Esping-Andersen'e (2015: 39) göre sosyal politika, toplumsal risklerin kamusal idaresidir.

Sosyal politika ilk kez 19.yy.ın ortalarında, sanayileşmiş ülkelerden biri olan Almanya'da ortaya çıkmıştır. Dönemin özü itibariyle sanayileşme ve kentleşme problemleri nedeniyle işçi ve burjuva sınıfı arasında çıkar çatışmalarının azaltılması veya giderilmesi için başvurulan yöntemleri kapsamaktadır. Ancak 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, uygulamada ve yazında sosyal politikanın sınırları genişlemiştir. İşçi ve sermayedar ilişkilerinin ötesine taşarak, diğer sosyal gruplara da yönelik toplumsal dengenin korunması için gerekli olan önlemleri kapsamıştır (Koray ve Topçuoğlu, 1987: 4-5).

Sosyal politikanın doğuşu Sanayi Devrimiyle birlikte işçi ve işveren arası hak mücadelesinden doğmuş olsa da bugün toplumun her kesime yönelik sosyal korumayı üstlenen *üçüncü kuşak sosyal politikalar* kabul görmektedir. Bu politikalar sosyal dışlanma, ayrımcılık, çevre, göçmenler, tüketici hakları ve diğer dezavantajlı grupları kapsayan geniş bir yelpazedir (Bozkır Serdar, 2017: 6).

Toplum refahını arttırmayı hedefleyen sosyal politika, bu hedefe ulaşmak içinse bir takım araçlar kullanır. Bunlar; sosyal güvenliği ya da sosyal korumayı barındıran sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları bütünü kapsar (Şener, 2010: 2).

1.2.4.1. Sosyal Sigorta

1880-1890 yılları arasında Bismarck tarafından geliştirilen Alman Sosyal Sigortalar mevzuatı sosyal güvenliğin ve sosyal sigortaların kurumsal olarak miladı kabul edilir (Akyıldız, 1999: 198). Bismarck modeli; belirli bir maaşa kadar çalışan işçilere zorunlu sigorta, maaş üzerinden prim alınması, prim ödemelerinin işçi ve işveren arasında paylaşılması ve işçi fonlarının kurulması gibi unsurlara dayanmaktadır (Özmert Koçer, 2014: 4-5)

Sosyal sigorta; çalışan bireyleri, gelir kazanma yeteneğinin kaybı, hastalık, sakatlık, emeklilik, vefat veya işsiz kalma gibi risklere karşı koruyan, genelde zorunluluk ve prim esasına dayanan bir sistemdir. Primler; işçi, işveren hatta kimi zaman devlet tarafından sosyal sigorta kurumuna ödenir. İş görmezlik veya çalışma olanağının ortadan kalkması durumunda, koruma altına alınan kişi veya yakınlarına, ödemeler bu kurum tarafından yapılır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 64).

Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılımı zaman içerisinde bir kural haline gelmiş, hatta artma eğilimi içerisine girmiştir. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına prim benzeri ödemeler, sosyal gelirlerle ilgili katılmalar, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini karşılama ve bütçe açıklarını kapatma, vergi indirimi sağlama gibi yöntemlerle katılmaktadır (Özmen, 2017: 602).

Sosyal sigortaların esas mantığı riski ortadan kaldırmak veya risk ortaya çıktığında oluşan zararı belirginleştirmektir (Akmüt, 1980: 7). ILO, bu riskleri 1944 yılında “*hastalık, annelik, yaşlılık, malullük, aileyi geçindirenin ölümü, işsizlik, olağanüstü giderler, iş kazaları ve meslek hastalıkları*” şeklinde sıralamıştır (Soydemir, 2014: 48).

Sosyal sigortayı diğer sigorta türlerinden ayıran özellikler ise şunlardır (Pitzer, 2003: 15):

- Sosyal sigorta topluca hareket eden bir grup poliçe mensubunu kapsarken, diğer sigortalarda bireysel hareket eden poliçe mensupları bulunur.
- Sosyal sigorta, yasal olarak belirtilen risklere karşı koruma sağlarken, diğer sigortalara başka ve çok çeşitli talepler için başvurulabilir.
- Sosyal sigortaya katılım zorunluysen, diğer sigorta türlerine katılım tercihidir.

1.2.4.2. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet

Sosyal güvenlik sisteminde, sosyal sigortalar herkesi kapsayamamaktadır. Sistemin bu boşlukları sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler tarafından telafi edilir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler çoğunlukla birlikte anılmaktadır. Sosyal yardımlar ve hizmetler sosyal güvenliğin bir parçası olsa da sosyal hizmetler, sosyal yardımı kavrayan daha üst bir kavramdır. Kimi zaman bu kavramlar belirli noktalarda benzeşmekte, kimi zaman ise farklılaşmaktadır (Alper, 2017: 227; Kesgin, 2016: 452).

Sosyal yardımın uluslararası düzeyde kesin bir tanımlaması yoktur. Sosyal yardımlar özellikleri itibariyle yerel ölçütlere göre asgari geçim seviyesinin altındaki kişilerin muhtaçlık durumlarına göre muhtaçlıklarını gidermek adına; kamu veya yarı kamusal kurumlar tarafından ihtiyaç sahiplerine karşılıksız verilen, aynı veya nakdi yapılan harcamalardır (Çengelci, 1993: 9-10). Sosyal yardımlarda güdülen amaç, yardım alan kişinin en kısa sürede yeniden çalışma, gelir sağlama ve kendi geçimini sağlama imkanına kavuşturulmasıdır (Dilik, 1980: 70).

Sosyal yardım en geniş anlamıyla; *“yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır.”* (DPT, 2001: 51).

Sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin sağlanmasında en eski yöntemdir. Eski devirlerde dinsel olmayan yerel kurumlarca yapılan yardımlar, yeniçağ ile birlikte kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarınca yapılmaya başlamıştır. Kamu örgütlerinin,

sosyal yardım harcamalarını finanse etmede kullandığı temel öge ise vergilerdir (Dilik, 1980: 68). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere sosyal yardımların özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Asgari geçim seviyesinin altında kalan kişilere yapılır.
- Muhtaç olma durumu ölçütüdür.
- Resmi, yarı resmi ya da sivil toplum kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir.
- Yardımı alacak kişilerin kendilerine yetecek duruma gelmesi amacı güdülür.
- Aynı veya nakdi yapılabilir.
- Karşılıksızdır.

Genel çerçeveden bakıldığında sosyal yardım yapma konusunda karşıt ve yandaş görüşler bulunmaktadır. Sosyal yardımların; yararlananları küçük düşürdüğü ve damgalandığı, tembelliğe ve bağımlılığa teşvik ettiği, yardımların istismar edildiği ve diğer sosyo-psikolojik nedenler karşıtların temel savunularıdır. Sosyal yardım yandaşları ise sosyal güvenlik sisteminin boşluklarını doldurduğunu, sosyal güvenlik fonlarının verimli ve isabetli kullanılması gibi sonuçlar doğurduğunu, çeşitli sosyo-psikolojik faydalar sağladığını ifade etmişlerdir (Taşçı, 2008: s.y.).

Sosyal yardımlara yönetilen en sık eleştiri, bağımlılığı teşvik ettiği ve yoksulluğu arttırdığına dair zararlı etkilerin olduğudur. Bu argümana göre pazarlanabilir yetenekleri düşük olan bireyler; düşük ücretli bir işte çalışmaktan ziyade aktarılan transferlerden yararlanmayı daha cazip bulmaktadırlar (Kentworthy, 2003: 3).

Ancak bu yaklaşımın geçerli olmadığına dair görüşler, yoksulların çoğunluğunun uzun vadeli refah uygulamalarına bağımlı olmadığını ifade etmektedirler. Ayrıca refah uygulamalarının azaldığı 1970 ve 1990'lı yıllarda yoksulluk oranı da artmıştır. Refah uygulamalarının yoksulluğu arttığı görüşünün aksine; yüksek düzey refah uygulayıcı devletlerin yoksulluk oranlarının, düşük düzey refah uygulayıcı devletlerden yüksek olmadığı da görülmüştür (Kentworthy, 2003: 4).

Gelir garantisinin tek başına yeterli olmadığı engelli, yaşlı, kimsesiz çocuklar ve korunmaya muhtaç kimseler için ise sosyal refah hizmetleri devreye girer (Alper, 2017: 227). Sosyal refah hizmetleri veya sosyal hizmetler; ellerinde olmayan sebeplerden dolayı yoksul, muhtaç ya da engelli konuma düşen bireylerin insanlık onuruna yakışır bir şekilde yaşamaları için devlet ya da sivil toplum kuruluşları eliyle

uygulanan ekonomik ve sosyal faaliyetler ile maddi ve manevi hizmetlerdir (Uğur, 2004: 45).

Sosyal hizmetler, ekonomik kalkınmanın ayrılmaz bir parçası olan sosyal gelişmenin yol taşlarındandır. Bu bağlamda, sosyal hizmetler günümüzde sadece dezavantajlı kesimin korunması ve yardım edilmesinden de öte, beşeri sermayenin gelişmesi, yaşam kalitesinin artırılması, yerel kalkınmanın sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanıp eşitsizliklerin giderilmesinin bir aracıdır (DPT, 2001: 11).

Sosyal hizmetler, ekonomik veya toplumsal nedenlerle muhtaçlık içerisinde olan kişilere insan onuruna yakışır bir şekilde hayat sürmelerine destek olmak ve katkıda bulunmak için yapılan uygulamalardır. Sosyal yardımlar ise çoğunlukla ekonomik açıdan ihtiyaç duyan kimselere yönelmektedir. Sosyal hizmetler gerçekleştirilirken, kişinin maddi bir geçim kaynağı bulunup bulunmadığına bakılmazken; sosyal yardımlarda esas olan maddi muhtaçlıktır. Sosyal yardımlar ayni ve nakdi olarak yapılan maddi yardımlardır. Sosyal yardımların, sosyal hizmetlerden farklı olarak önleyici, koruyucu ve engelleyici boyutları yoktur. Sosyal yardımlar daha çok sorun ortaya çıktıktan sonra yapılır. Sosyal devletlerde sosyal hizmetlere bağlı olarak sosyal yardımların yapılması zorunlu bir birlitellik gibidir (Kesgin, 2016: 451-452).

1.2.5. Sosyal Harcamalar ve Sosyal Koruma

Sosyal koruma, zaman içerisinde ülkelerin ekonomik gelişmişlik seviyelerine göre kapsamı genişleyen bir kavram olarak karşımızda çıkmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) çalışmasında sosyal koruma, işçileri ve hane halklarını temel yaşam standartlarını tehdit eden durumlardan korumaya yönelik bir dizi kamu kurumu, norm ve program ile ilişkilendirilmiştir (Barrientos, 2010: 1).

Asya Kalkınma Bankası'nın sosyal koruma stratejileri; etkin iş gücü piyasalarını teşvik, maruz kalınan riskleri azaltma, tehlikelere ve güvencesizliğe karşı bireylerin koruma kapasitelerini artırma yoluyla yoksulluğu ve güvencesizliği azaltmaya yarayan politika ve programlardan oluşur. Buna göre ise sosyal koruma, sosyal sigorta, sosyal yardım ve işgücü piyasası programıyla sağlanabilir (ADB, 2013: 1). Bu mekanizmalar gelişmiş ülkelerde tam olarak sunulmuştur, ancak gelişmekte olan ülkelerin kalkınma dinamikleri açısından durum farklıdır (Barrientos, 2010: 1).

1990'larda, sosyal koruma, özellikle gelişmekte olan ÷lkeler baēlamında önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Ekonomik krizler, yapısal uyum politikaları ve küreselleşmenin arka planına karşı gelişmekte olan ÷lkelerde sosyal koruma, giderek yoksulluēu ve güvencesizliēi içeren bir politika çerçevesi tanımlamaya başlamıştır. Buna göre sosyal koruma, *“Toplumsal olarak kabul edilemez olarak gör÷len güvencesizlik, risk ve yoksunluk düzeylerine karşılık olarak alınan kamu eylemleri”* olarak tanımlanabilmektedir (Barrientos, 2010: 42). Buradaki fark; gelişmekte olan ÷lkelerde yoksulluēun azaltılması ve yoksullara gelir desteēi saēlanması iken, gelişmiş ÷lkelerde bu durum gelirin sürdür÷lmesi ve yaşam standartlarının korunması üzerinedir. Gelişmekte olan ÷lkelerde sosyal koruma, yoksulluēun yalnızca sonuçlarını deēil nedenlerini de dikkate alan bir yaklaşımdır. (Barrientos, 2010: 2)

Sosyal güvenliēin kapsamının yoksulları kapsayacak şekilde 1990’lardan sonra genişletilmesiyle nihai olarak en geniş anlamıyla sosyal koruma; sosyal güvenliēin belirli risklere karşı gelir garantisinin ötesinde, işgücü piyasası, kadınlar, engelliler gibi grupların yoksulluktan kurtarılmasını amaçlayan önlemlerin tamamıdır (Alper, 2017: 212). Temel amacı sürekli gelir ya da yaşam standardının saēlanması, yoksulluēun azaltılması, ekonomik eşitlik ve sosyal iermedir (şener, 2010: 4).

Özetle, sosyal koruma yoksulluēa ve muhtalıēa karşı yürüt÷len programların bütünüdür. Sosyal harcamalar ise, sosyal korumayı içeren daha üst bir kavram olup saēlık, eēitim ve sosyal koruma harcamalarının toplamından oluşur.²

1.2.6. Sosyal Harcamalar ve Yoksulluk

Sosyal harcamaların sıkça vurgulanan bir özelliēi gelirin yeniden daēıtımı ve yoksulluēun önlenmesine ilişkin olmasıdır. Genel anlamda yoksulluk, asgari yaşam standartlarını yakalamak için gerekli ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Ancak yoksulluk, bu çerçevede tanımlanabilecek dar kapsamlı bir sorun deēildir (Açıkgöz ve

² Sosyal koruma harcamaları ile sosyal harcamalarının kimi çalışmalarda eş anlamlı kullanıldıēı gör÷lmüştür. Kavramlar arasındaki farklılık esasen gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lkelerin yoksullukla mücadele programlarından kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan ÷lkelerde eēitim, yoksulluēun giderilmesi ve büyümesinin önlenmesinde önemli bir anahtardır. Bu bakış açısıyla gelişmekte olan ÷lkeler için eēitimin sosyal koruma olarak kabul edilmesi, sosyal koruma harcamalarını ve sosyal harcamaları eş anlamlı kılabilir. Ancak buradaki amaç genel bir tanım yapmak olduēundan gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lke ayrımı bir kenara bırakılmıştır. Eēitim sosyal koruma boyutunun ötesine taşınmış, aynı zamanda beşeri ve sosyal sermaye birikimi özelliēiyle bir sosyal harcama olarak gör÷lmüştür.

Yusufoğlu, 2012: 80). Çünkü gelir ekonomik bir kavramken, yoksulluk insani bir durumdur (DPT, 2007a: 105).

Klasik anlamda bilinen anlamıyla yoksulluk; bireylerin gıda, barınma ve giyim gibi en temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olan mutlak yoksulluğu işaret etmektedir. Göreli yoksulluk ise bir bireyin, hane halkının ya da grubun, toplumda ortalama gelire göre yaşayan diğer kimselerden gelir kaynaklarına sahip olma gücü arasındaki mukayeseye dayanır (Öztürk ve Çetin, 2009: 2665-2666).

Yeni ekonomik düzenle birlikte yoksulluğun içeriği de değişmiştir. Bu değişimlerden biri Birleşmiş Milletlerin (BM) yoksulluğa getirdiği *İnsani Yoksulluk* tanımında görülebilir. Bu yaklaşımda bireyin insanca yaşamasını ve yapabilirliklerini engelleyen faktörlere vurgu yapılmaktadır (Açıkgöz ve Yusufoğlu, 2012: 85-86). Buradan hareketle; eğitim, sağlık, temiz su hizmetlerine ulaşabilmek ve uzun bir yaşam sürdürebilmek için gerekli altyapı, fırsat ve seçeneklerin sunulmasını esas almak gereklidir. (DPT, 2007a: 105). Ancak daha geniş bir perspektifle eğitim, sağlık ve yaşam düzeyi gibi yoksulluklar, toplumla bütünleşememe, dışlanma, ayrımcılığa sebep olmakta; bu da yoksulluğa yol açmaktadır (Açıkgöz ve Yusufoğlu, 2012: 80).

Yeni yoksulluğun doğurduğu kavramlardan biri de kentsel yoksulluktur. Yoksulluğun giderek artması, günümüz kentlerini sorunların yoğunlaştığı ve belirgin hale geldiği mekânlar haline getirmiştir. Kapitalizm, küreselleşme ve sınıf mücadelesi kentlerde belirginleşmiş ve kentsel yoksulluk kavramı ortaya çıkmıştır. (Sipahi, 2006: 176). Kentsel yoksulluk kavramı ilk kez 1996 Habitat raporunda tanımlanmıştır. Bu kavram sadece ekonomik yoksulluğu değil; “gelir, eğitim, sağlık ve güvenlik, konut, kentsel altyapı, doğal çevre, aile, enformel örgütlenmeler, siyasal partiler, sivil toplum kuruluşları ve cemaat ilişkileri vb. farklı alanlardaki mutlak ve göreli yoksulluk hallerini” kapsamaktadır (Yücel Batmaz, 2016: 40).

Sosyal harcamaların yoksulluğun giderme işlevi düşünüldüğünde yoksulluğu en geniş anlamıyla ele almak, geniş kapsamlı sosyal harcamaları belirlemede bir yöntem olarak kullanılabilir.

1.3. SOSYAL HARCAMALARIN KAPSAMINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

1.3.1. Uluslararası İstatistikler

Sosyal harcamaları tanımlamada ve hesaplamada farklı metodolojiler kullanılmaktadır. Sosyal harcamalar ile ilgili verilere erişmekte uluslararası arenada kabul görmüş kuruluşlar OECD, ILO VE EUROSTAT'tır. Her bir kurum, sosyal politika alanında başlıklar belirlemiş ve harcama istatistiklerini bu yönde tutmuştur.

Tablo 1: Uluslararası Kuruluşlara Göre Sosyal Harcamaların Sınıflandırılması

| SOCX (Social Expenditure Database-OECD) | ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics-EUROSTAT) | SPERS (Social Protection Expenditure and Performance Reviews- ILO) |
|---|---|--|
| Yaşlılık Dul ve yetimler İş görmezlik Sağlık Aile Aktif iş gücü piyasası İşsizlik Konut Diğer sosyal politika | Yaşlılık Dul ve Yetimler Engellilik Hastalık / Sağlık hizmeti Aile/ çocuk İşsizlik Konut Diğer sosyal dışlanma | Yaşlılık Dul ve Yetimler Engellilik İş kazaları ve iş görmezlik Sağlık Hastalık Aile/ çocuk İşsizlik ve iş gücü piyasası politikaları Konut Sosyal yardım Temel eğitim Gıda ve beslenme |

Kaynak: OECD (2007:7), EUROSTAT (2012: 10), Hagemeyer (t.y.: 7-8)'den faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 1'e göre sosyal harcamalar kapsamında OECD, 9; ESSPROS, 8; ILO, 12 adet tematik alan belirlemiştir. Buğra ve Adar'ın (2007: 16) da belirttiği gibi yöntemler arasındaki temel fark sosyal riskin tanımı, sosyal korumanın kime ne şekilde sunulduğu, toplumun hangi kesimine yöneldiğidir.

ESSPROS yöntemi sosyal harcama yerine sosyal koruma harcamalarını tanımlamıştır. Bu göre sosyal koruma harcamaları; hastalık, sağlık, sakatlık, yaşlılık, aile/çocuk, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma gibi bir dizi risk ya da ihtiyaç yükü altındaki hane halkları ya da kişilere yönelik kamu ve özel kesim tarafından yapılan müdahaleleri kapsar. Bu müdahaleler nakdi yardım, mal ve hizmet sunumu ya da bu

kimselerin yaptıkları harcamaların geri ödenmesi şeklinde olabilmektedir (EUROSTAT, 2016: 8-9). ESSPROS yönteminin sosyal koruma harcama tanımına göre fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde hesaplamalarda dikkate alınması gereken kalemler sosyal güvenlik ve sosyal yardım ile sağlık kalemleridir (Yentürk, 2009: 10).

Yine ESSPROS'un kapsamı, bireylere “tahsis edilebilecek” desteğe odaklandığı için SOCX ve SPERS'in kapsamından daha dardır ve aktif işgücü piyasası programlarına yapılan harcamaları içermemektedir. ILO ve OECD, daha önce işsiz olan kişilerin istihdamının maliyetine devlet tarafından verilen sübvansiyonları hesaba katmaktadırlar. Yani aktif işgücü piyasası politikaları ile ilgili harcamaları kaydetmektedirler (OECD, 2007: 6).

ESSPROS yönteminin bir diğer farkı ise, SOCX'te idari ve diğer giderler hesaplamaya dahil edilmezken, ESSPROS yönteminde bu kalemler hesaplamaya dahil edilmektedir (Buğra ve Adar, 2007: 17).

SOCX, sosyal politika göstergelerine ilişkin artan merakın ve ihtiyacın bir ürünü olarak geliştirilmiştir. Kamu ve özel sosyal harcamaları programında net ve brüt olarak sunarak uluslararası karşılaştırmalara olanak sağlar. Mevcut durumda 1980-2014 dönemine ilişkin 35 OECD ülkesinin kamu ve özel sosyal harcamalarını içeren bir veri tabanıdır (<http://www.oecd.org/social/soc/expenditure.htm>). SOCX, ESSPROS'tan farklı olarak hastalık ve sağlık istatistiklerini ayrı ayrı vermektedir. İş kazaları ve hastalık kategorileri, SOCX'te açıkça tanımlanmıştır (Buğra ve Adar, 2007: 46).

SPERS yöntemi ise refah rejimi gelişmemiş ülkelerin eğitim ve temel gıda maddelerine yönelik transferlerini hesaplara dahil ederek farklı bir yaklaşım sergilemektedir. Özellikle refah devletleri ile refah rejimleri gelişmemiş ülkeler açısından bu yaklaşım önem arz etmektedir. İkinci gruptaki ülkeler için eğitim hizmetlerine erişememe, yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın şiddetlenmesine yol açabilir. Eğitim harcamaları çocuk yoksulluğunun önlenmesinde ve mücadele edilmesinde “sosyal bir refah alanı” oluşturabilir. Yoksulluğun nesilden nesile aktarılmasını önlemede eğitim önemli bir anahtardır (Buğra ve Adar, 2007: 17-27).

1.3.2. Türkiye’de Sosyal Harcamaların Kapsamına İlişkin Çalışmalar

Türkiye’de sosyal harcamaların bir parçası olan sosyal koruma harcamalarının izlenmesinde ise ESSPROS yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntem “*Genel Devlet*”e dahil olan kurumların harcamaları hesaba katılmaktadır. Bu kurumlar ise 5018 Sayılı KMYKK’da ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Bunlar “*Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, Mahalli İdareler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), İşsizlik Sigortası Fonu, Döner Sermayeli Kuruluşlar*”dır (spmk.ku.edu.tr/sunumlar/yenturk).

ESSPROS yönteminin eğitim harcamalarını dikkate almaması sistemin eksik yönüdür. Bunun yanında harcamacı kuruluşların kendi aralarında yaptıkları transferler; idarelerin harcamalarının hem sayıca hem de büyüklük bakımında fazla olması; harcamaların alt kalemlerine dair verinin bulunmaması, bu yöntemi kullanan ülkemizde sosyal harcamaların hesaplanmasını zorlaştırmaktadır. Yine TOKİ’ye sosyal konut ve projeler için tahsis edilen arazilerin fiyatları ve yoksulluklara yönelik yaptığı konut harcamalarına ilişkin veriler de bulunmamaktadır (Yentürk, 2013: 436).

Bahsedilen eksikleri gidermek ve sosyal harcamaların kapsamını belirlemek adına Türkiye’de bazı yazarlar, çalışmalarında sosyal harcamaları sınıflandırma girişimlerinde bulunmuşlardır. Bu girişimlere yönelik çalışmalardan bazıları Tablo 2’de sunulmuştur.

Buna göre Buğra & Adar (2007) ve Yentürk (2009) sosyal koruma harcamalarını; diğer yazarlar sosyal harcamaları değerlendirmişlerdir. Buğra & Adar ve Yentürk; ESSPROS yönteminin eksikliklerinden yola çıkarak, Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının daha net olarak hesaplaması için kurum bazında değerlendirme yapma yolunu tercih etmişler; hesaplamaları bu doğrultuda yapma önerisini sunmuşlardır.

Tablo 2: Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamalarını ve Sosyal Harcamaları İnceleyen Bazı Yazarlar

| Ayşe Buğra ve Sinem Adar* | Nurhan Yentürk* | M.Mustafa Erdoğan ve Ethem Yenigün (2008) | M.Mustafa Erdoğan (2013)** |
|--|---|---|--|
| SSK BAĞKUR Emekli Sandığı Yaşlılık Engellilik Malüllük İŞKUR Merkezi Bütçe Sağlık Harcamaları SHÇEK SYDGM Vakıflar Genel müdürlüğü | Merkezi Yönetim Sosyal Koruma Harcamaları Sosyal Güvenlik Kurumu Harcamaları İşsizlik Sigortası Fonu Harcamaları Sosyal Yardımlaşma Ve Destek Fonu Harcamaları SHÇEK Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı | Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Sağlık Hizmetleri Eğitim Hizmetleri Çevre Koruma Hizmetleri Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri Diğer Sosyal Hizmetler | Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Sağlık Hizmetleri Eğitim Hizmetleri Çevre Koruma Hizmetleri Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri Kamu Düzeni ve Güvenlik |
| Güngör Özcan | Murat Şeker | Gülay Akgül Yılmaz | |
| Eğitim Sağlık Sosyal Güvenlik İstihdam Barınma, Konut ve İskan Sürdürülebilir Çevre Dinlenme, Din ve Kültür | Eğitim Harcamaları Sağlık Harcamaları Sosyal Koruma Harcamaları | Eğitim Sağlık Sosyal Güvenlik Diğer Sosyal Hizmetler | |

Kaynak: Akgül Yılmaz (2006), Buğra ve Adar (2007), Erdoğan ve Yenigün (2008), Erdoğan (2013), Özcan (2016), Şeker (2011) ve Yentürk (2009)’dan faydalanılarak hazırlanmıştır.

*Sosyal koruma harcamalarını incelemişlerdir; **Yazarın çalışmasındaki dar kapsamlı sosyal harcamalar dikkate alınmıştır

Diğer yazarlar ise çalışmalarında sosyal harcamaları değerlendirilmiş ve harcamaları sosyal olarak nitelendirebilmek için bazı kıstaslar sunmuşlardır. Örneğin; Şeker (2011; 22), bir harcamanın sosyal olarak nitelendirilmesi için harcama ile pozitif dışsallık sağlanması gerektiğini söylemiştir. Ayrıca, toplumun ihtiyaç sahibi belirli bir kesimine yönelik yapılması da başka bir ölçüttür. Ona göre, harcamadan yararlanan kesimin büyüklüğü ile beşeri ve sosyal sermayenin gelişimine katkı sunması bu harcamaların sosyal özellikli olduğunu göstermektedir. Bu bakımından sosyal harcamaları fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcaması olarak ele almıştır.

Kalkınma Bakanlığı'nın *Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri*'nde de bu kalemleri görmek mümkündür. Bu verilerde; eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamaları, sosyal harcamalar olarak sunulmuştur.

Erdoğan ve Yenigün, 2008 tarihli çalışmaların sosyal harcamaların ölçütlerini; yaydığı dışsallıklar, erdemli mal veya hizmet olması, harcamadan yararlanan kesimin genişliği olarak nitelendirmişlerdir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri; sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri; çevre koruma hizmetleri; dinlenme, kültür ve din hizmetleri; iskan ve toplum refahı hizmetleri; diğer sosyal hizmetler, yazarların belirlediği kriterlere göre seçilen sosyal harcama alanlarıdır. Erdoğan, 2013 yılındaki çalışmasında ise sosyal harcamalar için şu ölçütleri sunmuştur (Erdoğan, 2013, s.y.):

1. *“Topluma taşan dışsallık düzeyi*
2. *Sosyal adalet ve sosyal içerme açısından gerekliliği*
3. *Sosyal yaşamın kalitesi ve günlük sosyal yaşam üzerindeki etkisi*
4. *Etkilenen kesimin genişliği ve bu etkinin düzeyi*
5. *Toplumsal refah ve kalkınma üzerindeki etkisi”*

Bu kriterlere göre de önceki çalışmasından farklı olarak dar anlamdaki sosyal harcamalar tanımının içerisine iç güvenlik ve adalet harcamalarını gösteren *“Kamu Düzeni ve Güvenlik”* başlığını dahil etmiştir.³

³ Yazar, bu çalışmasında sosyal harcamaları dar, geniş ve genişletilmiş sosyal harcamalar olarak sınıflandırmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erdoğan, M. M. (2013).

Özcan'ın (2016) sosyal harcama kriterleri ise toplumdaki bireylerin yaşam kriterlerini yükseltmesi, dışsallıklar ve bireyleri etkileme düzeyi, erdemli mal veya hizmet olması, yararlanan kitlenin büyüklüğüdür. Erdoğan ve Yenigün'ün (2008) çalışmasından farklı olarak işgücü piyasasına yönelik harcamaları sosyal nitelikli olarak kabul etmiştir. Akgül Yılmaz (2006) ise sosyal harcamaları sosyal devletin yerine getirmesi gereken görevler bağlamında belirlemiştir.

Bu çalışmaların ortak özelliklerine bakıldığında, yazarlar pozitif dışsallıklar ve yararlanan kesimin büyüklüğü kriterlerinde hemfikirdir. Ayrıca hepsi; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini sosyal harcama olarak kabul etmektedirler. Ancak bu harcamaların ortak kabul görmesi, diğer başlıkların sosyal harcama olma özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Burada dar ve geniş anlamı sosyal harcama sınıflandırmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

1.4. SOSYAL HARCAMALARIN TÜRLERİ

Hem ulusal hem de uluslararası sosyal harcama çalışmalarının ardından sosyal harcamalara ilişkin dar ve geniş anlamı bir gruplandırma yapılmıştır.

1.4.1. Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Sosyal Harcamalar

Analitik bütçe sınıflandırması ile kamu harcamalarında etkinliğin, verimliliğin ve denetimin artırılması, mali raporların konsolidasyonu, hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanması, ekonomik verilerin daha iyi analiz edilmesi gibi faydalar doğmaktadır. Bütçedeki harcamaların etkileri farklı olduğundan, harcamaların sınıflandırılması gerekmektedir. Bu amaçla analitik bütçe sınıflandırması fonksiyonel, ekonomik, kurumsal ve finansman tipi olarak sınıflandırılmıştır (Tüğen, 2015: 213-219)

Tablo 3: Sosyal Harcamaların Bütçedeki Karşılıkları

| FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA (F-KOD 3) | EKONOMİK SINIFLANDIRMA (EKOD-4) (HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER) |
|---|---|
| VII-SAĞLIK HİZMETLERİ <ul style="list-style-type: none">• Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler• Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri• Hastane İşleri ve Hizmetleri• Halk Sağlığı Hizmetleri• Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri• Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri | Burslar ve Harçlıklar <ul style="list-style-type: none">• Yurtiçi Burslar ve Harçlıklar• Yurtdışı Burslar• Yabancı Uyruklu Kişilere Burslar ve Harçlıklar• Diğer Transferler Eğitim Amaçlı Diğer Transferler <ul style="list-style-type: none">• Eğitim Amaçlı Diğer Transferler• Yabancı Uyruklu Kişilere Eğitim Amaçlı Transferler Sağlık Amaçlı Transferler <ul style="list-style-type: none">• Sağlık Amaçlı Transferler Yiyecek Amaçlı Transferler <ul style="list-style-type: none">• Yiyecek Amaçlı Transferler Barınma Amaçlı Transferler <ul style="list-style-type: none">• Diğer Barınma Amaçlı Transferler Tarımsal Amaçlı Transferler <ul style="list-style-type: none">• Diğer Tarımsal Amaçlı Transferler Sosyal Amaçlı Transferler <ul style="list-style-type: none">• Muhtaç ve Körlere Yardım• Muhtaç Asker Ailelerine Yardım• Diğer Sosyal Amaçlı Transferler Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler <ul style="list-style-type: none">• Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler <ul style="list-style-type: none">• Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler• Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Gid. |
| IX-EĞİTİM HİZMETLERİ <ul style="list-style-type: none">• Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri• Ortaöğretim Hizmetleri• Yükseköğretim Hizmetleri• Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri• Eğitime Yardımcı Hizmetleri• Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri• Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri | |
| X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ <ul style="list-style-type: none">• Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri• Yaşlılık Yardımı Hizmetleri• Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri• İşsizlik Yardımı Hizmetleri• İskan Yardımı Hizmetleri• Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler• Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri | |

Kaynak: Şeker (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV, s.30.

Fonksiyonel sınıflandırma, ulaşılmak istenen hedefler dikkate alınarak yapılmakta ve devletin faaliyet alanını göstermektedir. Ekonomik sınıflandırma, ise milli gelir ve piyasa üzerindeki etkileri ölçmek üzere yapılmaktadır. Finansman tipi sınıflandırma harcamanın hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermekteyken, kurumsal sınıflandırma harcamanın hangi idare tarafından yapıldığını göstermektedir (Şeker, 2011, 22-23).

Çalışmada sosyal harcamaların izi bütçe verilerinde fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma esas alınarak aranacaktır. Tablo 3, Türk bütçe sistemine göre sosyal

harcamaların bütçedeki karşılıklarını göstermektir. Fonksiyonel sınıflandırmada harcamanın amacını gösterdiğinden bu çalışmada sağlık, eğitim ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları (SGSYH) sosyal harcamalar olarak nitelendirilecektir. Ekonomik sınıflandırma, sosyal harcamaların aslında ne kadarının hane halklarına ulaştığı sorusuna yanıt vermek için kullanılacak bir araç olacaktır.

1.4.2. Dar ve Geniş Anlamda Sosyal Harcamalar

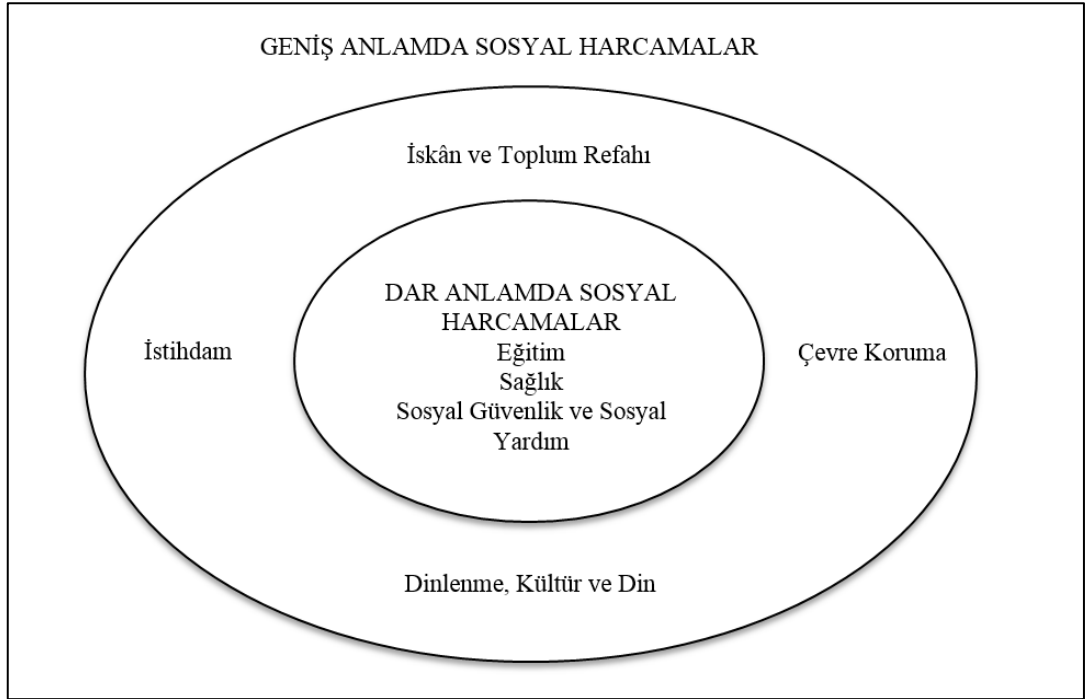
Tüm bu anlatılar doğrultusunda bu çalışma özelinde dar anlamda sosyal harcamalar; sosyal koruma harcamaları, eğitim harcamaları ve sağlık harcamaları olarak kabul edilmiştir. Hem ileriki bölümlerde incelenecek hesap planlarındaki verileri izlemede kolaylık sağlamak; hem de yukarıda bahsedilen çalışmalardaki ortak noktalar olması sebebiyle bu yöntem tercih edilmiştir.

Geniş anlamda sosyal harcamalara ulaşılmak istenildiğinde ise yararlanılacak yöntem, yoksulluğun ve sosyal korumanın en geniş tanımından yola çıkılarak yapılabilir. Yoksulluğa ilişkin en geniş tanımlar ise daha önceki kısımlarda bahsedilen BM'nin *İnsani Yoksulluk* tanımı, Habitat Raporu'ndaki *Kentsel Yoksulluk* ve *üçüncü kuşak sosyal politikalar* tanımlarındadır⁴.

Yoksullukla bağlantılı olarak sosyal dışlanma ile mücadele ve sosyal içerme işlevleri de düşünüldüğünde geniş anlamda sosyal harcamalar; *sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri; eğitim; sağlık; istihdam; çevre koruma hizmetleri; dinlenme, kültür ve din hizmetleri; iskan ve toplum refahı hizmetleri* olarak sıralanabilir (Özcan, 2016).

⁴ Bu tanımların içerisinde yer alan konulardan biri de adalet ve haklardır. Sosyal eşitliğin sağlanması konusunda adaletin ve adaletin harcamalarının vazgeçilmez olduğu doğrudur. Ancak adalet, tam kamusal mal niteliği ile devletin zorunlu olarak görmesi gereken bir hizmettir. Sosyal harcamalar ise çoğunlukla erdemli mal veya hizmet olma özelliği gösterirler. Ayrıca adalet harcamalarının bireyler üzerindeki etkileri daha dolaylıdır. Sosyal harcamalarının çoğunluğu ise beşeri ve sosyal sermaye üzerinde daha doğrudan ve yoğun etkilere sahiptir (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 12). Bu nedenlerle bu çalışmada, adalet harcamalarını içeren kamu düzeni ve güvenlik harcamaları bir sosyal harcama olarak kabul edilmemiştir.

Şekil 1: Dar ve Geniş Anlamda Sosyal Harcamalar



Kaynak: Erdoğan ve Yenigün (2008), Şeker (2011), Özcan (2016)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Hesaplamalarda ve tanımlamalarda bir uzlaşma sağlanmasa da sosyal politika ve sosyal koruma işlevleri ile mevcut çalışmalar ışığında sosyal harcama türleri aşağıdaki biçimde sıralanmıştır. Bu sıralama yapılırken sosyal harcamalar geniş anlamıyla dikkate alınmış ve okuyucunun fikir sahibi olması amaçlanmıştır. İleriki bölümlerdeki sayısal analizlere işlevsellik sağlamak için ise dar anlamda sosyal harcamalar dikkate alınacaktır.

1.4.2.1. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamaları

ILO sosyal güvenliği; “*özellikle yaşlılık, işsizlik, hastalık, malullük, iş kazası veya annelik durumunda sağlık hizmetlerine erişimini sağlamak ve gelir güvenliğini garanti altına almak için bireylere ve hane halklarına sağlanan koruma*” olarak tanımlamıştır. (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf)

Sosyal güvenlik, toplumun her katmanında güçlü bir etkiye sahiptir. Bu etkiler sıralanacak olursa:

- İşçilere ve ailelerine kısa süre işsizlik, hastalık ya da doğum olsun; geçici iş gücü kaybı ya da iş kazası nedeniyle daha uzun süre gelir kaybına karşı korunma ile sağlık hizmeti sunma olanağı tanımaktadır.
- Yaşlılık yıllarında emeklilik ile gelir güvencesi sağlar.
- Çocukların, ailelerinin eğitim masraflarıyla baş etmelerine yardımcı olmak için tasarlanmış sosyal güvenlik programlarından yararlanmalarını sağlar.
- İşverenler ve işletmeler için, sosyal güvenlik istikrarlı iş ilişkileri ve üretken bir işgücünün korunmasına yardımcı olur.
- Sosyal güvenlik, yaşam standartlarını güçlendirerek, yapısal ve teknolojik değişimin insanlar üzerindeki etkisini hafifleterek ve böylece küreselleşmeye karşı daha pozitif bir yaklaşımın temelini oluşturarak, sosyal bütünleşmeye ve bir ülkenin genel büyümesine ve gelişimine katkıda bulunabilir (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf).

Sosyal güvenlik; sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetler ayaklarını üzerine kurular. Sosyal sigorta, çalışanların prim ödeyerek dahil olduğu bir sistemdir. Bu mekanizmanın dışındaki bireyleri kapsama ve koruma görevini, vergilerle finanse edilen ve karşılıksız olan kamu sosyal yardım harcamaları üstlenmektedir (Alper, 2017: 222). Sosyal sigorta, sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin ayrıntılı açıklama önceki kısımlarda yapıldığından, bu kısımda tekrar edilmeyecektir.

1.4.2.2. Eğitim Harcamaları

Ekonomide bazı mallar kolektif nitelikte olmalarına rağmen, toplumsal olarak bölünebilir ve fiyatlandırılabilir. Bunlar, yarı kamusal mallar olan eğitim ve sağlıktır. Yarı kamusal mallar, esasen piyasada üretilebilmektedirler. Ancak toplum açısından önemli ve yüksek fayda taşıyan bu malların yeterince üretilmemeleri durumunda yaratacakları sosyal maliyet, devletin de üretime katılmasına neden olmuştur (Akdoğan, 2009: 47).

İktisadi büyüme ve kalkınmanın anahtarı ve gelirin yeniden dağıtımını aracı olması özelliğiyle, eğitime yapılan harcamalar çoğunlukla cari yatırım harcaması olarak nitelendirilmektedir (Ortaç, 2003: 1). Eğitime yapılan harcamalar, bireye sağladığı faydanın yanı sıra yaydığı dışsallıklar ile toplumsal fayda da ortaya çıkarır.

Bu niteliği itibariyle cari yatırım harcaması olarak nitelendirilen eğitim harcamaları, devletin beşeri sermayeye yönelik gerçekleştirdiği bir sosyal harcamadır (Akdoğan, 2009: 47).

Türkmen'e (2002) göre, eğitimin dokuz net çıktısı; *“gelir artışı, daha iyi birey ve toplum sağlığı, düşük doğurganlık oranı, demokratikleşme, toplumsal düzende istikrar, yoksulluk ve işsizliğin azaltılması, artan çevre bilinci, suç oranlarında düşme, toplumsal suçlarda ve mülkiyet suçlarında düşme”* olarak sıralanmaktadır (Arabacı, 2011: 103).

Eğitim harcamaları, kamu sosyal harcamaları içerisinde diğer harcamalara göre en yüksek kaynağın ayrıldığı kalemdir. Gelişmiş ülkelerin bütçelerine göz atıldığında, savunma hizmetlerinden sonra en fazla ödenek bu hizmete ayrılmıştır. Çünkü eğitim; diğer alanların temellerini oluşturan, büyüme ve kalkınmanın önemli bir basamağıdır (Karaaslan, 2005: 43).

Tablo 4: Türkiye’de Finans Kaynağına Göre Eğitim Harcamaları, 2011-2015, Milyon TL

| Yıl | Toplam Eğitim Harcaması | Toplam Harcamalar İçinde Devletin Payı | Toplam Devlet Har. İçinde Merkezi Hük. Payı | Toplam Devlet Har. İçerisinde Yerel. Yön. Payı |
|------|-------------------------|--|---|--|
| 2015 | 135.022 | 74,3% | 99,0% | 0,97% |
| 2014 | 120.305 | 74,3% | 98,6% | 1,4% |
| 2013 | 106.029 | 74,5% | 96,5% | 3,5% |
| 2012 | 94.141 | 73,7% | 97,1% | 2,9% |
| 2011 | 79.059 | 75,7% | 97,2% | 2,8% |

Kaynak: TÜİK, Eğitim Harcamaları İstatistikleri, 2015.

Ülkemizde eğitim harcamalarının yaklaşık %75’i devlet eliyle yapılmaktadır. Yapılan harcamaların çok az bir kısmı yerel yönetimlerce, geri kalanı ise merkezi yönetim kaynaklarıyla gerçekleştirilmektedir. Eğitim harcamalarının çoğunun personel ve yatırım giderleri olduğu düşünüldüğünde bu sonuçlar anlamlıdır. Yerel yönetimlerin personel maaş ödemeleri ve büyük çaplı yatırımlar için mali olanakları kısıtlıdır. Dolayısıyla mülki sınırlar içerisinde bu mali yükün altından kalkılması zor olabilmektedir.

1.4.2.3. Sağlık Harcamaları

Sosyal devlet olmanın gereklerinden biri de sağlık hizmetinin sunumudur. Ekonomik büyümenin, istikrar ve dolayısıyla refahın sağlanması için aracı ruhen ve bedenen sağlıklı, mutlu ve huzurlu bir toplum yaratmakla mümkündür (Kurşun ve Rakıcı, 2014: 78) Sağlık hizmetleri ise genel olarak üç bölümde incelenir. Bunlar; henüz hastalık ortaya çıkmadan müdahaleleri içeren *koruyucu sağlık hizmetleri*; tedavi edici sağlık hizmetleri; kısıtlılık halleriyle mücadele eden bireyleri mevcut durumlarıyla hayat kazandırmaya çalışan *rehabilitasyon hizmetleri* olarak sınıflandırılabilir (Aktan ve Işık, t.y.: s.y.).

Sağlık hizmetlerinin finansmanı için yapılan sağlık harcamaları aracılığıyla inşa edilen sağlıklı nesil, artan verimlilikleri yoluyla beşeri sermayeyi ve uzayan ortalama yaşam süreleri ile fiziksel yatırımları artırır. Literatürdeki bu pozitif etki *sağlığa dayalı büyüme hipotezi* şeklinde kendisine yer edinmiştir (Akar, 2014: 312-313).

Sosyal devlet sisteminde toplumun her bireyinin temel düzeyde de olsa sağlık hizmetinden yararlanması bir hak olarak görülür. Ancak piyasa ekonomisinin aksaklıkları yeterli miktar ve kalitede hizmet sunumu gerçekleştirme hususunda engel teşkil etmektedir. Bu noktada kamu kesimi, sağlık harcaması yoluyla optimum düzeyde hizmete ulaşmada önemli bir aktördür (Kurşun ve Rakıcı, 2014: 82). Kamu kesimi sağlık harcamalarını zorunlu sigortalar ve vergiler yoluyla finanse etmektedir (Çelikay ve Gümüş, 2010: 196).

Tablo 5: Türkiye’de Finans Kaynağına Göre Sağlık Harcamaları, 2015-2016, %

| Yıllar | Devlet/ Top. Sağ. Har. | | Merkezi Yön./ Top. Sağ. Har. | | Yerel Yön/ Top. Sağ. Har. | | Sosyal Güvenlik/ Top. Sağ. Har. | |
|--------------------------------|---------------------------|------|---------------------------------|------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|
| | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 |
| Toplam Sağlık Harcaması | 78,5 | 78,5 | 24,2 | 24,0 | 0,9 | 0,9 | 53,5 | 53,6 |
| Cari | 78,1 | 78,4 | 20,9 | 21,6 | 0,9 | 0,9 | 56,3 | 55,9 |
| Yatırım | 79,4 | 61,5 | 64,5 | 61,5 | 0,4 | 0,7 | 18,6 | 17,2 |

Kaynak: TÜİK, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2016.

Bu tabloya göre sağlık harcamalarının yaklaşık %80’lik kısmı devlet eliyle gerçekleştirilmektedir. 2016 yılında %78,5’lik oranın %53,6’sı sosyal güvenlik, %24’ü ise merkezi yönetim eliyle gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerin payı

%0,9'dur. Cari harcamalarda ağırlık %55,9 oranıyla sosyal güvenlikte iken; yatırım harcamalarında %64,5 ile merkezi yönetimdedir. Yerel yönetimler her iki alanda da kayda değer harcamalar gerçekleştirilememiştir.

1.4.2.4. İşgücü Harcamaları

İşsizlik, ekonomik problemler kadar ciddi toplumsal sorunlar yaratan bir olgudur. İşsizliğin ortadan kaldırılmasında, ekonomik büyüme yeterli bir çözüm gibi görünse de özellikle gençler, kadınlar ve diğer dezavantajlı kesim için bu yöntem tek başına işe yaramamaktadır. Bu durum farklı alternatiflerin yaratılması zorunluluğunu ve zamanla aktif ve pasif iş gücü politikalarını ortaya çıkarmıştır (Sürücü, 2014: 36-37). Buna göre istihdam harcamaları, aktif ve pasif iş gücü politikaları kapsamında yapılan harcamalara verilen isimdir (Özcan, 2016: 164).

Aktif iş gücü politikaları, iş gücünün verimliliğini arttırmak ve iş gücü piyasalarına erişimde fırsat eşitliğini sağlamak için tasarlanmış önlemler bütünüdür. Temel amacı iş gücü piyasasındaki aksaklıkları gidermektir. Aktif istihdam politikaları; ücret ve istihdam sübvansiyonları, kendi işini kuranlara yardım programları, doğrudan kamusal istihdam, mesleki eğitim programı, kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleridir (Karabulut, 2007, 45-71).

Aktif iş gücü politikaları, tam istihdama ulaşma, ekonomik büyüme ve kalkınmayı hedeflerken, pasif iş gücü politikaları vatandaşlara gelir desteği sağlamayı amaçlar. Bu bağlamda pasif iş gücü politikaları işsizlik sigortası, sosyal yardım, kıdem ve ihbar tazminatı, erken emeklilik ve işsizlik yardımı olarak sıralanmaktadır (Özcan, 2016: 110).

1.4.2.5. Çevre Koruma Harcamaları

Çevreye dair olumsuzlukların yarattığı dışsallıkların içselleştirilmesinde piyasanın yetersiz kalması, diğer çok yönlü piyasa başarısızlıkları, kamusal alanların herkese açık olması nedeniyle çevresel düzenlemeye ihtiyaç duyulması ve çevresel faaliyetlerin kamusal mal olma niteliği devletin müdahalesini gerekli kılmaktadır (Mutlu, 2006: 62).

Çevre koruma harcamaları, üretim veya tüketim faaliyetlerinden kaynaklı olan kirlilik veya problemlerin ortadan kaldırılması, azaltılması ve önlenmesi için yapılan tüm harcamaları ifade etmektedir (Pearce ve Palmer, 2001: 404). Bu harcamalar bina ve teçhizat gibi duran varlıkların yapımı, edinimi veya bakımı faaliyetleri için yapılan finansal veya fiziki maliyetler ise yatırım; kirlilik ya da diğer olumsuz faaliyetlerden doğan negatif etkilerin yok edilmesi, önlenmesi veya azaltılmasına yönelik operasyonel faaliyetler için yapılmakta ise cari harcamalar olarak sınıflandırmaktadır (Broniewicz, 2011: 21).

Ülkemizde çevre koruma harcamalarının %85'lik kısmı yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Avrupa Birliği bölgesinde ise harcamaların payının ağırlığı kamu-özel ortaklıklarına aittir. Niteliği itibariyle öncelikle yerel düzeyde ortaya çıkıp ulusal ve küresel boyuta yayıldığından, harcamalara katılanların bu bölgede yaşayanlar tarafından finanse edilmesi ve sorunların çözümünün yerel yönetimler tarafından sunulması rasyoneldir. Ancak, bu noktada idareler arası yetki paylaşımı dikkat edilmesi gereken bir husustur. Nitekim bu alanda görev ve sorumluklarla donatılan belediyelere yeterli kaynak verilememesi, hizmet sunumunun etkinliğini bozmaktadır (Yalçın ve Gök, 2015: 86-87).

1.4.2.6. Dinlenme, Kültür ve Din Harcamaları

Kültür ekonomisi; girdisi emek olan çıktısı mülkiyet hakkı ile korunan eserler, faaliyetler ve ürünler sunar. Kültürün ekonomik bir değer olarak görülmesi onun etki alanını arttırıp, faydasını yerel alandan küresel boyuta taşımaktadır. Merkezi yönetimin kültürel harcamalarının yanı sıra, yerel kalkınma stratejisinde de kültür ekonomisi kendisine önemli bir yer edinmiştir (Erataş ve diğerleri 2013; 45-46). Ayrıca beşeri sermayenin daha nitelikli hale gelmesi için kültürel kurumlar ve organizasyonların desteklenmesi gereklidir.

Çalışma hakkının bir gereği olarak dinlenme hakkı da insani bir gereksinimdir. Dinlenme faaliyeti ile emeğin verimliliğini arttırmak mümkündür. Boş zamanların kaliteli yönetimini sağlayacak hizmet veya ürünlerin sunumu, emeğin verimini arttırarak toplumun mutluluğu ve refahını yükseltecektir. Yine, içinde yaşanan toplumun inançları ve değerleri doğrultusunda, vatandaş odaklı düşünmesi gereken

devlet kurumları, din hizmetlerini sunarak vatandaşlarının manevi refahını arttırabilirler.

Bu harcama türünün içeriği Türk bütçe sistemimizin analitik bütçe sınıflandırmasının 2. düzeyinde; “*Dinlenme ve Spor Hizmetleri, Kültür Hizmetleri, Yayın ve Yayımlar Hizmetleri, Din Hizmetleri, Dinlenme Kültür ve Din Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri ve diğer hizmetler*” olarak sıralanmıştır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 34).

1.4.2.7. İskan ve Toplum Refahı Harcamaları

Düzenli kentleşme, çarpık yapılaşmanın önlenmesi, planlı ve sürdürülebilir yerleşmeyi sağlayacak altyapı harcamaları, bu amaçlara yönelik standartların uygulanması ve geliştirilmesi, doğal afetlerin getirdiği sorunlara karşı yapılan harcamalar, toplu ve sosyal konutların inşası, düşük gelirli bireylerin gelirleri barınma maliyetine destek olma gibi yüksek sosyal fayda taşıyan harcamalardır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 33).

İskan çalışmalarında kamu, mevzuata ve yönetmeliklere aykırılık gerekçesiyle işlem yapılmakla beraber, gerektiğinde yetersiz kalan konut arzını tamamlamaktadır. Toplumda sosyal düzenin hâkimiyetini koruması için düşük gelirli gruplara konut sahibi olma konusunda destek sağlanması ve konut edinme maliyetlerine katılmak önemlidir. Bu amaçla dünya genelinde başvurulan uygulamalardan başlıcaları kredi kontrolü, kamu kredileri, sübvansiyonlar ve sosyal konutlar yapılmasıdır (Yetgin, 2007: 314-317).

Sosyal konutlar, kentsel yoksulluk soruna bir çözüm bulmak arayışının sonucudur. Kentlerdeki yoksulluğun artması, konut ihtiyacını bir lüks haline getirmiş, yoksulluk ve ilgili problemleri şiddetlendirerek kamusal müdahaleleri zorunlu kılmıştır. Sosyal konut uygulaması gelişmiş ülkelerde, kiraların piyasa fiyatının altında belirlenerek aradaki farkın verilen sübvansiyon yöntemiyle finanse edilmesi şeklindedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise düşük faizli ve uzun vadeli kredilerle ödenen toplu konutlar olarak uygulama alanı bulmuştur (Kunduracı. 2013: 54).

2. SOSYAL HARCAMALARDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

2.1. SOSYAL HARCAMALARIN ORTAYA ÇIKIŞI: TARİHSEL ARKA PLAN

Aslında yerel yönetimler, bugün sosyal güvenlik uygulaması olarak bahsedilen sosyal yardımların ilk yasal uygulayıcısıdır. Sanayi Devriminden 1980'li yıllara kadar olan dönemde, sosyal harcamalar bakımından göz önünde olan kesim merkezi yönetimler olmuştur. Ancak tarihsel süreç yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yeniden şekillendirmiştir. Özellikle neoliberal dönemle beraber sosyal refah uygulamalarının yerele devri gündeme gelmiş, yerel yönetimler dikkatleri tekrar üzerlerine çekmişlerdir.

Çalışmanın bu bölümünde tarihsel perspektifle sosyal harcamaların ortaya çıkışı ve bu süreçte yerel yönetimlerin sosyal işlevleri incelenecektir. Ardından, seçilmiş örneklerle ülke uygulamalarına ve yerel yönetimlerde sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörlere değinilecektir.

2.1.1. Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Harcamalar

Daha önce bahsedildiği üzere sosyal harcamaların bileşenlerinden biri de sosyal yardımlardır. Sosyal yardım uygulamalarının tarihçesi çok eskilere dayanıyor olsa da bu alandaki en önemli hukuksal gelişme 1597 ve 1601 yıllarında İngiltere'de çıkarılan *yoksulluk yasalarıdır*. Yasalarla, yerel düzeyde hastalık, işsizlik ve ailesel sebeplerden ötürü yoksul olan kimselere yardım bir zorunluluk haline getirilmiştir (Block ve Somers, 2003: 293).

Yasaların yerel düzeyde örgütlenmesi ve ulusal bir uygulama anlayışının olmayışı her *parish*⁵te aynı nitelikte ve kalitede hizmet üretiminin önünde bir engel oluşturmuştur. İyi hizmet sunan parishlere halk akın etmiş, mülk sahipleri ise vergisel sorumluluklarından kaçabilecekleri yerlere göç etmişlerdir. Ayrıca parishlerin

⁵ Parish: Bir kilise veya papazın sorumlu olduğu mahalle.

büyükliklerinin farklılaşması, varlıklı kesiminin ilgisini büyük bölgelere çekmiştir. Küçük parishler ise bu kesimin mülk gelirlerinden yoksun kalmıştır. 1782 tarihli Gilbert Yasası ile parishlere kendi aralarında birlik oluşturma imkanı tanınarak çözüm yaratma imkanı sağlanmıştır. Sonuç olarak parishler birleşerek büyük örgütler oluşturmuş; yardımlar bölgeler arası düzeyde gerçekleştirilmiştir (Güngör ve Özüğurlu, 1997: 5).

1795 tarihli Speenhamland Sistemi ise yoksullara kazançlarından bağımsız asgari bir gelir sağlayan düzenlemeyi getirmiştir. Ekmek fiyatlarına göre belirlenen bu ücret, yoksulluk yasalarından farklıdır. Yoksulluk yasasına göre hangi ücret düzeyinde olursa olsun bir iş bulamayan kimse bu yardımlardan faydalanıyorken bu düzenlemede yardım, ekmek fiyatlarına göre belirlenen aile geliri sağlanamaması durumunda vermiştir. Yani çalışan yoksulluğu da dikkate alınmış, *yaşama hakkı* verilmiştir. Ancak bu uygulama zamanla sömürülmeye başlanmıştır. Hangi koşulda olursa olsun yardım alacağını bilen kimselerin emek verimliliği düşmüş, kamu bütçesine maliyetler yüklenmiştir. Uygulama 1834'teki Yeni Yoksulluk Yasası ile sona ermiştir (Polanyi, 2000: 126-129).

Yoksullara Yardım Yasası'nda 1834 yılında değişiklik yapan tasarı ile yardım alma koşulları ağırlaştırılmıştır. Ayrıca yerel düzeyde rüşvetçiliğin önlenmesi, uygulama birliği ve maliyet etkinliği sağlamak amacıyla merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi, yardımlardan yararlanmak için ıslah evinde yaşama zorunluluğu getiren ıslah evi testi uygulaması yürürlüğe girmiştir. 1601 Yasasına kıyasla 1834 Yasası yardım almayı zorlaştıran ve bu yolla talepleri azaltmayı sağlamaya çalışan bir uygulamadır. Yasanın bu denli zorlayıcı olması, daha sonraki uygulamaların iyi yönde değiştirilmesi için bir baskı oluşturmuştur (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 82).

2.1.2. Sanayi Devrimi Sonrası Dönemde Sosyal Harcamalar

Sanayi Devrimi sonrası kırsaldan kente göçler artmış, şehir nüfusları fazlalaşmıştır. Altyapı, kanalizasyon, halk sağlığı, barınma gibi sorunları ortadan kaldırmak için 1848 yılında İngiltere *Kamu Sağlığı Kanunu* düzenlenmiştir. Buna göre bulaşıcı hastalık taşıyan kimselerin karantina altına alınmasına, temiz içme suyu tedarikinin yerel yönetimlerce uygulanmasına karar verilmiştir. Hizmetler yerel yönetimlerce sunulurken bütçe ve koordinasyonundan merkezi yönetimler sorumlu

tutulmuştur. Ayrıca 1870 yılında Birmingham şehrinde su, gaz, elektrik, tramvay gibi hizmetler belediyelerce yürütülmekte iken, konut ihtiyacının da karşılanması da vaat edilmektedir (Bayramoğlu, 2015: 30-31).

İngiltere’de 1860 ve 1870’lı yıllar Yoksulluk Yasası uygulamasının yerel yönetimlere devrine giden sürece tanıklık etmiştir. Yoksulluk Yasası ve sağlık hizmetlerinin *Yerel Yönetim Kurulu*’na devri, bu işlerin aynı idare altında toplanması ve hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir gösterge olmuştur. 1888’de *Yerel Yönetimler Yasası* ile yerel yöneticiler seçimle iş başına gelmeye başlamış ve birleşik bütçeli bir idari sisteme kavuşulması benimsenmiştir (Güngör ve Özügurlu, 1997: 5).

Sanayi Devrimi sonrasında refahtaki yükseliş; milli geliri arttırmış, beşeri sermayeye yapılan harcamaları da arttırarak sosyal refah harcamalarının ve sosyal politika önlemlerinin çoğalmasını sağlamıştır. Devlet; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi sosyal harcamalarını arttırıp bireylerin ve toplumun yaşam kalitesini yükseltmiştir. Bu uygulamalar sadece refah hizmetleri amacıyla değil, beşeri sermayeye yapılan sosyal politika harcamalarının ekonomik amaçlara hizmet ettiğini de göstermiştir. Daha iyi eğitim gören, beslenen, sağlık hizmeti alan bireylerin geleceğe güvenle bakıp çalıştıkları, sonuç olarak da verimliliklerinin arttığı gözlemlenmiştir. (Koray ve Topçoğlu, 1987: 16-18). Sosyal uygulamaların kurumsal bir anlayış kazanması ise ilk kez 19. yy.ın ortasında ilköğretim hizmetinin kamu tarafından karşılanması ve Almanya’da 1883 yılında Bismarckçı sosyal sigorta programının yürürlüğe girmesi ile kendine yer edinmiştir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 84).

1929 yılına gelindiğinde ise Büyük Buhran, Amerika’da patlak vermiştir. 1929-1933 yılları arasında GSYH %29 daralmış, işsizlik %25’leri bulmuş, 9 binden fazla banka iflas etmiştir (Yardımcı ve diğerleri, 2017: 255). Büyük Buhran, iki önemli sonuç doğurmuştur. İlki; işsizlik, yoksulluk ve yoksulluğun toplumsal bir sorun olarak ortaya çıkmasıdır. İkincisi ise o güne değin egemen olan liberal politikaların krizi çözmede tek başına yeterli olamadığıdır (Erdoğan, 2013: s.y.).

Bu dönemdeki ekonomik ve sosyal sorunlar, devleti sosyal konularda müdahaleye mecbur kılmıştır. Kötü sonuçlar aşamalı olarak ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla (Bozkır Serdar, 2017: 32-33):

- İşçi ve işveren arasındaki sözleşme hükümlerine müdahaleler getirilmiş ve zayıf olanın korunması gözetilmiştir. Çalışma süresinin kısaltılması, ücretli hafta sonu ve yıllık izinler, örgütlenme özgürlüğünün yasallaşması sağlanmıştır. Çalışanlar sosyal haklar verilerek keyfiyetin önüne geçilmiş, azami ve asgari koşullar yasalarla güvence altına alınmıştır.
- Piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak adına sosyal güvenlik kurumu, iş ve işçi bulma kurumu gibi düzenleyici yapılar oluşturulmuştur.
- En düşük gelirli kesimin, asgari bir hayat standardına sahip olması için sosyal harcamalar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca toplum temel ihtiyaçları olan eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetleri, devlet tarafından finanse edilmiş ve kaynak tahsisi yapılmıştır.
- Kamu girişimciliği ile özel sektörün yetersiz kaldığı alanlardaki yatırım eksikliği telafi edilmiştir. Böylelikle kamu; istihdam ve yatırım yaratmış, piyasaya yol gösterici bir aktör haline gelmiştir.

Ulusal politikaların yanında yerel yönetimler cephesi ise sosyal politikalar uygulamalarında Sanayi Devrimi sonrasında 20.yy.ın başına kadar olan dönemde sosyal yardım ölçeğinde hizmet görmüştür. Bu dönemin ardından İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde ise yerel yönetimler sosyal imkansızlıklar nedeniyle daha fazla görevi üstlenmişlerdir. Sanayi Devrimi sonrası dönemde kanalizasyon sistemi, halk sağlığının korunması, düşkün evleri, anne-çocuk sağlığı bu sorumluluklardan başlıcalarıdır (Ersöz, 2011: 70-72).

20. yy.dan sonra bu görevlere ek olarak; otoyollar, vergileme, ağırlık tartılama, polis teşkilatının yönetimi gibi yeni görevler eklenmiştir. İngiltere'de *Yerel Eğitim Otoritesi* çatısı altında okul ve okul yemekleri hizmetleri ile yerel yönetimler eğitim alanında da faaliyet göstermeye başlamışlardır. Yine İngiltere'de düşük maliyetli konut yapılmasına izin verilmesi, 1905 tarihli İşsizlik Kanunu ile yerel emek istihdam bürolarının kurulması, 1910 tarihli Eğitim Yasası ile yeni mezun olan gençleri mesleğe yöneltme ve işe yerleştirme kararları, yerel yönetimlerin sosyal politika uygulayıcılığına önemli misyonlar kazandırmıştır (Ersöz, 2011: 70-72).

İngiltere'de bu gelişmeler olurken, Amerika'da Keynes öncesi refah devleti döneminde sosyal sigortacılık sistemine ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. Yardımların ise neredeyse tamamı yerel düzeyde örgütlenmiş, gönüllü ve bireysel

yardım ilkelerine dayanmaktadır. Federal devlet sosyal politika alanında etkin rol üstlenmemiştir, Bu alandaki boşluklar eyaletler ya da yerel yönetimlerce doldurulmaya çalışılmıştır. 1920'lere kadar bazı eyaletlerde sakatlanan işçilere güvenceler, dul ve yetim yardım programları uygulanmıştır. Bu uygulamalar refah devleti anlayışı yerleşinceye kadar sınırlı kalmıştır (Sallan Gül, 2006: 231).

1930'lu yıllara gelindiğinde Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinde refah devleti belediyeçiliği yaygınlaşmış; çoğunlukla anne-çocuk sağlığı, eğitim ve sosyal yardımlar ekseninde yoğunlaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası ise hizmet standartlarının yükseltilmesi, kent refahı, yeniden dağıtım ve iyileştirme hareketleri ivme kazanmıştır (Yıldırım, 1990: 16). Yerel yönetimler, ulusal politikaların halka iletilmesinde bir araç olma özelliğini yüklenmişlerdir. Yerel ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ulusal hükümetin bir görevi olarak görüldüğünden, *ulusal fırsat eşitliği* anlayışı yerel yönetimlerin kendi politika üretimlerini kısıtlamıştır (Aydınlı, 2004: 88).

Norveç'te ise sosyal güvenlik programlarının ilk uygulayıcıları yerel yönetimlerdir. 1920 yılında yerel düzeyde emekli ve engelli maaşları, dul ve tek ebeveyn yardımları belediyelerce sağlanmıştır. Kendi sosyal güvenlik programı olan belediyelerin oranı %17 olsa da bu oran nüfusun %44'ünü kapsamaktadır. Sosyal güvenlik, Norveç'te 1920'de ilk uygulamadan yaklaşık kırk sene sonra ulusal program düzeyinde uygulanmıştır (Hannsen, 2001: 27).

2.1.3. Refah Devletinin Altın Çağı ve Sosyal Harcamalar

Birinci Dünya Savaşı yıllarında devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale alanları artmakla birlikte refah devleti uygulamaları görece durgun kalmıştır. Bu dönemden İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan zaman diliminde sosyalist eğilimlerin güçlenmesi ve liberal ekonomik görüşün sarsılması, faşizm ve nazizm, devletin ekonomik ve sosyal bakımından kişileri koruma altına alması görüşünü daha da kuvvetlendirmiştir (Sallan Gül, 2006: 146).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan hızlı ekonomik büyüme sayesinde de bu ihtiyaç için gereken kaynaklar yaratılmıştır. Esasen; bu yıllarda çoğu gelişmiş devletin refah devleti düzenlemeleri, yoksulluğun azaltılması ve minimum gelir desteği anlayışından, geniş kapsamlı gelir yaklaşımına ve vergiler ile finanse edilen

sağlık ve eğitim hizmetleri politikasına dönüşmüştür. Dönem itibariyle homojen iş gücü, nüfusun çoğunun çalışma çağına olması ve aile yapısının istikrarlı özelliği, refah devletinin ihtiyaçlara göre düzenlenebilmesini ve bu düzenlemeler için gerekli mali araçların sağlanabilmesine katkıda bulunmuştur (Lindbeck, 2002: 2-3).

Refah devleti kavramı ilk kez Wohlfahrstaat adıyla 1920'lerin sonunda Almanya'da ve Welfare State adıyla da 1940'ların başında İngiltere'de ortaya çıkmıştır (Gough, 2005: 2). Ancak gerçek manasını refah devletinin manifestosu olarak görülen Beveridge Raporu'nda kazanmıştır. Raporda, işsizliğin ortadan kaldırılması, asgari ücret ve ulusal sağlık sistemi kurulması öngörülmüştür. Bu rapordan sonra, pek çok sanayileşmiş ülkede ekonomik ve sosyal haklara ilişkin düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur (Bozkır Serdar, 2017, 34). Ayrıca sosyal risk ve sosyal yardımlarda birlik ilkesi benimsenmiş, sosyal güvenlik sistemine gerçek anlamı kazandırılmıştır (Tokol, 2000: 146-147).

Refah devleti anlayışıyla birlikte sosyal politikanın kapsamı; yoksulların ve yoksullukla mücadelenin başat olduğu bir anlayıştan, toplumu *vatandaşlık statüsünde* birleştiren bir anlayışa doğru evrilmiştir. Vatandaşlık statüsü kavramıyla ifade edilmek istenen, sosyal politikanın daha geniş bir alana yayılmasını ve herkes için ulaşılabilir konumda olmasının ifadesidir (Buğra, 2016: 66).

Keynesyen sosyal refah devleti döneminde, sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik toplumsal amaçlara ulaşmada kullanılan temel araçlardır. Bu dönemin sosyal yardımları ücretsiz sağlık ve barınma hizmeti; dul, yetim, engelli, göçmen, çocuk ve yaşlılar gibi toplumun dezavantajlı kesimlerine özel hizmetler; aile ödenekleri tahsis edilmesi; eğitimin topluma yayılması ve bedelsizleşmesi gibi alanlarda kendini göstermiştir. Sosyal güvenlikte ise sosyal sigorta kurumları zorunlu hale getirilmiş, işçi ve işveren prim ödemeleri ile sigortalı çalışanlar sosyal gelir elde etme hakkına kavuşmuşlardır. Bu mekanizma, sosyal yardımlardan farklı olarak yararlanıcının maddi durumunu göz önünde bulundurmeyen bir hak niteliği taşımaktadır (Sallan Gül, 2013: 73-74).

Bu döneme ilişkin Esping-Andersen; refah devletinin genişleme dönemindeki harcama temelli analizine ilişkin güçlü eleştirisinde "*herkesin kendi başına harcamak için uğraştığını hayal etmek zordur*" şeklinde ifade etmiştir. Ayrıca Sanayi Devrimi sonrası bu dönemde, üretim sektöründen hizmet sektörüne geçiş, demografik ve hane

halkı değişimi, devlet taahhütlerinin olgunlaşması da dahil olmak üzere bir dizi baskı hükümet bütçelerinin yükünü arttırmıştır (Pierson, 2002: 423-424).

Refah devleti döneminde yerel yönetimlerin faaliyetlerine bakıldığında; İsveç'te sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlerde merkezi idare tarafından planlanmakta ve yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Sanayileşme, göç ve kentleşmeye paralel olarak toplumsal hayat da şekillenmiş, kadınların işgücüne katılımı artmış, evde bakım hizmetlerinde anlayış değişmiş; hayat standartlarındaki yükseliş eğlence ve dinlence ihtiyaçları, ulaşımda yeni alternatif kentlerde yeni talepler doğurmuştur. Nitekim İsveç'te İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu harcamalarında ve yatırımlarında yerel yönetimlerin payı üçte ikiyi aşmıştır (Ersöz, 2005: 130-131). Yine İngiltere'de 1945-1970 yılları arasında yerel yönetimler üstlendikleri sosyal görevler nedeniyle *yerel refah devleti* olarak betimlenmişlerdir (Ersöz, 2005: 77).

2.1.4. Refah Devleti Uygulamalarında Dönüşüm: Yerelleşme

Küreselleşmenin, dünya çapında dominant bir olgu olmaya başlaması süreciyle beraber sosyal politika uygulamaları da değişim süreci içerisine girmiştir. Küreselleşme; emek, mal, sermaye, piyasa ve hizmet sektörünün küreselleşmesi ve uluslararası değişimi savunup, uluslararası dolaşımın refahı arttıracadığı görüşünü benimsemiştir. Fakat bir üretim faktörü olarak emek, yerel bir alanda sınırlı ve mobilitesi düşük olarak kalmış; sermaye, küresel pazarda kendine yer edinmiştir. Neoliberal düşüncenin devletin hantal, verimsiz ve kayırmacı bir piyasa aktörü olduğu savunusunun hâkimiyeti ile devlet istihdam politikalarından da çekilmeye başlamıştır. Var olan istihdam politikaları, piyasayı sosyal haklardan görece olarak mahkûm taşeron işçi çalıştırmaya yönelmiştir. Sosyal politika alanından devletlerin çekilmesi önerilirken bir yandan da; emekçi- sermaye sahipleri arasında sınıfsal ayrışmaların şiddetlenmesine neden olunmuştur. Sonuç olarak işsizlik artmış, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler piyasalaşmış; sosyal ve ekonomik alanda devletin sorumlu olmadığı düşüncesi egemen olmuştur (Kesgin, 2014: 130-135).

Refah devletinin krizden çıkmak için seçilen yol kamu sosyal harcamalarının kesintiye uğraması ve sosyal refah sağlayıcı kurumlar ile hizmetlerin tekrar dizayn edilmesi şeklinindedir. Merkezi yönetime ait bazı fonksiyonların, yerel yönetime

devredilmesi, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve kamu işbirliği, kamu kurumlarının özelleştirilmesi gibi yöntemler izlenmiştir. Neoliberal politikalar çerçevesinde en çok tercih edilen uygulama hizmetlerin özel sektöre devri olsa da bunun, refah devletinin krizini kısa vadede çözmeye yetmeyeceği ve uygulamasının mümkün olamayacağı düşüncesiyle hizmetler ilk aşamada yerel yönetimlere ve kar amacı gütmeyen kuruluşlara devredilmiştir. Örneğin, İsveç'te yerel yönetimlere verilen yetki merkezi otoriteden dahi fazladır. Ancak yerel yönetimler de devlet organizasyonunun bir parçası olduğundan, aynı etkinsizlik ve verimsizliğin burada da doğacağına öngörülmesi farklı arayışlar gerektirmiştir. Bu aşamada kar amacı gütmeyen kuruluşlar özelleştirme öncesi toplumun tepkisini azaltmak amacıyla tercih edilmeye başlanmıştır (Özdemir, 2005: 194-195).

Tablo 6: Refah Devletinin Gelişim Sürecinde Yerel Yönetimler

| | | | |
|--|------------------------------------|---|-------------------------------------|
| Yerel Yönetimler İçin Strateji Seçimi | Sivil kendi kendine düzenleme | Kamusal iç idari modernizasyon stratejisi | Piyasa merkezli strateji |
| Refah Devletinde Gelişmeler | Merkezden yönetilen refah devleti | Adem-i merkezi refah devleti "belediyeleşme süreci" | Rekabet stratejisi |
| Yerel Yönetim Modelinin Esasları | Bir toplum olarak yerel yönetimler | Politik bir kurum olarak yerel yönetimler | Bir işletme olarak yerel yönetimler |

Kaynak: Ersöz (2004: 31).

1980'lerden itibaren egemen olan neoliberalizm anlayışı belediyecilik faaliyetlerine de yansımıştır. Özellikle OECD ülkelerinde yerel yönetimlerde meydana gelen ilk değişikliklere bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tekrar şekillenen organizasyon yapılarıdır. Sivil, kendi kendine yapılan düzenleme ve yardım stratejisi ile başlayan süreç, daha sonra örgüt biçimlerinin modernizasyonu ve ardından piyasa ağırlıklı bir şekle bürünmüştür. Refah devletindeki gelişime paralel olarak, yerel yönetimler de merkezden yürütülme, adem-i merkeziyet, nihayetinde siyasal bir kurum ve işletmecilik modelini benimsemiştir. Görülmektedir ki yerel yönetimler rekabet stratejisini benimsediğinde piyasa ağırlıklı model egemen olmakta ve yönetim anlayışında işletme modeli esasları hakim olmaktadır (Ersöz, 2004: 31-32).

Neoliberal belediyeçiliğin düşünsel temelleri Friedman ve Hayek'in⁶ tezlerine dayanır. Su, barınma, ulaşım, enerji ve beslenme gibi hizmetler kar elde edilmek üzere yani metalaştırılarak piyasaya sunulmalıdır (Bayramoğlu, 2015: 48). Örneğin Thatcher; yerel yönetimlerde sosyal adaleti tahsis etmek için üst ve orta gelir grubundan alınan vergi ve benzeri araçların, alt gelir grubuna yardım olarak aktarılmasına karşıdır. Bu dönemde yerele, hizmet karşılanmasında “*zorunlu yarışmacı hizmet sağlama (Compulsory Competitive Tendering- CCT)*” ilkesi sunulmuştur. CCT, çöplerin toplanmasından yemek hizmetlerine kadar tüm faaliyetlerin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesini savunmaktadır. Ayrıca kent yönetiminde, karar verici tek mercii yerel yönetim olmamalıdır. Kararlar, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da yer aldığı *yerel yönetim* mekanizmasıyla alınmalıdır (Güler, 2013: 238-239).

Neoliberal politikaların bir yansıması olarak karşılan bir diğer olgu ise *glocalization (glokalleşme)* denilen globalleşme ve yerelleşme kelimelerinin birleşiminden oluşan küre-yerelleşmedir. Küre-yerelleşme; global fikirlerden hareketle dışa açılmayı, ülke ekonomisi ve siyaset yönetiminde yerel yönetimleri güçlendirmeyi ifade etmektedir. “*Global düşün, yerel davran*” sloganına rağmen, desantralizasyon ya da adem-i merkeziyetçilik kavramlarıyla yakınsaktır (Olgun, 2007: 111-112).

Yeni yerelleşme kavramı, klasik anlamdaki yerelleşme (desantralizasyon) kavramından farklıdır. Klasik anlamdaki yerelleşmede merkezi idareden yerel yönetimlere kaynak, yetki ve güç aktarımı mekanizmasıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi söz konusudur. Küre-yerelleşmede ise, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi son amaç değil, son amaca giden bir araçtır. Yeni yerelleşmede, merkezi idareye ait olan karar verme, planlama, kaynak oluşturma gibi yetkilerin yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına, meslek ve gönüllü kuruluşlara ve şirketlere aktarılması söz konusudur. Asıl hedef, güçlendirilen yerel yönetimlerle kaynakların buradan özel sektöre aktarılmasıdır (DPT, 2001: 10). Bu ilke itibarıyla özel alan kamusal alan karşısında eylem üstünlüğüne sahiptir. Eğer bir eylem özel girişim

⁶ Hayek, yerel yönetimleri, serbest piyasan sonra ikinci en iyi olarak değerlendirmiştir. Özel sektörün yapamadığı kimi işleri merkez yönetim yapması yerine yerel yönetimlerin yapmasını savunmuştur (Aydınlı, 2003: 75)

yoluyla da gerçekleştirebiliyorsa, devlet bu alana müdahale etmemeli ve koruma önlemlerini sınırlandırmalıdır. Anayasal bağlamda ise vatandaşa yakın duran kamusal düzey hizmetlerde hareket önceliğine sahiptir. Ayrıca, alt düzeydeki birim görevlerini tek başına gerçekleştirebildiği takdirde, yetki ve sorumluluklar bu birime aittir. Daha üst düzey, bu hizmet yerine getirilmediğinde alt düzeye yardım ve destekte bulunabilmeli; ancak yetki ve sorumluluğu kendi üstlenmemelidir (Özel, 2000: 28-30). Böylelikle her düzeyin yetki ve sorumlukları belirlenmiştir.

Yerelleşmenin altında yatan ana fikir, ulusal bütçeden gördürülen kamusal hizmetlerin yerele devredilerek yerel vergilerle finanse edilmesi ve elden geldiğince özelleştirilmesidir. Bu sayede hem tasarruf sağlanacak hem de gelişmiş bölgelerden, az gelişmiş bölgelere doğru kaynak transferinin önüne geçilecektir (Ataay ve Acar, 2008: 3).

Hizmetin yerelliği ilkesi gereği yerel yönetimlerin özerkliği savunulmuş; kamu hizmet ve yardımları hakkında karar verme, sağlama ve finanse işi yerel yönetimlere tahsis edilmiştir. Örneğin İngiltere’de, orta öğretimin zorunlu olup olmayacağı yerel yönetimlerin takdirine bırakılmıştır. Yine, birçok belediye binası satışa çıkarılmış ve yerel yönetim bünyesindeki yaşlı bakım evlerinin özelleştirilmesi imkanı sağlanmıştır. Amerika’da ise yeni federalizm anlayışı doğrultusunda sosyal yardımlar azaltılmış, var olan yardım programlarının çoğu yine yerel yönetimlere devredilmiştir (Sallan Gül, 2013: 89-90).

Yine, Avrupa’da desentralizasyon çalışmaları yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk vermiş; refah devleti uygulamalarının hali hazırda yarısından fazlasını sunan ve düzenleyen yerel yönetimleri, politikaların en önemli tamamlayıcı-uygulayıcı kurumları haline dönüştürmüştür. Örneğin İskandinav yerel yönetimleri için *refah belediyesi* kavramı, sosyal politika uygulamalarının neredeyse bütünü üstlenen rolüne dikkat çekme amaçlı kullanılmıştır (Ersöz, 2005: 77).

Yerel düzeyde hizmetlerin sunumuna vatandaşların katılımı ve demokratik bir ortam sağlanması ancak yerel yönetimlerce gerçekleştirileceğinden modern devlet anlayışı içerisinde yerel özerklik temel tartışma konularından biridir (Tortop, 1994: 28). Yerel yönetimlerin güçlendirilip özerkliğin sağlanması, yerinden yönetim ve yerelleşmenin hakim paradigma olduğu küresel dönemde 1985 yılında Avrupa Konseyi’nce Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak kanunlaştırılmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3/1 maddesinde “*Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır*” ifadesi yer alır.

Özerk yerel yönetimlerde amaç merkezi yönetimin keyfi uygulamalarına karşı yerel yönetimlerin korunma altına alınmasıdır. İdarelerin etkin karar almak ve çıkarlarına uygun hizmet yönünden yerel özerklik şartı; özerkliğin nasıl anlaşılacağı, merkezi ile yerel yönetim arasındaki ilişkilere, mali kaynaklara ilişkin bilgilere ayna tutar (Coşkun, 1996: 41).

Küreselleşme sürecinin doğurduğu yeni kamu yönetimi ve yerelleşme anlayışlarına ilişkin bir diğer önemli gelişme ise 1992 yılındaki Yerel Gündem 21'dir. Çevre sorunlarının çözümünün yerele bırakma ve sürdürülebilir kalkınma anlayışına ilişkin yapılan çalışma; yönetim anlayışının desantralize, katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşması, çok aktörlük kazandırması bakımından önemlidir (Üzan, 1999: 99-100).

Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerde meydana gelen değişiklikler özetle şunlardır (Aydın, 2008: 48-49):

- *Adem-i merkeziyetçilik ve hizmetlerde yerellik*
- *Piyasa sisteminin ilkelerinden artan oranda yararlanma*
- *Hemşerileri ve vatandaşları “müşteri” kavramının ötesinde bir paydaş olarak görme*
- *Esnek örgütlenme biçimleri*
- *Girişimci ve işletmeci ruha sahip yönetici tipi*

2.2. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDEKİ YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL HARCAMALAR

Çalışmanın bu kısmında refah devletinin tarihsel sürecinde çıkan farklı devlet rejimlerine göre seçilmiş ülkelerin yerel yönetimlerinin, sosyal politika uygulamalarına ve harcamalarına yer verilecektir. Bu sınıflandırmada Modern Refah Devleti olarak adlandırılan İskandinavya Modeli'nden İsveç; Kurumsal Refah Devleti-Bismarck Ülkeleri Modeli'nden Almanya; Kalıntı Refah Devleti-Anglo-Sakson

Ülkeleri Modeli'nden İngiltere ve Tam Oluşmamış Refah Devleti-Güney Avrupa Latin Havzası Ülkeleri modelinden İtalya seçilmiştir.⁷

2.2.1. İsveç

İsveç'te devlet üç düzeyde temsil edilmektedir: Ulusal düzeyde parlamento (Riksdag), bölgesel ve yerel düzeyde il meclisleri (Landsting), yerel düzeydeki belediye meclisleri (Komuner). Hem il meclisleri hem de belediyeler, yerel özerklik hakkına sahiptir. 1960 ve 1970'lere kadar merkezi hükümete ait birçok faaliyet, 1980'lerden sonra yerel yönetimlere emanet edilmiştir (Akarçay, 2017: 372). Şu anda İsveç'te 21 bölge, 20 il meclisi ve 290 belediye bulunmaktadır. İl meclisleri ve belediyeler resmi olarak birbirinden bağımsızdır (Akarçay, 2017:375).

İsveç yerel yönetim geleneği, kararların halka en yakın birimler tarafından alınması ilkesince yerelliği önem veren bir anlayışın ürünüdür. İsveç'te yerel yönetimler genel yetki prensibine göre hareket ederler. Yani yasayla başka bir idareye verilmemiş her türlü görevi yerine getirebilirler. Bu görevlerden bazıları zorunlu, bazıları ise isteğe bağlıdır (Öztürk, 2003: 81).

İsveç'te merkezi yönetim, il ve belediyeler arasındaki görev ve sorumluluklar yasalarla belirlenmiştir. Merkezi yönetim tam kamusal mal niteliğindeki hizmetler, iktisadi politikalar, telekomünikasyon, yüksek öğretim, sosyal güvenlik, ana yollar gibi hizmetleri yürütmektedirler. İllerin zorunlu görevleri *“sağlık ve tıbbi bakım hizmetleri, çocuklar ve 20 yaşına kadar olan gençlerin ağız ve diş sağlığı iken turizm ve kültür sektörüne destek, eğitimle ilgili hizmetler de illerin ihtiyari görevleridir.”* Belediyeler ise sosyal hizmetler, çevre ve çevre sağlığı, çöp toplama, atık toplama, su ve kanalizasyon, sivil savunma ve kütüphane hizmetleri gibi alanlarda görev almaktadırlar. Yerel yönetimlerin sunmuş oldukları bu sosyal ve eğitim hizmetleri anayasal yetkiler sayesinde yerel yönetimlerce finanse edilebilmektedir (Acar ve Kitapçı, 2009: 92-93).

İsveç'te kamu harcamalarının %40'ı yerel yönetimlere aittir. Yine sağlık, eğitim, sosyal koruma harcamalarının çoğunluğu yerel yönetimlerce gerçekleştirilir. Sağlık

⁷ Bahsedilen sınıflandırmanın nedenlerine ve ayrıntılarına ilişkin bkz. Toprak (2015).

harcamalarının %97,3'ü, eğitim harcamalarının %75'i sosyal koruma harcamalarının %28,5'i, yerel yönetimlerce yapılmaktadır (Şataf ve Mermer, 2017: 19).

Yerel yönetimler idari özerkliğin yanında mali özerkliğe de sahiptirler. 2010 yılında belediye gelirlerinin %72'si vergi gelirlerinden, %13'ü devlet özel teşviklerinden, %5'lik kısmı ise ücret, faiz gibi diğer gelirlerden oluşmaktadır. Belediyeler vergi oranlarını kendileri takdir ederler. Ortalama vergi oranı %30'dur (Erdem, 2015: 206).

Belediye giderlerinin %42'si yüksek öğretim hariç olmak üzere eğitim harcamalarına ayrılmıştır. En fazla pay ayrılan bu alan okul yapımı, öğretmen maaşları, sigorta ödemeleri gibi kalemleri içerir. Harcamaların %19'unu yaşlı bakımı, %11'ini ise engelli bakım hizmetleri oluşturur (Erdem, 2015: 207). Dolayısıyla harcamalara bakarak, İsveç yerel yönetimlerinin sosyal harcamalara önem verdiği ve sosyal belediye olma özelliğinin yüksek olduğu söylenebilir.

2016 Nisan'da yerel refah hizmetlerinin yürütülmesi amaçlı belediye tahsisleri yaklaşık 1,1 milyar Euro arttırılmıştır. Bu duruma yerelin daha iyi hizmet üretme isteğinin yanı sıra, yoğun göçmen dalgasının etkisi de büyüktür (Palme ve diğerleri, 2016:1). Tıpkı diğer refah uygulamaları gibi, sosyal yardım sistemi de belediyelerce yürütülür. Belediyeler *makul bir yaşam* standardını karşılamakla yükümlüdür. Bu standart *ihtiyacın hiçbir şekilde karşılanamaması durumunda* prensibinden yola çıkılarak oluşturulur. Sosyal yardımlar ihtiyaç tespitine ve evrensellik ilkesine dayanır. Yani, ülkedeki tüm bireyler ihtiyaç durumunda yardımlardan yararlanabilirler. Belediyeler, sosyal yardımların yaklaşık yüzde %80'ini yerel vergi kaynaklarından finanse ederler (Taşçı, 2009: 455-458).

Belediyelerde zorunluluk olarak bir sosyal kurul bulunur. Bu kurul belediye sınırları içerisindeki halkın yaşam koşullarını araştırmak, sosyal yardım ve hizmetler hakkında halka bilgi vermek, sunulan hizmetlerin kalitesini araştırmak, daha iyi koşullar için yeni fırsatlar yaratmak, danışmanlık, gözetim ve destek sunmak, ekonomik yardımlar yapmak gibi işlerden sorumludur. Yani Sosyal Kurul dezavantajlı gruplar için yeni fırsatlar sunmak ve mevcut düzeni denetlemekle uygun bir yaşam düzeyi sunulması zorunluluğuna yardımcı olur (Urhan, 2009: s.y.).

2.2.2. İngiltere

Üniter yönetim geleneğinin güçlü olduğu ülkelerden biri olan İngiltere’de yerel yönetimler county (il), district (bölge), parish (köy) ve özel statülü Greater London (büyük Londra) kademelerinden oluşmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 106).

Yerel yönetimler kanunla verilmiş görevleri yerine getirirler. Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümüne dair kesin kurallar olmamakla birlikte yerel yönetimlere kanuni yetkileri aşılmamak kaydıyla merkezi hükümetçe faaliyetlerin gerçekleştirilmesi hususunda izin verilmektedir (Yamaç, 2014: 8).

Yerel yönetimler, çok çeşitli hizmetlerin sağlanmasından sorumludur. Sağlanan başlıca hizmetler eğitim, ulaşım, sosyal bakım ve barınmadır. Yerel yönetimler ayrıca kültürel hizmetler, çevre hizmetleri, planlama ve geliştirme hizmetleri ile düzenleyici ve koruyucu hizmetlerden de sorumludur (Crawford ve Phillips, 2012: 126). Klasik kent yönetimi fonksiyonlarının yanı sıra eğitim, çocuk hizmetleri ve sosyal hizmetler, ekonomik kalkınma gibi faaliyetler County’lerin sorumluluğundadır (Sandford, 2017: 18).

Düşük gelirli bireyler bölgelerindeki yardım planları dahilinde, il konseylerine yardım talebinde bulunabilmektedirler. Ancak tüm il konseylerinin yerel yardım programları yoktur. Yerel refah yardımı programları isteğe bağlı olduğundan başvuruya hak kazanılması, yardımın her zaman verileceği anlamına gelmemektedir. Yardımlar genellikle nakdi olarak yapılmamakta; yiyecek, yakıt veya kıyafet edinmek için kupon ya da temel ev eşyalarının temini sağlanmaktadır (<https://www.turn2us.org.uk/Benefit-guides/Emergency-Assistance/Local-Welfare-Assistance#guide-content>).

Yerel yönetim harcamalarının çoğunluğu merkezi hükümetten sağlanan hibeler kullanılarak finanse edilirken yerel makamlar ayrıca belediye vergisinden, kullanıcı ücretlerinden ve harçlarından, diğer bağımsız gelir kaynaklarından gelir elde etmektedir. 2009-2010 yıllarında yerel yönetim gelirlerinin dörtte üçü merkezi hükümetten aktarılan paylar iken, dörtte biri belediye vergilerden oluşmaktadır (Crawford ve Phillips, 2012: 125-127).

İngiltere’de yerel yönetimlerin kamu harcamaları içerisindeki payı 1975/6’da % 35, 1989/90’da %53, 1992/3’de %15 ve 2008/9’da %25’tir. Yerel yönetimlerin

harcamalarından sosyal harcamalara ayrılan pay ise 2012-2013 yılı verilerine göre %24 ile eğitim, %20 ile konuttur. Yerel yönetimde çalışanların % 58'i eğitim-öğretim hizmetlerinde, %14'ü sosyal hizmetlerde, %8'i de diğer hizmet alanlarında çalışmaktadır (Yamaç, 2014: 11-12).

Refah Reformu Yasasıyla, 2013 yılının nisan ayında merkezi hükümetçe sağlanan acil durum kredileri ve toplum hizmetleri hibeleri ödemesi durdurulmuştur. Bunu takiben yerel yönetimlere muhtaç insanların ihtiyaçlarını sağlamak için finansman desteği sağlanmıştır. Genel olarak yerel refah hükümeti olarak adlandırılan bu yeni destek, konut ve sosyal bakım gibi diğer hizmet konseyleri ile uyumlu hale getirmektedir. Hükümet, yerel refah sağlamak için belediyelere yeni görevler ve herhangi bir izleme şartı koymamıştır. Belediyeler bölgelerindeki ihtiyaçları karşılamak için fonların nasıl kullanılması gerektiğini belirlemede serbesttirler. Mevcut hükümet politikası, yerel refah konularının yerel önceliklere göre yerel düzeyde en iyi şekilde çözümlenmesini amaçlamaktadır (National Audit Office, 2016: 5-11).

2.2.3. Almanya

Almanya, federal anayasasına göre demokratik ve sosyal bir federal devlettir. Federal yapı; federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler olarak 3 kademelidir. Yerel yönetimler ilçe ve belediye olmak üzere iki temel birimden meydana gelir. Belediyeler kendi içerisinde ilçe içi belediyeler ve ilçe dışı belediyeler olarak iki ayrılırlar. Kırsal bölgelerdeki belediyeler ilçelere bağlı iken, kentler ilçelerden bağımsızdır. Bu belediyeler arasındaki fark görev ve örgütlenmeye ilişkindir. Farklardan biri, ilçe dışındaki belediyelerin ilçenin görevlerini üstlenmesidir. Diğerisi ise ilçe dışındaki belediyelerin denetimin valinin yetkisi altında olmasıdır. Bu yüzden yerel yönetimler ilçelerden bağımsız büyükşehirler, ilçeler ve belediyelerden oluşur (Bağlı, 2011: 45-50).

Alman Anayasası'na göre yerel yönetimlerin sağlamakla yükümlü olduğu hizmetler vardır. Bunlar eğitim, sosyal yardımlar ve çocuk hizmetleridir. Yerel yönetimlerin isteğe bağlı görevleri ise spor ve kültür faaliyetleridir. Bunlar yasal olarak zorunlu kılınmamıştır (Evers ve Ewert, 2012: 5).

İlçeler, belediye üstü görevleri yerine getirirler. Hava kirliliğinin denetimi, cadde ve sokak düzenlemesi, bölge turizmini teşvik gibi hizmetleri sunmaktadırlar. Bunların yanında ilçeye bağlı belediyelerin mali ve yönetsel yetersizlikleri nedeniyle yerine getiremedikleri hizmetleri de yerine getirirler. Örneğin atık yönetimi, hastane işleri, huzurevleri, gençlik merkezlerinin kurulması ve işletilmesi gibi hizmetler bunlardan bazılarıdır (Kaplan Mengi, 1997: 96-97).

Belediyelerin görevleri geleneksel yerel yönetim görevlerinin yanında, federal devlet tarafından aktarılan ve tüm ülkede aynı şekilde uygulanması amacıyla denetlenen doğal afet, kültürel ve tarihi yapıyı koruma, mülteciler gibi görevlerdir. Öte yandan yüzme havuzu yapımı, hastane yapımı, çocuk yuvası yapımı, su, kanalizasyon gibi görevler zorunlu olarak yerine getirilebilir (Kaplan Mengi, 1997: 103).

Belediyelerin sosyal görevleri oldukça kapsamlıdır. Sosyal yardımlar; konut yardımları, çocuk yuvaları kurma; genç, aile ve mülteciler için danışmanlık hizmetleri verilmesi gibi hizmetleri yürütürler. Eğitim alanında okulların kurulması, bakımı ve işletilmesi; yetişkin eğitimi, kültür hizmetlerini de yerine getirirler (Kaplan Mengi, 1997: 103-104). Yerel düzeyde sunulan sosyal hizmetler ve yardımlar; konut yardımları, işsizlik ve malullük yardımları, sosyal dışlanma ve yoksulluk, sağlık, aile ve çocuk, yaşlı ve engelli yardımları örnek olarak sıralanabilir (https://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/4304339a-4488-46d4-990a-2b9afb6a993f/i+Sistemi+di+Welfare+in+Europa_Germania.pdf?MOD=AJPERES).

Almanya'da yerel yönetimler 2014 yılında % 32,8 oranında sosyal koruma, %15,2 oranında eğitim, %2,1 oranında sağlık harcaması gerçekleştirmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 139). Yani, yerel yönetimler harcamalarının yarısını sosyal amaçlı yapmaktadırlar. Hem sosyal harcamalar hem de diğer harcamalar içerisinde en yüksek kaynak sosyal korumaya ayrılmıştır.

Belediyeler gelirlerini 3 önemli kaynaktan finanse ederler. Bunlardan ilki, federal devlet düzeyinde elde edilen gelir vergisi ve katma değer vergisinden aktarılan payladır. Bu transfer Alman Anayasası'yla güvence altına alınmıştır. İkincisi, ise yerel vergileridir. Yerel yönetimlerin re'sen vergi koyma yetkileri bulunmamaktadır. Ancak vergi matrah ve oranlarını belirleyebilmektedirler. Üçüncüsü ise belirli bir hizmet karşılığı vatandaşlardan alınan harçlardır (Güneş, 2009: 153-154; Bağlı, 2011: 57).

Almanya’da 2014 yılı verilerine göre yerel yönetim gelirlerinin genel yönetim gelirlerine oranı %17,31’dir. Yerel yönetim gelirleri içerisinde en yüksek pay % 38,57 ile vergi gelirlerine aittir. %36,6 ile alınan yardımlar ikinci en büyük gelir kalemini oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 137).

2.2.4. İtalya

İtalya’da yerel yönetimler bölgeler, iller ve belediyelerden meydana gelir. İller ise bölgeler ve belediyelerin giderek güçlenmesiyle önemi kaybetmişlerdir. İtalyan Anayasası’na göre; devlet tek ve bölünmez olarak tanımlanmakla beraber yerel özerklikleri kabul eder ve bu özerkliklerin gerçekleşmesine yardım eder. Yine, kamu hizmetleri yerine getirilirken yerinden yönetim ilkesi geniş biçimde uygulanmaya çalışılır (TESEV, 2009: 91-92).

90’ların başından itibaren İtalya’da desantralizasyon çalışmalarına hız verilmiştir. Bölgeler ve belediyeler sosyal hizmetlerin önemli sunucuları haline gelmişlerdir. 2001 yılında onaylanan anayasa reformu ile hükümet, alt-ulusal birimlere sağlık hizmetleri, sosyal yardım ve aktif işgücü piyasası politikaları alanlarında daha fazla sorumluluk vermiştir Sağlık hizmetleri alanında ulusal bir düzenleyici çerçeve içinde hareket etseler de sosyo-ekonomik durum, demografik yapı ve siyasal tercihlerden bağımsız olarak tüm bölgeler birincil harcama aktörleri haline gelmiştir. Öte yandan, sosyal yardım politikaları söz konusu olduğunda durum bu şekilde değildir. Sosyal yardımlar bölgeler arasında homojen olarak yapılmamaktadır. Kimi yerlerde sosyal yardımlarda alt-ulusal birimler önemli rol oynarken, kimi bölgelerde merkezi hükümetin tahsis edeceği kaynaklara bağımlılık sürmektedir (Vampa, 2017: 275-285).

Tablo 7: İtalya’da Bölgeler, İller ve Belediyelerin Sorumlu Oldukları Harcamalar/ Hizmetler

| Belediyeler | İller | Bölgeler |
|----------------------------------|---|---------------------------------|
| Şehir planlama | Yol ağı güvenliği | Sağlık |
| Sığınma evleri | Taşımacılık | Sağlık merkezleri ve hastaneler |
| Sakatlık yardımı | Çevre ve enerji kaynaklarının korunması | Mesleki eğitim |
| Yol ağı güvenliği | Kültürel mirasın korunması | Kültür |
| Yerel güvenlik | Evsel atıklar | Şehir planlama |
| Anaokulu, ilkokul, meslek okulu | Bazı sağlık hizmetleri | Yol ağı ve tren ulaşımı |
| Kültür | Mesleki eğitim | Tarım |
| Kanalizasyon hizmetleri | İş ve işçi bulma hizmetleri | Çevre korunması |
| Kırsal bölgelerde eczane yardımı | Ekonomik gelişme | Sosyal hizmetler ve eğitim |

Kaynak: Koşar (2013: 335-336).

Tablo 7’ye göre sosyal alanlardaki faaliyetlerin çoğunda sorumlu olan birimler bölgelerdir. Bölgeler; sağlık, eğitim ve sosyal hizmetleri yerine getirirler. Bunun yanında çevrenin korunması, kültür gibi diğer sosyal alanlarda da yer almaktadırlar. Belediyeler; sığınma evleri, sakatlık yardımı, eczane yardımı ve çeşitli okul hizmetleri gibi sosyal hizmetleri yerine getirmektedirler. İller ise mesleki eğitimi, bazı sağlık hizmetleri, iş gücü programları, çevre gibi faaliyetlerden sorumludurlar.

Anayasa, yerel yönetimler maliyesi için üniter bir disiplin oluştururken mali özerkliği de sağlar. Yerel yönetimler anayasa ile uyumlu olarak, kamu maliyesi ile vergi sistemi arasındaki koordinasyon ilkelerine göre kendi vergi ve gelir politikalarını uygulayabilmektedirler. Ayrıca hükümet tarafından verilen vergi gelirlerinin bir yüzdesinin yanı sıra; ekonomik kalkınma, sosyal uyum ve dayanışmayı teşvik etmek, ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için hükümetin ilave kaynaklarından yararlanmaktadırlar. (Vesperini, 2011: 16)

2014 yılında İtalya’da yerel yönetimler harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki oranı %28,72’dir. Yerel yönetimler harcamalarının %47,71’i sağlık, %6,71’i eğitim, %5,19’u sosyal koruma harcamalarından oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 164). Buna göre, İtalyan yerel yönetimler harcamalarının yaklaşık %60’ını sosyal harcamalar oluşturmaktadır. Sosyal harcamalarda en fazla kaynak sağlık harcamalarına ayrılmaktadır.

Yine, 2014 yılında yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı %44,38 ile vergi gelirleridir. Vergi gelirleri içerisinde en fazla gelir %22,42 ile mal ve hizmet

vergilerinden elde edilmiştir. Vergi gelirlerini %38,23 ile yardımlar ve %11,41 ile teşebbüs gelirleri takip etmektedir. Bunun yanında belediyelerin ise özerk vergileme yetkisi yoktur. Ancak yakın zamanda atık toplama, emlak vergisi ve kontrol vergilerinin matrahını belirleme yetkileri belediyelere verilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 167).

2.2.5. Diğer Bazı Ülkeler

Akdemir (2010), yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarına yer verdiği çalışmasında bazı İskandinav ve Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin yerine getirdiği sosyal hizmetleri derlemiştir. İskandinav ve eski doğu bloğu ülkelerinin bu konuda geniş kapsamlı görevleri olduğu görülmüştür. Bu görev başlıkları şunlardır:

Tablo 8: Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Hizmet Uygulamaları

| | |
|--|---|
| <i>Emekli kulüpleri ve yaşlılara bakım evleri</i> | Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Hırvatistan, İzlanda Letonya |
| <i>Barınma yerleri, sosyal yardımlar ve yiyecekler yardımı</i> | Bulgaristan, Macaristan, Slovakya |
| <i>Ev yardım hizmetleri</i> | Macaristan, Danimarka, Norveç |
| <i>Gençlerin davranış bozukluklarını gidermeye yönelik kurumlar</i> | Danimarka |
| <i>Sosyal konut</i> | Danimarka, İrlanda, Norveç |
| <i>Çalışma gücünü kaybetmiş olanlara yönelik rehabilitasyon hizmetleri</i> | Danimarka, Letonya |
| <i>Kimsesizler yurdu</i> | Bulgaristan, Danimarka, Hırvatistan, Letonya, Slovakya |
| <i>Korunma hizmetlerinin sunduğu hizmetler, sığınma evleri açma ve organize etme, sosyal hizmetlerin ve sığınma yerleri hizmetlerinin denetimi</i> | İtalya |
| <i>Uyuşturucu ve alkol bağımlılarına yönelik hizmetler</i> | Danimarka, Makedonya |
| <i>Bu hizmetlerin tümü</i> | Finlandiya |

Kaynak: Akdemir (2010).

Tablo 9: Seçilmiş Ülkelerin Alt-Ulusal Yönetimlerinde Fonksiyonlarına Göre Harcamalarının Dağılımı, 2015, %

| | Eğitim | Sosyal Koruma | Genel Kamu | Sağlık | Ekonomik İşler | Diğer |
|---|--------|---------------|------------|--------|----------------|-------|
| Federasyonlar | | | | | | |
| Almanya | 15,4 | 34,2 | 17,4 | 2,3 | 13,7 | 17 |
| İsviçre | 26,1 | 19,3 | 16,2 | 10,3 | 12,6 | 15,4 |
| Amerika | 31,4 | 4,9 | 12 | 25,1 | 14,3 | 12,4 |
| 9 Federatif- Yarı Federatif OECD Ülkesi Ort | 27,9 | 9,6 | 14,8 | 20,5 | 13,8 | 13,3 |
| Üniter Devletler | | | | | | |
| Finlandiya | 17,9 | 26,2 | 17,4 | 25,4 | 7,1 | 6,1 |
| Fransa | 14,7 | 19 | 18,9 | 0,7 | 19,4 | 27,3 |
| Yunanistan | 8,7 | 13,1 | 28,2 | 0 | 19,4 | 30,6 |
| İtalya | 6,3 | 4,8 | 14,1 | 48 | 13,1 | 13,6 |
| Japonya | 18,1 | 29,2 | 11 | 7,9 | 14,1 | 19,7 |
| Hollanda | 30,2 | 23,9 | 6,9 | 3,4 | 14,1 | 21,5 |
| Norveç | 24 | 28,5 | 8,4 | 13,7 | 10 | 15,3 |
| İsveç | 20,5 | 28,2 | 10,6 | 26,9 | 6,1 | 7,7 |
| Türkiye | 5,9 | 1,5 | 30,6 | 1,6 | 14 | 46,5 |
| Birleşik Krallık | 27,3 | 35,6 | 7,5 | 1,8 | 9,1 | 18,9 |
| 26- Üniter OECD Ülkesi Ort. | 19,1 | 22,8 | 12,8 | 12,7 | 13,7 | 18,9 |
| OECD Ortalaması | 26,5 | 15,2 | 15 | 18,9 | 14,7 | 16,4 |
| EU-28 | 17,4 | 24,3 | 13,9 | 13,5 | 12,7 | 18,2 |

Kaynak: Subnational Government Structure and Finance, OECD, 2015.

Tablo 9’da yerel yönetimler harcamalarının fonksiyonlarına göre sınıflandırılması görülmektedir. Federatif-yarı federatif ülkelerden Almanya ve İsviçre sosyal korumaya yüksek oranda pay ayırırken, Amerika da bu oran görece oldukça düşüktür. Amerika’da sosyal koruma yerine eğitim ve sağlık harcamaları yerel yönetimlerin en fazla pay ayırdığı alandır. 9 federatif- yarı federatif ülkenin ağırlıklı sosyal koruma harcama ortalaması 9,6’dır. Eğitimde bu oran %27,9 iken, sağlıkta %20,5’tir.

26 üniter devletin ağırlıklı ortalama sosyal koruma harcaması %22,8’dir. Birleşik Krallık’taki yerel yönetimler %35,6 ile en yüksek gerçekleşmeyi sağlarken; Türkiye sıralamada en sonuncudur. Türkiye açısından sadece sosyal koruma değil, diğer sosyal harcamalar olan eğitim ve sağlıkta da durum benzerdir. Tabloda sosyal korumaya en az pay ayıran İtalya, sağlığa %48 ve eğitime %6,3 oranında harcama yapmaktadır. Bu durum Türkiye’nin harcamalarında yerelleşmediğini ve yerel yönetimlerinin sosyal harcamalarda diğer ülkelerin gerisinde kaldığını göstermektedir.

2.3. SOSYAL HARCAMALARI ETKİLEYEN KRİTİK FAKTÖRLER

Sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörler mali olanaklar, merkezi-yerel ilişkiler, yerel yönetim, sosyal harcamaların bir hak olduğu bilinci, ihtiyaç tespiti ve planlama, organizasyon yapısı olarak sıralanabilir.

2.3.1. Mali Olanaklar

Çalışmalar genel olarak mali kapasite ile sosyal harcamalar arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermiştir. Örneğin Mogull (1978), kişi başına gelir ve merkezi hükümet yardımları ile ölçtüğü mali gücün, merkezi ve yerel hükümetlerin yoksulluğu giderici programları kapsayan sosyal harcama yapma yeteneğini belirlediğini ifade etmiştir. Diğer bazı çalışmalar da, vergi gelirleri arttığında devletin ek hizmetleri finanse edebildiğini ve kişi başına düşen yüksek gelirin devlet üzerindeki mali yükü azalttığını savunmuştur. Bu durumun temeli, artan refahın sosyal harcama yapma gereğini azaltması ve aynı zamanda harcama yapmak için de gerekli finansal gücün elde edilmiş olmasından kaynaklanmaktadır (The Lewin Group, 2004: 5).

Murshed ve diğerleri (2017), devletlerin mali kapasiteleri ile sosyal koruma harcamaları arasındaki ilişkileri geliştirmekte olan ülkeler kapsamında incelemişlerdir. Buna göre 1990-2010 yılları arasında bu ülkelerin geniş mali kapasitelerinin sosyal koruma harcamalarını sağlam bir şekilde arttırdığını, yine güçlü bir demokrasi ile artan mali kapasitenin sosyal harcamalara güçlü bir dayanak oluşturduğunu savunmuşlardır.

Diğer bir faktör ise merkezi yönetimlerin yerel yönetimler ile olan mali ilişkisidir. 1995 yılında Amerika örneğinde, federal hükümetçe yapılan harcamalar hariç tutulduğunda mali olanakları fazla olan eyaletlerin, az olanlara oranla 4.3 kat fazla harcama yapıldığı görülmüştür. Bu rakamlara federal harcamalar dahil edildiğinde oran % 1,82'dir. Yani yerel yönetimlerin sosyal harcamalar alanında geride kaldığı bölgelerde merkezi hükümet harcamaları bu durumu düzeltici etkiler doğurabilmektedir (The Lewin Group, 2004:5).

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yetersiz olması, hem hizmetlerin yerine getirilmesini engellemekte hem de merkezi yönetim gelirlerine bağımlılığa neden olmaktadır. Ayrıca kendi organlarınınca alınan kararları uygulayamama ve merkezin politikalarından bağımsız hareket edebilme yeteneğini kısıtlamaktadır. Bir siyaset

okulu olarak adlandırılan ve demokrasi bilincinin oluşmasına katkı sağlayan yerel yönetimlerin yeterli ve sürekli gelir kaynaklarına ihtiyacı vardır. Bu sayede yerel hizmetler halka en yakın birimlerce sunabilir, kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

Örneğin De Mello (2000) beşeri sermayenin, hükümetin halka yakın birimleri olan yerel yönetimlere mali özerklik verilmesiyle geliştirilebileceğini söylemiş ve politika tercihi ile ihtiyaç tespitlerinde mali özerklikle yerelin daha etkin olabileceğini savunmuştur. Ayrıca özellikle gelişmekte olan ülkeler için bu durum bazı riskler barındırmaktadır. Bütçe denetiminin aksaması ve zayıf yönetim, yolsuzluğu doğurabileceği gibi kamu hizmetlerini ranta açabilir. Bu yüzden mali özerklik sağlanırken, beşeri sermayeye sağlanacak faydalara göre önlemler almak gereklidir (De Mello, 2000: 21-22).

Bunun yanında, yerel yönetimlerin politik kaygılar nedeniyle sosyal harcamaları arttırması da sıkça gözlenen bir durumdur. Seçim baskısı ve sosyal harcamalar arasındaki ilişkiyi sınırlayan şey ise bütçenin büyüklüğüdür. Yoksul belediyelerde, kaynakların sınırlı olmasından dolayı sosyal harcamalar daha az, politik rekabet daha baskındır. Büyük bütçeli belediyelerde ise belediye başkanları, kaynakları destekçilerine ya potansiyel destekçilerine yöneltme eğilimindedir. Yeterli kaynağın bulunduğu yerlerde sosyal harcamalar daha yüksektir (Boulding and Brown, 2014: 200). Özetle, mali olanakların artması sosyal harcamaları doğrudan etkileyen bir faktördür.

2.3.2. Merkezi- Yerel İlişkiler

Yerel yönetimlerin merkezi idarece benimsenen ekonomi-politiğe bağlı olarak sosyal politika anlayışı etrafında uygulamalarını şekillendirdikleri söylenebilir. Merkezi düzeyde benimsenen politika kurumsallaşırken, bu durum yerel yönetimler için de benimsenen bir rota oluşturur (Koray ve Temiz, 2014: 33). Yerel yönetimlerin sosyal politikaları merkezden bağımsız olmamakla birlikte, merkezi hükümeti destekleyici olmalıdır. Merkezi hükümet daha çok yasal çerçeveyi çizerken, yerel yönetimler halkın ekonomik ve sosyolojik gerçeklerine uygun politikalar tasarlamalı (Uğur ve Bostan, 2016: 54-55) ve harcamalarını bu doğrultuda gerçekleştirmelidirler.

Yine yerel yönetimler idari anlamında da merkeze bağımlılık sergilerler. Ülkemizde yerel yönetimler geçmişten günümüze değin bir aktör olarak uygulamada yer alsada güçlendirilmeleri son dönemlerde gerçekleşmiştir. Bunun yanında İsveç ve İngiltere gibi güçlü yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerdeki kadar güç sahibi değillerdir. Bu ülkelerde yerel yönetimler, merkezi yönetimin güçlü bir ortağıdır. Türkiye’de ise merkezi yönetim, yerel yönetimleri ikincil bir aktör olarak görmektedir (Kesgin, 2014: 197).

Ancak hizmetler ve harcamaları bütünüyle yerel yönetimlere bırakmak da rasyonel değildir. Yerel yönetimlerin sınırlı kapasitesi, hükümetin yerel tercihler ve ihtiyaçlar hakkında bilgi edinme; dolayısıyla yerel mal-hizmetleri verimli ve yeterli bir şekilde sağlama becerisine kısıtlamalar getirebilir (De Mello ve Barenstein, 2001: 24).

Yerel yönetimlerin bu uygulamalarına maddi güçlerinin yetmeyeceği açıktır. İdareler arası mali güç dengesizlikleri, vatandaşlar arasında ayırım yaratacaktır. Eşitlik ilkesine aykırı olan bu durum dolayısıyla, günümüzde sosyal politika uygulamalarının çoğunluğu merkezi yönetimce gerçekleştirilir. Yerel yönetimler ise maddi olanakları doğrultusunda daha çok arazi yardımlar ve harcamalar yapmaktadırlar (Nadaroğlu, 1994: 76).

2.3.3. Yerel Yönetişim

Yerel yönetimler, bürokrasinin azaltılması ve katılımcılığın sağlanması hususlarında avantajlı bir konumdadırlar. Müzakereci demokrasi yerel inisiyatifleri harekete geçirerek harcamalarda uzlaşma, yönlendirme, toplumla diyalog halinde olma, zengin ve fakiri buluşturma, yoksulların sisteme dahil olması olanaklarını sunmaktadır (Kesgin, 2014: 187-188).

Yönetişim “...merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayıştır.” (DPT, 2007b: 4).

Yönetişim ile birlikte kamu yönetimi vatandaşa yakınlaşır ve etkinleşir. Yolsuzlukla mücadele, kararların içeriğinin zenginleşmesi, demokrasi bilincinin güçlenmesi, karar ve işlemlerin açıklığının ve anlaşılabilirliğinin artması, kurumların meşruluğunu güçlendirmesi gibi yararlar sunar (TESEV, 2008: 18).

Yönetişim, yerel düzeyde özel olarak yerel yönetim olarak adlandırılmıştır. Kamu yönetiminde bu süreç yerel yönetimler ekseninde sürdürülmektedir. Yerel yönetişimde kaynaklar, yerel yönetimler ve sivil toplum unsurları bir araya gelerek yeni bir model oluşturulmaktadır (Demir, 2004: 165).

Yerel yönetişim üç nokta üzerinde belirginleşmektedir. İlki; yerel yönetişim aracılığıyla yerel yönetimler mahalle ölçeğinden başlayarak şehirler, ulusal hatta uluslararası işbirliğinde bulunabilir. İkincisi; kamusal kararların oluşturulması sürecinde özel ve sosyal fayda, kaynak kullanımında etkinlik ile verimlilik göz önünde bulundurulması gereken konulardır. Etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla demokratik katılımın sağlanmasında yerel yönetişim etkin bir rol oynayabilir. Son olarak da kaynak kullanımı ve etkinliğinin artırılmasında yerel yönetişim yeni yollar bulma arayışına yardımcı olabilir (Palabıyık, 2004: 74).

Türkiye’de yerel yönetişime; belediye meclislerine alternatif olarak geliştirilen kent konseyi, kent meclisi, kadın konseyi, girişimler gibi farklı adlarla anılan uygulamalar örnek gösterilebilir. Bu birimler katılımı artırarak, saydamlık, aidiyet, topluluk duygusu ve ortak sorumluluk gibi konularda kazanım sağlamayı amaçlamaktadır. Bu mekanizmalar halkın görüş ve taleplerine yönelik hizmetlerin sağlanmasında yardımcı olacaktır. Nitekim Avrupa’da refah uygulamalarının yerele devri ve desantralizasyon, vatandaşların karar verme sürecine katılması ve yetkilendirilmesini sağlamaktadır (Sobacı, 2007: 233; Uğur ve Bostan, 2016: 53).

2.3.4. Sosyal Harcamaların Bir Hak Olduğu Bilinci

Sosyal devlet, vatandaşların onurlu bir yaşam sürdürmesinin hak olduğu bilincine dayanır. Onurlu bir yaşam sağlanması sosyal devletin görev alanlarıyla yakından ilişkilidir. Sosyal devletin görevi bu anlamda; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleridir. Devletin bu alanlara ayırdığı harcamalar devletin sosyal niteliğinin bir göstergesidir (Topuz, 2009: 117).

T.H. Marshall'a göre, toplumsal sınıf eşitsizliği yurttaşlığa dayalı eşitlik sağlandığında kabul edilebilir olmaktadır. Yurttaşlık bir topluluğa tam üye kişilere sağlanan bir statüdür. Buna göre yurttaşlar görev ve haklar bakımından birbirine eşittir. Bu haklar sivil, siyasi ve sosyal haklardır. Sosyal haklar; ekonomik refah ve güvenlik, toplum standartlarına uygun yaşam sürme gibi geniş kapsamlı konulardan oluşur. Sosyal haklarla ilgili alanlar ise eğitim ve sosyal hizmettir. Bunlar herkes için ulaşılabilir olmalıdır (Marshall, 2015: 19-26).

Yerel düzeyde ise sosyal politika uygulamalarının merkezin görevi olarak görülmesi, bu uygulamalara ihtiyaç duyan kesimlere yönelik politika çevresinin genişletilememesi, yöneticilerin yetersiz bilinç düzeyi ve önyargıları hizmet yelpazesinin genişlemesinin önündeki engellerden bazılarıdır. Sosyal refah uygulamalarının bir hak olduğu anlayışının yerleşmemesi; partizanlık, kayırmacılık, siyasal rant aracı olarak görülmesine de yol açmaktadır. Bu durum kömür, makarna, burs gibi kolay yerine getirilen yardımların yapılmasına ve dolayısıyla sorunlara geçici çözümler bulunmasına neden olmaktadır (Öztürk ve Gül, 2012: 214).

Ayrıca sosyal harcamalar içerisindeki sosyal yardımların nesnel ölçütler içerisinde *yardımlı hak ediş* şartlarının yasal olarak belirlenmemiş olması, dava edilebilirlik niteliğinin olmayışı sosyal hak niteliğini zayıflatmaktadır. Yardımlı alan bireyler ve hane halkları hakkı kullanan değil, toplumun ayrıştırılmış bir ögesi konumuna düşmektedirler. Sosyal yardımları kaybetme korkusu ve hayırseverlik duygularıyla yapılan yardımlar, sosyal yardımları yurttaşlık hakkı olma statüsünden uzaklaştırmaktadır (Kutlu, 2015: 379-381).

Sosyal korumanın vatandaşlığa bağlı bir hak olduğu, riskleri tazmin etmekten çok önlemenin ön planda tutulduğu, sosyal sigortalar ile sosyal yardımların bir bütün olarak görüldüğü, bu politikanın istihdam politikaları ile desteklendiği, siyasal popülizmden uzak bir şekilde tasarlanan düzen, sisteme ilişkin sorunları ortadan kaldırılabılır (Gökbayrak, 2010: 159). Sosyal harcamaların bir vatandaşlık statüsü olarak görülmesi; konuya ilişkin standartlar, haklar ve yaptırımlar çerçevesinin belirlenmesi harcamaların başarıya ulaşmasını sağlayacaktır.

2.3.5. İhtiyaç Tespiti ve Planlama

Yerel yönetimlerin sağladığı sosyal harcamalarının gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşıp ulaşmadığı, ihtiyaçlarını karşılama derecesi ve faydaları gibi konular tartışılmaktadır. Yardımlar izlendiğinde dağınık bir yapısı olduğu ve bir kişinin birden fazla sağlık, eğitim, yakacak yardımından yararlandığı görülmektedir. Bu konuda TESEV'in "*Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Giderilmesi*" başlıklı raporunda yoksullukla mücadele alanında sosyal yardım sorunları incelenmiştir. Rapora göre sosyal yardımlarda; yerel borçlanmanın olduğu, kime nasıl verileceği konusunda bilgi izlemesinin olmadığı, yardım dağıtım süreçlerinin şeffaf olmadığı, yardım fonlarının yönetim sürecinde organizasyon eksikliği olduğu görülmüştür (Olçay Ölmez; 2007: 21-122).

Tahsis edilen kamusal kaynağın ya da hayırseverliğin gerçek tutarı belirlenememekte, bu yüzden gerçek *yarar* ölçümü imkanı ortadan kalkmaktadır. Bu seyir karşılık mekanizmalarının örtük kalmasına neden olmakta, yardımların siyasi bir araç olarak hoş yöntemlerle sunulmamasına yol açmaktadır. Her ne kadar 5393 sayılı Kanunda "*yardımların insan onurunu zedelemeyecek bir şekilde sunulması*" gereği açıkça belirtilmişse de uygulamada istismara açık bir alandır (Fırat, 2011: 168).

Sosyal harcamaların etkin yapılması için sosyal uygulamalar bilimsel verilere dayanmalıdır. Kamuoyu araştırması ve anket gibi yöntemlerle vatandaşların ihtiyaçları belirlenmelidir. Sosyal doku haritaları/envanteri ile halkın nüfus, yaş, gelir, sağlık gibi bilgileri kayıt altında tutulabilmelidir. Bu sayede halkın hangi kesimlerinin hizmetlere yeterli düzeyde ulaşamadığı bilgisi, yeterli hizmet alamayan yoksul bölgelerde yerel katılımcılığın artırılması, yerel planlama ve bütçe lemede yoksul halkın veya bölgelerin ihtiyaçlarının belirlenmesi mümkün olabilecektir. Veriler eşliğinde çözüm önerileri ve projeler geliştirilebilir (TESEV, 2006: 6; Uçaktürk ve diğerleri, 2009: s.y.).

İhtiyaç tespiti devamında bir planlamayı gerektirir. Kurumsal planlama çoğunlukla üç aşamalı olarak kabul edilir. İlk olarak kuruluşların amaçları belirlenmeli ve bu amaçları yerine getirecek birimlerin yetki ve sorumlulukları çizilmelidir. İkinci aşama, eylem planları hazırlanmasını ve nihai aşamada planların kuruşlandırılmasını yani bütçelendirilmesini gerektirir. Stratejik plan, eylem planı ve bütçeleme birbirini

destekleyici nitelikte olmalıdır (Şahin İpek, 2013: 37). İhtiyaç tespiti ve planlama, yerel yönetimlerin hizmette yerellik ilkesinin etkin uygulanması adına önemlidir.

Mali kaynakların sınırlı oluşu, mevcut kaynakların alternatif tercihler arasında mantıklı bir değerlendirmesini gerektirir. Bu noktada plan-bütçe ilişkisinin kurulması önem arz eder. Kamu kurumları gidecekleri yol haritasını belirlemek amacıyla planlama yapmak ve planlarındaki faaliyetlere ne derece ulaşabildiklerini değerlendirmek durumundadırlar. Planlama; idareler hedeflerini, hedeflerindeki değişimi, hedeflere ayrılacak kaynağı bulma, kullanma ve tahsis etme hususlarında önemli bir karar aracıdır. Planlarla geleceğe ait kararlar bir sistem içerisine alınırken; bütçeleme, planın finansmanın sağlanmasına aracılık eder (Acar ve Şahin, 2009: 86-90).

2.3.6. Örgütlenme Yapısı

Yerel yönetimlerin verimlilik, etkililik ve etkinlik için dikkat etmesi gereken bir diğer husus örgütlenme biçimidir. Yeni ekonomik düzenle birlikte sosyal yardım ve hizmetlerde kurumsal ve bireysel modeller geliştirme ihtiyacı da zorunlu hale gelmiştir. Ülkeler ve işletmeler arası rekabetin artması; vatandaş, devlet ve toplum arasında iletişimin kurulması, hizmet memnuniyeti, yüksek kalite, verimlilik, sistematik planlama gibi konular sosyal hizmetler için de gündeme gelmelidir (Bayraktaroğlu ve Adıgüzel, 2015: 5).

Örgütlenme sadece idareler arası değil, her belediyenin kendi bünyesi içerisinde de sağlanmalıdır. Bugünkü yapıya bakıldığında yerel gereksinimlere ve başkanlıklarının anlayışlarına göre örgütlenmeler şekillenmektedir (Asker, 1997:109). Bu başkanlıklar kendi içerisinde şube müdürlüklerine ayrılmış ve işbölümü sağlanılmaya çalışılmıştır. Doğru yapılan bir örgütlenme ile her birim kendi alanında ilgili projeler üretebilmekte ve sorun çözme kapasitesini arttırabilmektedir. Aksi takdirde dağınık yapı başına buyrukluğu doğurabilir, hizmet sunumunda kalitenin azalmasına ve etkinliğin bozulmasına neden olabilir.

Sosyal harcamalara ilişkin en dikkat çekici özellik yardımların tüm belediyelerde farklı yöntemlerle sunulmasıdır (Fırat, 2011: 168). Yerel yönetimler örgüt yapısı ve personel sınırı içerisinde örgüt yapılarını ve personel kadrolarını

belirleyebilmektedirler (TÜSİAD, 1995: 96). Personelin donanımlı ve yetkin olması da, ihtiyaçların tespiti, buna göre programlar ve faaliyetlerin tasarlanması, hizmetlerin yürütülmesi ve sonuçlandırılması gibi her aşamada büyük önem arz eder. Bu yüzden personel seçiminde liyakata dayalı, alanında uzman kimselerin seçimine dikkat edilmelidir.

Eldeki personeli durumu tespit edilip fizibilite çalışmaları sonucunda sosyal hizmetler birimleri güçlendirilmelidir. Çalışanların ve donanımlarının güçlendirilmesi, iş kollarına göre hizmet binaları tahsis edilmesi, her türlü şikayet, öneri istek için cevap verebilecek iletişim kanalları yaratılması etkili hizmet sunumu sağlamada yardımcı olabilir (Genç, t.y: 63).

3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’deki seçilmiş büyükşehir belediyeleri, sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörler dikkate alınarak değerlendirilecektir. Bu amaçla öncelikle Türk yerel yönetimler sistemi hakkında bilgi verilmiştir. Ardından, Türkiye’de yerel yönetimlerin üstlendikleri sosyal harcama alanlarındaki görevler tarihsel süreç içerisinde sunulmuştur. Günümüz yerel yönetim kanunları kapsamında yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra belediye kademelerine göre 2006-2016 yılları arası döneminde yerel yönetimlerin sosyal harcamalarının oranları tespit edilmiştir. Son olarak da sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörler seçilmiş büyükşehir belediyeleri özelinde değerlendirilmiştir.

3.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

3.1.1. Yerel Yönetimlerin Türleri

Topraklarımızda yerel yönetimler 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile hukuki bir boyuta taşınmış; 1921 Anayasasından günümüze kadar gelen tüm anayasalarda kendisine yer edinmiştir. Bugün yürürlükte olan 1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimler “ *il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*” Buna göre yerel yönetimler; il, belediye ve köy idarelerinden oluşmaktadır.

3.1.1.1. Köyler

Köyler, il özel idareleri ve belediyelerden çok daha önce Türk toplumunun ihtiyaçlarına göre doğal olarak ortaya çıkan birimlerdir. 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu’na kadar yasal dayanaklardan yoksun, merkezi idarenin iznine bağlı olarak faaliyetlerini yürütmüşlerdir (Ünal, 2011: 245). 442 sayılı Kanun bugün hala yürürlüktedir.

Kanuna göre köy tanımı; nüfusu 2000'den aşağı olup belediye teşkilatına sahip olmayan yerler olmakla birlikte *“Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler”*. Köyün organları ise; *“köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarı”*ndan oluşmaktadır.

3.1.1.2. İl Özel İdaresi

İl özel idareleri Osmanlı'dan miras kalan yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahip olan birimlerdir. Osmanlı'da eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi içeren *1864 Vilayet Nizannamesi* ile temelleri atılmıştır. Organik kanunu ise 1913 tarihli *“İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı”*dır. Bu kanunun ismi 1987 yılında *“3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”* olarak değiştirilmiştir (Sobacı, 2005: 32).

İl özel idarelerinin zamanla işlevlerini yitirmesi, merkezi idare tarafından unutulmaya yüz tutması ve yerel yönetimlerin özerkliğinin tartışılmaya başlamasıyla (Sobacı, 2005: 32) hız verilen kamu yönetimi çalışmaları sonucunda il özel idaresi kanunu da 2005 yılında *“5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”*na dönüştürülmüştür.

30 Mart 2014 mahalli idareler genel seçiminden itibaren 6360 sayılı Kanunla 30 ilde, il özel idareleri kaldırılmış; bu idarelerin mahalli müşterek nitelikteki görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere devredilmiştir (MİGM, 2015: 6).

İl özel idaresi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde *“İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerliğe sahip kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmıştır.

İl özel idaresinin organları, *“İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali”* olarak belirtilmiştir. İl özel idaresi ilgili kanuna göre, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar. Yine aynı kanunun 6. maddesinde il özel idaresinin görevleri sıralanmıştır. Buna göre: *“İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;*

a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim

kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir.”

3.1.1.3. Belediyeler

Modern anlamda ilk belediye örgütü Kırım Savaşı yıllarında batılı ülkelerle artan ilişkiler sonrasında ortaya çıkmıştır. 1854 yılında İstanbul’da kurulan *Şehremaneti* ilk belediyecilik denemesidir. Şehremanetin görevleri; zorunlu ihtiyaçların giderilmesi, yol, kaldırım ve temizlik yapılması, fiyat belirleme ve esnafı denetleme gibi görevlerdir. Mali yetersizlik ve personel eksikliği gibi nedenlerle bu girişim başarısız olurken, gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadığı ve liman özelliği olan Galata ve Beyoğlu’nda ayrıcalıklı bir bütçeye sahip Altıncı Daire-i Belediye varlığını Cumhuriyet’e kadar başarılı bir şekilde devam ettirmiştir (Çiçek, 2014: 57).

Bu başarılı uygulamanın ardından 1876 yılındaki Teşkilat-ı Esasiye Kanunu gereğince seçimle gelen meclislerce belediyelerin yönetilmesi ve kanununun 112. maddesi gereğince İstanbul ve dışındaki kentleri kapsayan iki kanun çıkarılmıştır. İstanbul için “*Dersaadet Belediye Kanunu*”, taşradaki belediyeler için ise “*Vilayetler Belediye Kanunu*” uygulamaya konulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 252-253).

Cumhuriyetin ilanından sonra ise 1924 yılında Ankara, Türkiye’nin başkenti olmuş ve ismi 417 sayılı kanunla *Ankara Şehremaneti* olarak değiştirilmiştir. Ankara örneği, Cumhuriyet’in yeni kentsel politikalarına rol model olmuştur. Bu deneyim 1930 yılındaki 1580 sayılı kanuna esas teşkil etmiştir (https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/1282_57918_1655.pdf)

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu’yla, her çeşit yerel hizmet belediyelere görev olarak verilmiştir. Yine belediyeler, bu görevlerin ardından beldelerin ve belde halkının yararına olabilecek her türlü girişimde bulunmakta yetkili kılınmıştır. Ayrıca, bu kanunun yürürlüğe girmesi ile Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ardından yürürlüğe giren ve halkın toplu halde bulunduğu yerlerin denetimini belediyelere veren “1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu” ve imar alanında bir takım yetkiler içeren 1933 tarihli “2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu” belediyeler için önemlidir (Yörükoğlu, 2009: s.y.).

1580 sayılı kanun 2005 yılının başına kadar geçerliliğini sürdürmüştür. Bugün 2005 tarihli “5393 sayılı Belediye Kanunu” yürürlüktedir. Bu kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamındaki dışındaki belediyeleri ve 5216 sayılı kanunda hüküm bulunmaması durumunda ilgili kanuna aykırı olmamak kaydıyla büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerini kapsamaktadır (Akın, 2015: 44).

5393 sayılı Kanunda belediye, “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmıştır.

Belediye Kanununa göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye meclisi ve encümeni karar organıyken, belediye başkanı yürütme organıdır.

Tablo 10: Türlerine Göre Mahalli İdarelerin Sayısı

| Türü | İl Özel İdaresi | Belediye | Köy |
|------|-----------------|----------|--------|
| 2015 | 51 | 1397 | 18.143 |
| 2016 | 51 | 1397 | 18.329 |

Kaynak: Mahalli İdareler, Genel Faaliyet Raporu, 2016

2016 yılı verilerine göre Türkiye’de 51 il özel idaresi, 1397 belediye, 18329 köy teşkilatı bulunmaktadır. 2015’ten 2016’ya köylerin sayısı artmıştır.

Tablo 11: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

| Türü | Büyükşehir | Büyükşehir İlçe | İl | İlçe | Belde | Toplam |
|------|------------|-----------------|----|------|-------|--------|
| 2015 | 30 | 519 | 51 | 400 | 397 | 1397 |
| 2016 | 30 | 519 | 51 | 400 | 397 | 1397 |

Kaynak: Mahalli İdareler, Genel Faaliyet Raporu, 2016

81 belediyenin 30'u büyükşehir statüsünde, 51'i il statüsündedir. Büyükşehirlerimizin toplamında 519 ilçe bulunmaktadır. İllerde, ilçe belediye sayısı 400, belde sayısı 397'dir.

Nüfusu 2.000'in altında 98, 5.000'in altında 530, 10.000'in altında 711 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı % 51'dir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 237 belediye bulunmaktadır. 530 belediye yürürlükteki mevzuatın zorunlu kıldığı 5.000 nüfus şartını taşımamaktadır. Ülkemizdeki nüfusun % 77,48'i büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, % 16,38'i diğer belediye sınırları içerisinde, % 6,14'ü köy sınırları içerisinde yaşamaktadır (MİGM, 2016: 14).

3.1.2. Türk Yerel Yönetimlerinde Sosyal Harcamaların Gelişimi

3.1.2.1. Osmanlı Dönemi

Türk yönetim sisteminde, batılı tarzda yerel yönetimlere Tanzimat Dönemi'ne kadar rastlanılmamaktadır. O döneme kadar kentsel ihtiyaçlar vakıf, lonca, mahalle, ihtisab gibi kuruluşlarla yürütülmeye çalışılmıştır. 19. yy.dan itibaren kentsel sorunlara bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşılmaya başlanmıştır. Buradaki amaç; temizlik, kanalizasyon, aydınlatma, ulaşım gibi artan kentsel hizmetler ve Osmanlı halklarının yönetime katılma talepleri doğrultusunda batılı yönetimlere ayak uydurma çabasıdır (T.C. Başbakanlık, 2005: 20).

Belediyelerin eğitim ve sağlık alanındaki belediyeçilik faaliyetleri bu dönemde kısıtlıdır. 2. Meşrutiyet'ten sonra Da'rül Bedayii'nin (Güzel Sanatlar Okulu) kurulması belediyeçiliğin eğitim alanındaki tek faaliyetidir. Sağlık memurlarının atanması, yurtdışında tıp eğitimi alanlara izin verilmesi gibi yetkileri tanıyan 1870 tarihli Nizaname ise belediyelerde halk sağlığına ilişkin bir girişimdir (Ortaylı, 1985: 194-196). Rosenthal bir araştırmasında, merkezi yönetimin desteğini alan Server Efendi yönetimindeki şehremanetinin, 1864'te yoksullar için sağlık müessesesi ve vebaya karşı çocuklara ücretsiz aşı uygulaması gibi hizmetleri yerine getirdiğini ifade etmiştir. Ayrıca 1864'te Dersaadet Belediye Nizamnamesi yoksulları koruma görevini şehremanetine vermiştir (Şahinoğlu, 2017: 51).

Yine de modern Osmanlı şehirlerinde kültürel hayatın geliştirilmesi ve sosyal yardımların gerçekleştirilmesinde yerel yönetimler etkin olamamışlardır. Özellikle sosyal yardım faaliyetlerini devlet ve vakıflar yerine getirmiştir. Örneğin azınlıkların yoğun olduğu bölgelerde yetimhaneler, okul ve yardım evlerinin kurulması, terk edilmiş çocukların ailelere verilip onlara maaş bağlanması, muhacirlere halkın yardım etmesi gibi uygulamalara rastlanılmaktadır (Ortaylı, 1985: 195-196).

3.1.2.2. Cumhuriyet Dönemi ve Sosyal Harcamalar: 1580 Sayılı Yasa

1580 sayılı yasa, Türkiye belediyeçiliğinin kurucu yasasıdır. Bu yasanın ardından çıkarılan 1593 sayılı *Umumi Hıfzıssıhha Kanunu* da belediye kanunu niteliğindedir. 1593 sayılı kanunun 4. maddesinde “*Şehir, kasaba ve köylerdeki sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, belediyeler, özel idareler ve diğer mahallî idarelerce yürütülür. Bakanlık, özellikle bu idarelere rehber olmak üzere bazı mahallerde örnek kuruluşlar açar*” hükmü yer alır. 1580 ve 1593 sayılı kanunlar ışığında çevre ve toplum sağlığı ile sosyal yardım faaliyetlerinin yerel yönetimlere devredildiği görülmektedir (Tekeli, 2009: s.y.).

Kanunların sağladığı çevre sağlığına yönelik çoğu yetki, denetim faaliyeti niteliğindedir. Ancak belediyeler sadece çevre sağlığı değil, toplum sağlığı hizmetlerini de gerçekleştirmişlerdir. Belediye hastaneleri, akıl hastaneleri, eczane, dispanser, zührevi hastalıkların tedavi merkezi gibi sağlık hizmetleri alanında tedavi edici sağlık tesisleri kurmak ve yönetmek de belediyelerin bir görevi olmuştur. Ancak söz konusu birimlerin kurulması ve yönetilmesi büyük maliyetler doğurduğundan yetkiler daha sonra merkezi yönetime devredilmiştir (Tekeli, 2009: s.y.).

1930’lu yıllardan itibaren sosyal koruma ile yardım alanında belediyelere kapsamlı görevler verilmiş ve bunlar yerel yönetimlerin görevleri olarak görülmüştür. Bunlar; yetimhaneler, huzurevleri ve kimsesizler için yatı evleri kurmak, kimsesiz kadın, çocuk, engelli, hasta ve yardıma muhtaç kimseleri korumak ile gözetlemek, işsizlere iş bulmak ve gerektiğinde memleketlerine göndermek, dilencilik önlenmesi, genel yerlerde çocukların çalıştırılmasını önlemek, asker ailelerinden muhtaç olanlara yardım etmek gibi sorumluluklardı. Bu süreç, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra hizmetlerin merkezileştirmesi anlayışına değin sürdürülmüştür (Tekeli, 2009: s.y.).

1945-1960 dönemi Türkiye tarihi açısından kentleşmenin hız kazandığı bir dönemdir. 1927 yılında nüfusun %16'sı kentlerde yaşıyorken, 1955-1960 yılları arasında bu oran %25'e çıkmıştır. Hızlı kentleşme, kentlerde konut ihtiyacını arttırmış ve bu dönemde konut ilk kez bir kamu görevi olarak görülmüştür. 1580 sayılı yasa, belediyelere zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra mali durumları doğrultusunda arsa vurgunculuğunu önlemek, uygun fiyatlı konut satmak ya da kiralamak olanağını sunmuştur. Nisan 1950 yılındaki değişiklikle bu durum belediyelerin zorunlu bir görevi kılınmış, ilgili konutların ve arsaların durumlarını belirleme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Ayrıca gecekonduların yasallaştırılması ve kontrol altına alınması, gecekondular ve imar bağışlamaları, hazine arazilerinin belirli mali şartlar altında belediyelere satılması ve bu yolla arsa üretimi gibi çalışmalara hız kazandırılmıştır (Geray, 1990; 217-222).

3.1.2.3. 1973 Yılı ve Toplumcu Belediyecilik

1970 yılına gelindiğinde yerel yönetimler dikkatleri üzerlerine çekmeye başlamışlardır. Bu durumun başlıca sebebi, köyden kente doğru büyük göçler sonucunda ortaya çıkan çarpık kentleşmedir. Çarpık kentleşme, mevcut mali kaynaklar ve geleneksel yöntemlerle çöplerin toplanamaması, evlere su verilememesi gibi kolektif ihtiyaçların karşılanamamasına neden olmuştur (Nadaroğlu, 1994: 166).

Hızla artan kentleşme, değişen demografik yapı, artan kent yoksulluğu halkın birebir muhatap olduğu yerel yönetimleri değiştirmeye mecbur kılmıştır. Klasik belediyecilik fonksiyonlarının kent ve toplum refahını sağlamaya yetmediği anlaşılmıştır. Bu noktada 1970'li yıllarda ortaya çıkan *toplumcu belediyecilik* anlayışı, Türk belediyecilik tarihine yeni bir soluk getirmiştir (Öztürk ve Gül, 2012: 382).

Yeni belediyecilik diğer adıyla toplumcu belediyecilik; yerel yönetimleri, özellikle belediyeleri, sivil toplum kuruluşu olarak gören bir yaklaşımdır. Bu yeni belediyecilik, halkın kent yönetimine katıldığı *demokratik*, kamu mal ve hizmetlerini doğrudan halka sunan *üretici*, kentsel rantı yok eden ve halka aktaran *tüketiciyi koruyucu*, kentsel tüketimi aracısız ve ucuza sağlayan *kaynak sağlayıcı*, belediyeler arası *iş birliği*, halkın ve ülkenin taleplerini yadsımayan *bütünlükçü* belediye anlayışını ilke edinmiştir. Klasik belediye hizmetlerinin yanında kentleşmenin doğurduğu konut, çevre, tüketici hakları, toplu ulaşım, halk-meslek eğitimi, tarihi ve

kültürel miras, gençlik ve çocuk hizmetleri gibi alanlarda Türkiye belediyeçiliğine yeni hizmetler kazandırmıştır (Yıldırım, 1990: 27; Selek Öz ve Yıldırım, 2009: 458).

Bununla birlikte bu dönemde, merkezi-yerel yönetim arasında siyasi farklılıklar belediyeleri kendi kaynaklarını yaratmaya mecbur kılmıştır. Bu dönem belediyeleri doğrudan ekmek üretimine başlamış; asfalt fabrikaları kurup hem asfalt ihtiyacını karşılamış hem de ihalelere girerek kaynak yaratmış; toplu konut girişimleri gibi atılımları gerçekleştirmişlerdir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 374-375).

Bu dönemin toplumcu belediyelerinin bazılarında toplu konut, kent içi ulaşım, yeşil kuşak ve kirletme standartları gibi çevresel konular, tüketiciyi korumaya yönelik tanzim satışlar ve halk pazarları, kültür gibi yeni alanlar belediyeçilik konuları arasına girmiş; halkla iletişime büyük önem verilmiştir (Göymen, 1990: 395).

3.1.2.4. 1980 Sonrası Yerel Yönetimler ve Sosyal Harcamalar

1980 sonrası dünya genelinde egemen olan neoliberal politikalar Türkiye’de de iktidara gelmiştir. Söz konusu dönüşüm yerel yönetimleri de etkilemiş ve desantralize eğilimleri arttırmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan değişimler; büyükşehirlerde örgütsel değişiklik, imar planlarının desantralizasyonu, belediyelerin mali yapı ve istihdamlarındaki değişiklik, alternatif hizmet sunma yöntemlerinin geliştirilmesi olarak özetlenebilir (Aydınlı, 2003: 75).

1982 Anayasası’nın 127. maddesine “*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*” şeklinde eklenen hüküm, büyükşehirler için bir başlangıç noktası niteliğindedir. Nitekim iki yıl sonra 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir ilk büyükşehirler olarak kurulmuşlardır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 911).

3030 sayılı mülga Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 6. maddesinde görev ve yetkiler kısaca yer alırken, Aralık 1984’te çıkarılan uygulama yönetmeliğinde görevler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre büyükşehir belediyelerinin görevleri şunlardır:

“İmar, ulaşım, toplu taşıma ve yatırımlar başlığı altında; imar planları (8. md), imar uygulamaları (9. md), imarla ilgili kontrol ve denetim yetkisi (10. md), ulaşım ve trafik, yol ve meydanlar (13. md), terminaller ve katlı otoparklar (14. md), toplu taşıma

(15. md), yatırım plan programları (16. md), altyapı hizmet ve yatırımları (17. md), sağlık ve esenlik, zabıta ve itfaiye başlığı altında çevre sağlığı (18. md), gayri sıhhi müesseseler (19. md.), mezarlıklar (21. md), temizlik hizmet ve faaliyetleri (22. md), zabıta hizmetleri ve koordinasyonu (23. md), itfaiye hizmetleri (24. md.), sosyo-kültürel ve ekonomik ortak görevler, ortak finansman ve yatırımlar başlığı altında, yeşil sahalar, sosyo-kültürel hizmetler (25. md), toptancı halleri ve mezbahalar (26. md), büyükşehir belediyelerince işletilen alanlar (27. md)“ (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 913).

Diğer taraftan imar yasası ile merkezi yönetimin imar planları üzerindeki onaylama yetkisi kaldırılmış, belediye sınırları içerisinde nazım imar planlarının yapılması ve onaylanması yetkisi belediyelere bırakılmıştır. Bu adım yerel demokrasinin ve desantralist anlayışın güçlenmesi adına önemli bir adımdır (Aydınlı, 2003: 75).

Mali alanda ise, “2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve “2364 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” ile yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısının ve mevzuat dağınıklığının önüne geçilmeye çalışılmıştır. 1984 yılında emlak vergilerinin hasılatı belediyelere bırakılmıştır. 1993 yılında bu kanuna eklenen maddeyle Çevre Temizlik Vergisi uygulamaya girerek yeni gelir kaynakları yaratılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 354).

1990’lı yıllarda belediyeler yerelleşme anlayışından yararlanarak kurumsal insiyatif almaya başlamışlardır. İstihdam yaratma, işsizlik, yoksulluk gibi konular toplumun her kesimi için ilk ulaşılabilir olan yönetim birimi olan belediyelerin gündemine girmiştir (Kesgin, 2012: 130-131). 1990’lı yıllardan itibaren özellikle büyükşehir belediyelerinin sosyal alanlarda hizmetlerini arttırdıkları görülmüştür. Öncelikli olarak sosyo-kültürel alanda başlayan bu yoğunlaşma, engellilerden başlayarak daha sonraki yıllarda toplumun dezavantajlı kesimlerine sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamaları olarak yaygınlaştırılmıştır. 2000’lere gelindiğinde, bu uygulamalar niteliksel ve niceliksel olarak arttırılmış; yeni çıkarılan belediye ve büyükşehir kanunlarıyla geniş yetkiler verilmiştir (Güloğlu ve Es, 2008: 262).

3.2. TÜRKİYE’DE GÜNÜMÜZ YEREL YÖNETİMLERİ VE SOSYAL HARCAMALAR

Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, “*Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), Belediye Kanunu (2005), İl Özel İdaresi Kanunu (2005), Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008)*” ile yerel yönetimlere yeni misyon ve vizyonlar yüklemiştir (Pektaş, 2010: 12).⁸

3.7.2005 kabul tarihli Belediye Kanunu, belediyelerin görev ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeleri 14/1-(a) ve 14/1-(b)’de açıklamaktadır. Bu kapsamda 14/1-(a)’ya göre belediyeler; “*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.*”

Yine 14/1-(b)’ye göre; “*Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir;*

⁸ Belediyelere sosyal politika alanında yüklenen görevler yalnızca 5393 sayılı kanunla ile sınırlandırılmamıştır. Genel anlamda Anayasa, uluslararası sözleşmeler, kanun ve kanun hükmünde kararname ve bunlara taalluk eden yönetmelikler belediyeleri bağladığı gibi, özel olarak da *Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun (4109), Belediye Gelirleri Kanunu (2464) Belediye Opera ve Tiyatroları Sanatkar, Mühassıs, Hizmetli ve Stajyerlerine Verilecek Ücretler Hakkında Kanun (37), Çevre Kanunu (2872), Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (2863), Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu (3257)* gibi kanunlar, Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay kararları, belediye mevzuatı ile ilgili tüzük ve yönetmelikler de belediyeleri yükümlü kılmaktadır (Beki, 2008: 36).

mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”

Yine 5393 sayılı kanunun Hemşeri Hukuku başlıklı 13. maddesindeki “*Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.*” ifadesiyle sosyal yardımların gösteriş ve rant aracı olarak kullanılmasının önüne geçilmek istenmiştir. Aynı zamanda yerel yönetişime katkıda bulunmak amacıyla katılımcılığın artırılması teşvik edilmiştir.

Belediye başkanının görevlerinin yer aldığı 38. maddede ise “*Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak*” ibaresi yer alır.

2004’te yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehir belediyelerine verilen sosyal görevler 7. maddenin (m), (n) ve (v) bentlerinde yer almaktadır. (m) bendi, “*Büyükşehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek*”; (n) bendi , “*Gerekğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak*”; (v) bendi ise “*Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile*

yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” şeklindedir.

Aynı kanunun 18. maddesinde büyükşehir belediye başkanının görevleri arasında “Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürliülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürliü merkezleri oluşturmak” sayılmıştır.

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ise “Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak” ve “Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak” la yükümlülerdir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununun 6. Maddesinde ise “ Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, yapmakla görevli ve yetkilidir... Hizmet sunumunda özürliü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” hükmü yer alır.

Sosyal politika kapsamında yürütölen sosyal harcamalar, sosyal yardımlar ve hizmetler şöyle özetlenebilir (Selek Öz ve Yıldırım, 2009: 458):

- “Kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak,
- Öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak,

- *Yaşlılara huzur evleri tesis etmek,*
- *Sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezlerini hizmete sokmak,*
- *Kültür, sanat ve spor tesisleri açmak,*
- *Tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak*
- *Hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak,*
- *Fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aş evleri ve imarethaneler kurmak,*
- *Özürllüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak,*
- *Meslek ve beceri edindirme kursları açmak,*
- *Park, bahçeler ve piknik alanlarını yaygınlaştırmak*
- *Doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları üretmek,*
- *İş kuracak kadın ve gençlere yönelik rehberlik yapmak, makine ve ekipman desteği sağlamak,*
- *Tanzim satış mağazaları ve ekmek fabrikaları kurmak,*
- *Gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak,*
- *Toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek.”*

3.2.1. Belediyeler, Harcamalar ve Sosyal Harcamalar

1982 Anayasasına göre mahalli idareler; il özel idaresi, belediyeler ve köy idaresi olmak üzere üç ayrı birimden oluşur. İl özel idaresi ilin tümüne yönelik hizmetleri, belediyeler mücavir alanları içerisindeki hizmetleri, köyler ise köy tüzel kişiliği ile sınırlı yerel hizmetleri sunarlar. Belediyeler ise 5393 sayılı kanuna tabi belediyeler ve 5216 sayılı kanuna tabi büyükşehir belediyeleri olmak üzere ikiye ayrılır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, 64-68).

Ülkemizin idari yapısı gereği kamu kaynaklarının çoğu merkezi hükümetçe kullanılmaktadır. Anayasal hükümler bulunmasına rağmen yerel yönetimlerin

görevlerinin kapsamına ilişkin yeterli gelirleri olmadığı görülmektedir. Yerel yönetim sistemi içerisinde özellikle il özel idareleri ve köyler, yerel hizmetlerin görülmesinde personel ve gelir yetersizliği ile merkezi idarenin tasarrufuna bağlı hareket etmek zorunda kaldıklarından zamanla işlevlerini yitirmişler. Bu aşamada ise belediyeler, kentsel ihtiyaçların görülmesinde temel aktör haline gelmişlerdir (T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010: 42).

Belediye Kanunu 60. madde, belediyelerin giderleri başlıklıdır. Bu kanunda sıralanan bütün giderler şunlardır:

- “a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler*
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler*
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri*
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler*
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler*
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri*
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler*
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri*
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*
- j) Dava takip ve icra giderleri.*
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.*
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.*

m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.

n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

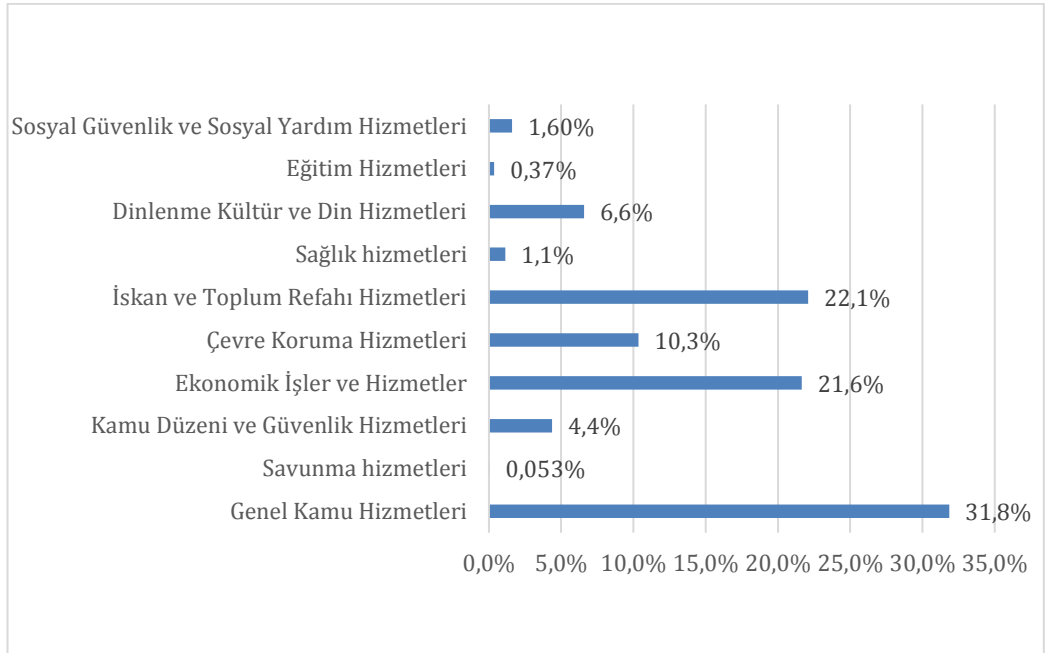
r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.

s) İmar düzenleme giderleri

t) Her türlü proje giderleri." dir.

Belediyelerin sosyal korumaya dair giderleri (i) bendinde yer almaktadır. Sosyal koruma harcamaları ise, fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri(SGSYH)* harcamaları kaleminde kayıt altına alınmaktadır.

Grafik 1: Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2006-2016 Dönemi Ortalaması, %

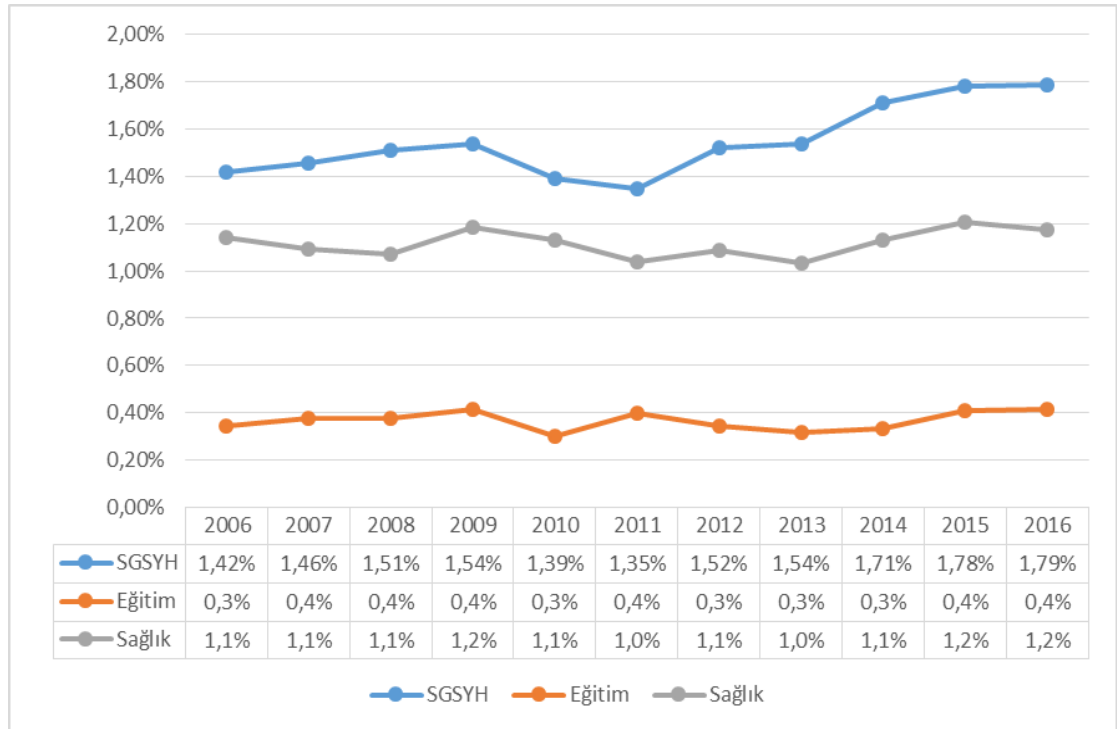


Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

Grafik 1, 2006-2016 yılları arası ortalaması olarak belediye giderlerinin fonksiyonel dağılımını göstermektedir. Buna göre belediye giderlerinin yaklaşık %85'inden fazlası genel kamu hizmetleri, iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri toplamından oluşmaktadır. Toplam sosyal harcamaların oranı ise %3,1 civarındadır. SGSYH harcamalarının ortalaması %1,60, eğitim harcamalarının ortalaması %0,37, sağlık harcamalarının ortalaması %1,1'dir.

Sosyal harcamaların yıllar itibariyle gelişimi ise Grafik 2' de gösterilmiştir. 2006-2016 döneminde ortalama SGSYH %1,60, eğitim % 0,4 ve sağlık %1,1 oranındadır. Eğitim ve sağlığa ilişkin uygulamalar merkezi yönetimce ya da belediye sınırları dışında kalan bölgelerde il özel idarelerince yürütülmektedir. Öte yandan genel eğitime ve sağlığa yönelik harcamalar belediyelerin isteğe bağlı görevleridir. Bu bakımdan bütçe kısıtı altında, eğitim ve sağlıkta fırsat eşitliğini bozmamak ve bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek açısından bu hizmetlerin merkezi yönetimce gerçekleştirilmesi olağan karşılanabilir bir durumdur.

Grafik 2: Yıllar İtibariyle Sosyal Harcama Bileşenlerinin Toplam Harcamalara Oranı, 2006-2016, %



Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

Sosyal yardım ve hizmetleri içeren SGSYH harcamaları ise eğitim ve sağlıktan daha fazla pay almaktadır. SGSYH harcamaları 2006 yılında % 1,42 iken, 2016 yılında %1,79'a yükselmiştir. Her ne kadar yoksulluğun giderilmesi ulusal düzeyde yürütülmesi gereken bir politika olsa da aslında her ilin ya da bölgenin yaşam standartları, ihtiyaçları, yoksulluk sınırları, alım gücü farklılaştığından yoksulluğa yerel çözümler de aramak gereklidir. Bu nedenle sosyal korumayı içeren SGSYH harcamalarının yerel düzeyde yüksek olması olumsuz olarak algılanmamalıdır.

11 yıllık bu süreçte Türkiye'nin siyasal gelişmeleri ; 2009 ve 2014 yerel seçimleri ile 2007, 2011, 2015 Haziran ve 2015 Kasım genel seçimlerdir. 2000 sonrası dönemde yerel yönetimlere dair önemli hukuki gelişmeler de yaşanmıştır. “5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun” olmak üzere yerel yönetimler alanını düzenleyen temel yasalar yürürlüğe girmiştir (MİGM, 2016: 47).

2006-2016 yılları arasında bu kanunlardan ikisi, çalışmada incelenecek verilerin sayısal değerlerini değiştirme özelliğe sahiptir. Bunlardan ilki olan 2012 tarihli 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi mücavir alanları içerisinde il özel idaresi yönetimine son verilmiş ve 14 yeni BŞB'i ortaya çıkmıştır. 2014 yerel seçimlerinin ardından belediyelerin GBVG'den aldıkları paylar da değişmiştir. Değişikle⁹, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %2,85'ini alan büyükşehir dışındaki belediyelere %1,50, %2,5'unu alan büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine % 4,50, %1,5 pay alan il özel idarelerine %0,5 pay vermeye başlanmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin il sınırları içerisinde vergi gelirlerinden aldıkları pay %5'ten %6'ya çıkarılmıştır (Arıkboğa, 2015: 11-15).

Sosyal harcamaların belediyeler düzeyinde nasıl gerçekleştirildiğini görmek açısından belediye kademelerine göre ayrı ayrı grafikler oluşturulmuştur. Bu

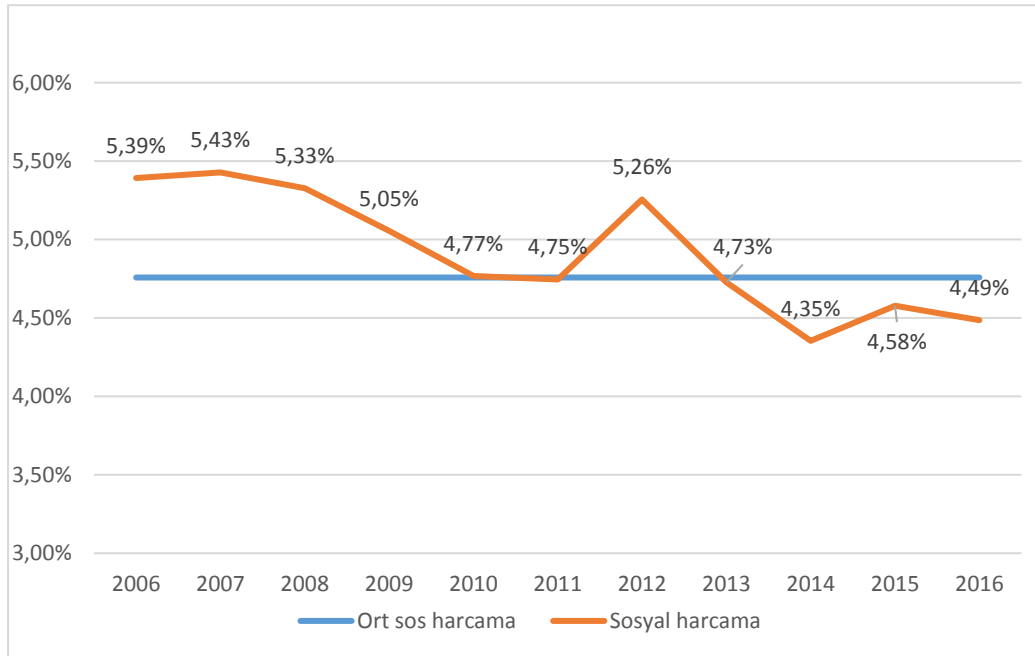
⁹ 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun

kapsamda büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ve en son ilçe ve belde belediyelerinin sosyal harcamaları incelenecektir.

3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Harcamaları

Grafik 3'e göre 2006-2016 yıllarında BŞB'lerin ortalama sosyal harcamaları %4,76'dır. Bunda BŞB'lerin gelirleri itibariyle sahip oldukları fırsatlar ve nüfuslarının etkili olduğu söylenebilir. Ancak doğrusal harcama trendine bakıldığında ise azalma eğilimindedir. 11 yıllık periyotta yaklaşık sosyal harcamalar %0,9 oranında azalmıştır. 2006 yılında %5,39 olan oran, 2016 yılına gelindiğinde %4,49'dur.

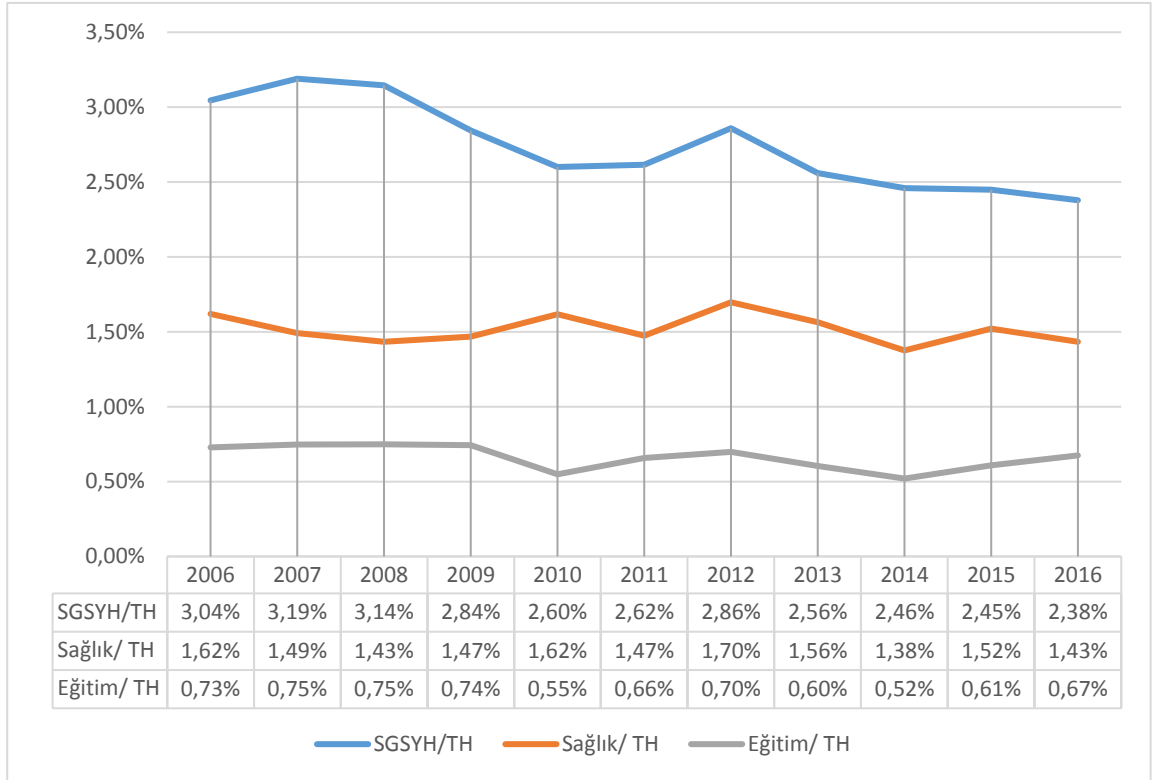
Grafik 3: Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Harcamaları, 2006-2016, %



Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

Grafik 4 ise BŞB'lerin sosyal harcamalarının bileşimleri gösterilmektedir. Buna göre BŞB'lerin harcamalarının yarısından fazlasını SGSYH harcamaları oluşturmaktadır. Sosyal harcamalarda 11 yıllık döneme ait ortalama olan %4,76'lık payın; %2,62'si SGSYH, %1,50'si sağlık, %0,64'ü ise eğitim harcamalarından gelmektedir. BŞB faaliyetlerinin, eğitim ve sağlıktan çok SGSYH'ye yöneldiği söylenebilir. BŞB'lerin genişleyen bütçeleri içerisinde harcamalara ayrılan her bir payın 2016 sonunda azaldığı bir kez daha görülmektedir.

Grafik 4: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamal Bileşenlerinin Dağılımı, 2006-2016, %

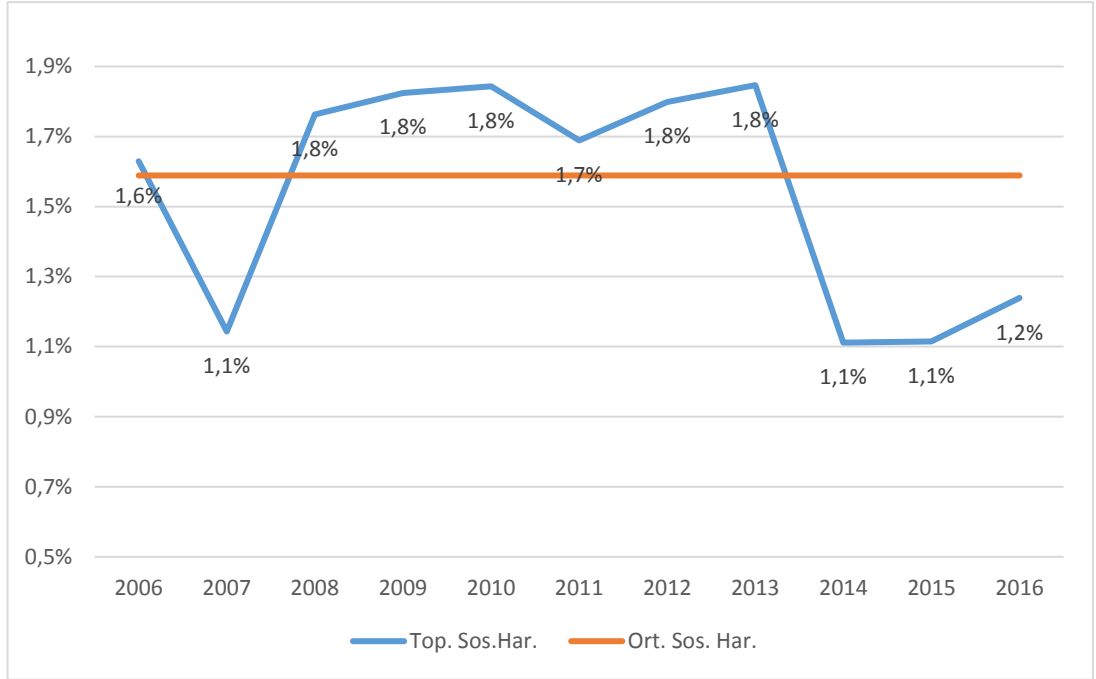


Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

3.2.1.2. İl Belediyelerinde Sosyal Harcamalar

Büyükşehir belediyesi dışında kalan il belediyelerin 11 yıllık dönem için ortalama sosyal harcaması %1,6'dır. 2007-2013 döneminde harcamalar ortalama %1,6'nın üzerindedir. 2014 yerel seçimlerden sonra 14 büyükşehir belediyesinin büyükşehir kapsamına alınması il belediyelerinin sayısı azalmıştır. Geriye kalan belediyelerin ise küçük ölçekli ve kısıtlı bütçelerinin olduğu düşünüldüğünden sosyal harcamalarının azalması olası karşılanabilir. 2006 yılında %1,6 olan sosyal harcamaların oranı, 2016 yılı itibarıyla %1,2'dir.

Grafik 5: İl Belediye Sosyal Harcamalarının Dağılımı, 2006-2016, %

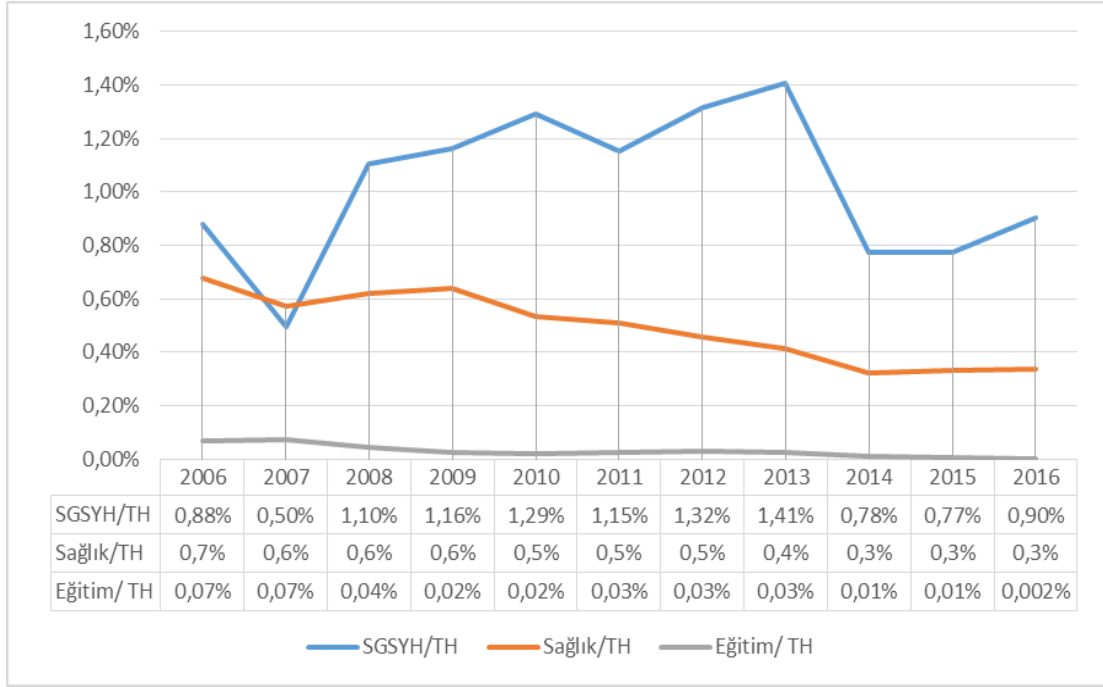


Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

Ayrıca 2014 yerel seçimlerinden sonraki değişiklikle belediyelerin GBVG tahsilatının toplamından aldıkları pay % 2,85'ten %1,50'a inmiştir. 2014 yılında il belediyelerinin sosyal harcama oranlarındaki keskin düşüşün nedeni belediye gelirlerinin azalması olabilir.

Sosyal harcamaların bileşimi ise Grafik 6'da gösterilmiştir. İl belediyelerinde de sosyal harcamalarda en büyük pay SGSYH'a aittir. Dönem ortalaması olarak SGSYH %1,09, sağlık %0,05, eğitim ise %0,03 oranındadır. İl belediyelerinin, BŞB'lere göre mali imkanlarının kısıtlı olması, nüfusun %77,48'inin büyükşehirlerde yaşaması, il belediye sınırları dışındaki hizmetlerin il özel idarelerine bırakılması ve eğitim ile sağlık alanındaki harcamaların çoğunlukla il özel idaresi eliyle gerçekleştirilmesi gibi nedenler bu oranların düşük seyretmesine gerekçe olarak gösterilebilir. 2006 yılından 2016'ya kadar SGSYH harcamaları oransal olarak artmış, sağlık ve eğitim harcamaları azalmıştır. En fazla azalış eğitim harcamalarında görülmektedir.

Grafik 6: İl Belediye Sosyal Harcama Bileşenlerinin Dağılımı, 2006-2016, %



Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

3.2.1.3. İlçe ve Belde Belediyelerinin Sosyal Harcamaları

İlçe ve belde belediyelerinde 2006 yılında %1,27 olan sosyal harcama oranı, 2016'da %2,43'e yükselmiştir. 2006-2016 yılları arası ortalama sosyal harcama oranı %1,88'dir. 2013 yılından sonra sosyal harcamalar ortalamanın üzerine çıkmıştır. Halbuki BŞB'lerde ve illerde durum tam tersidir.

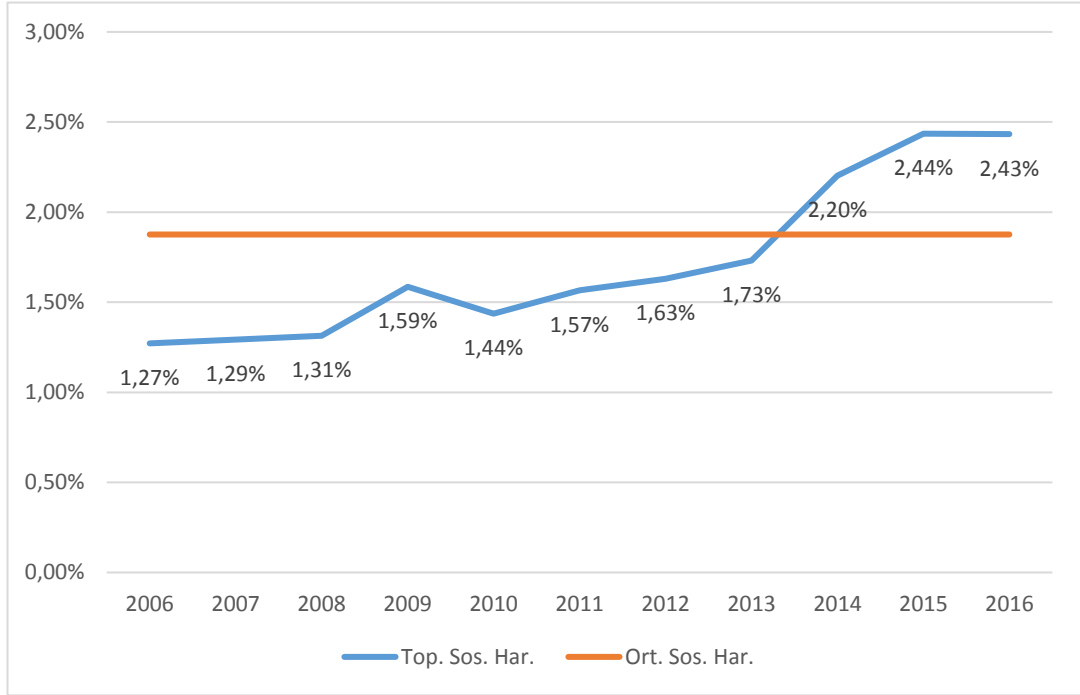
Yine 2014 yılındaki değişiklikle büyükşehir ilçe belediyelerine GBVG tahsilatı toplamından verilen pay %2,5'tan %4,5'e çıkarılmıştır. 2013 yılından sonra ilçe ve beldelerin sosyal harcama oranlarındaki artışın sebebi gelirler artışından kaynaklanıyor olabilir.

Buradan çıkarılacak sonuç 2006-2016 dönemi boyunca belediyelerin ölçüğü bakımından; harcamalarını miktarına göre büyük ölçekli olarak nitelendirecek olan BŞB'lerde sosyal harcamalar oransal olarak azalmakta iken küçük ölçekli ilçe ve belde belediyelerde harcamalar oransal olarak artmıştır. Yani belediyelerin büyüklüğü ile harcamaların oranları arasında trend olarak ters yönlü bir seyir mevcuttur.

Bu durum esasen belediyenin ölçüğü büyüdükçe görev, sorumluluk ve yetkilerin büyümesi; bu doğrultuda gider bütçesinin büyümesiyle alakalı olabilir. Kentsel alanda

büyük projelerin ve taleplerin doğması ihtiyacı, büyükşehirleri bu alanlarda harcama ve yatırım yapmaya mecbur kılmaktadır. Bu yüzden de nominal olarak azalmasa da büyüyen bütçelerin içerisinde harcama oranlarının azalış şeklinde görülmesi doğal bir sonuçtur.

Grafik 7: İlçe ve Belde Belediyelerinin Sosyal Harcamaları, 2006-2016, %

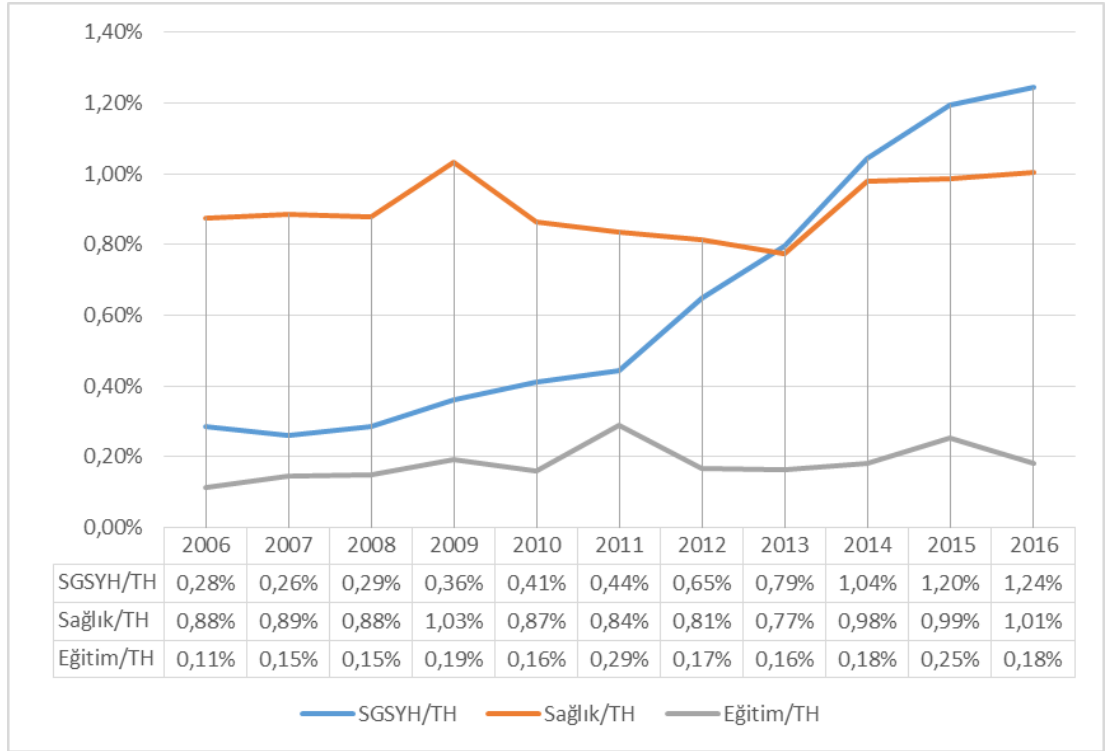


Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

%1,88'lik ortalama sosyal harcama oranının %0,9'u sağlık, %0,78'ü SGSYH, %0,2'si ise eğitim harcamalarına aittir. Burada yine diğer belediye kademelerinin aksine bir durum ortaya çıkmaktadır. En dramatik artış SGSYH harcamalarında gerçekleşmiştir. Toplam belediye harcamaları içerisinde 2006 yılında %0,28 olan oran, 2016 yılında %1,24'e yükselmiştir. 2013 yılından sonra SGSYH harcamaları, sağlık harcamalarını aşmıştır.

Bunun yanında 2009 yılındaki sosyal harcama oranındaki yukarı yönlü hareket yerel seçimlerden kaynaklı olabilir. Ayrıca 2014 yılında da bir önceki yıla göre sosyal harcama oranında belirgin bir artış görülmektedir. Bu artış diğer yıllarda da etkisini sürdürmüştür.

Grafik 8: İlçe ve Belde Belediyelerinin Sosyal Harcama Bileşenlerinin Dağılımı, 2006-2016, %



Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

3.2.2. Belediye Gelirleri ve Sosyal Harcamalar

Belediye gelirleri kanununda gelirler:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler
- e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler
- f) Faiz ve ceza gelirleri
- g) Bağışlar
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler

i) *Diğer gelirler*” şeklinde sıralanmıştır.

Belediye gelirleri, idareler arası transfer gelirleri ve öz gelirler olarak gruplandırılmaktadır.

3.2.2.2. İdareler Arası Transfer Gelirleri

Transfer gelirlerine; merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, proje yardımları, diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar gösterilebilir.

3.2.2.2.1. Merkezi Yönetim Payları

Türkiye’de yerel yönetimler “5779 sayılı Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Pay Verilmesi Hakkında Kanun”a göre genel bütçe vergi gelirlerinden pay almaktadırlar. “2012 yılındaki 6360 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle¹⁰, GBVG tahsilatı toplamının %1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. %1,5 oranındaki payın %80’i belediyelerin nüfusuna, %20’lik kısmı ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. Bu %4,5’lik payın %90’ı ilçelerin nüfusuna, %10’luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Büyükşehir Belediyeleri (BŞB) iki kaynaktan pay almaktadır. Özel Tüketim Vergisi Kanunu’na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere BŞB sınırları içerisinde yapılan GBVG tahsilatı toplamının %6’sı ile GBVG tahsilatı toplamı üzerinden BŞB içinde yer alan ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’u BŞB payı olarak ayrılır. %6’lık payın %60’ı doğrudan ilgili BŞB hesabına aktarılırken kalan %40’lık kısmının %70’i

¹⁰ “2012 yılında kabul edilen ve ilgili maddeleri ilk yerel yönetim seçimlerinde (2014 yılında) yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, belediyelerin GBVG’den ayrılan paylarına ilişkin olarak büyükşehir dışındaki belediyelerin payını %2,85’den %1,5’e düşürmüştür; ancak büyükşehir ilçe belediyelerinin payını %2,5’den %4,5’e ve büyükşehir belediyelerine verilecek payların oranını da %5’den %6’ya artırmıştır. Bu bağlamda ortalamada hem oranlar artmış hem de toplam pay miktarında bir artış yaşanmış olmaktadır. Söz konusu mallar, akaryakıt, gaz ve benzeri akaryakıt ürünleridir” (Yaş ve Akduğan, 2015:52).

nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre BŞB'ler arasında dağıtılır. Nüfusu 10.000 ve altında olan belediyelere de her yıl Maliye Bakanlığı bütçe Nüfusu 10.000 ve altında olan belediyelere de her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak özel bir ödenek, denkleştirme ödeneği adı altında verilmektedir”(Yaş ve Akduğan, 2015: 52).

3.2.2.2. Bağış ve Yardımlar

Bağış ve yardım gelirleri; merkezi yönetime dâhil kuruluşların bütçelerine konulmuş ödeneklerden ya da yasayla kurulmuş fonlardan, özel kişi ve kuruluşlardan belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için veya koşulsuz olarak belediyelere aktarılan değerlerdir. Bu bağış ve yardımlar, şartlı ve şartsız olmak üzere ikiye ayrılabilir. Şartlı bağış ve yardımlar, belirli bir amaca gerçekleştirilmesine yönelik yapılan ve veriliş amacına uygun kullanılabilen yardımlardır. Şartsız bağış ve yardımlar ise, harcama yeri belirli olmayan, belediyelerin mali gücü arttırmak, gelir yetersizliği veya gelirin azalması sorunlarını telafi etmek için yapılır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 304-306).

3.2.2.3. Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri olarak ise vergi gelirleri; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri; yurt dışından, kurumlardan ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar; faizler, paylar ve çeşitli gelirler; sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilat gösterilebilir. Bu öz gelirler kendi içerisinde vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler ve diğer gelirler olarak sınıflandırılabilir.

3.2.2.3.1. Vergi Gelirleri

Belediye gelirleri Emlak Vergisi, Haberleşme Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisinden oluşmaktadır.

Emlak Vergisi: Emlak Vergisinin konusunu, Türkiye içinde bulunan bina ve araziler oluşturmaktadır. Emlak Vergisi bina, arsa, arazilerin vergi değeri üzerinden kanunda belirtilen vergi oranlarına göre hesaplanır. Mükellefi, esasen emlakın

sahibidir. Emlakın sahibi yoksa intifa hakkı sahibi; intifa hakkı sahibi de yoksa emlak sahibi gibi tasarruf eden gerçek ya da tüzel kişiler mükellef kabul edilir (Gerçek, 2013: 8-9).

İlan ve Reklam Vergisi: Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir. İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir.

Eğlence Vergisi: Biletle girilen yerler, müşterek bahislerde, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir. Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir.

Haberleşme Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisine tabidir. Haberleşme vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon idaresidir.

Elektrik ve Havagazı Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir. Elektrik ve Havagazı tüketenler, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisini ödemekle mükelleftirler.

Yangın Sigorta Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir. Yangın Sigortası Vergisini, sigorta şirketleri ödemekle mükelleftir.

Çevre Temizlik Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar Çevre Temizlik Vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanır.

Tablo 12: Belediye Vergilerinin Belediye Türlerine Göre Tahsil Yetkisi

| Belediye Vergileri | Büyükşehir Dışındaki Belediyeler | Büyükşehir Belediyeleri | Büyükşehir İlçe Belediyeleri |
|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Emlak Vergisi | x | | x |
| Çevre Temizlik Vergisi | x | %20 Pay | x |
| Yangın Sigorta Vergisi | x | x | |
| Eğlence Vergisi | x | x | x |
| İlan ve Reklam Vergisi | x | x | x |
| Haberleşme Vergisi | x | | x |
| Elektirik ve Havagazı Tüketim Vergisi | x | | x |

Kaynak: Arıkboğa, (2016: 281).

Sayılan vergilerden hangilerinin tahsil edileceği ise belediye kademesine göre değişmektedir. Tablo 12'ye göre büyükşehir belediyeleri ilan ve reklam vergisi, yangın sigorta vergisi ve eğlence vergisini tahsil etmektedirler. Çevre temizlik vergisi ise ilçe belediyelerince tahsil edilmekte, BŞB'lere %20 pay verilmektedir. Yangın ve sigorta vergisi ise itfaiye hizmetlerinin büyükşehir tarafından yürütülmesi nedeniyle, ilçe belediyeleri bu vergiyi tahsil etmemektedir (Arıkboğa, 2016: 281).

3.2.2.3.2. Harçlar

Harçlar belirli bir kamu hizmeti karşılığında alınan paylardır. Türkiye'de belediyelerin tahsil ettiği yerel harçlar İşgal Harcı, Tatil Günleri Çalışma Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetim Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı ve Zemin Açma İzni Harcı), İşyeri Açma İzin Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harçlarından oluşmaktadır

3.2.2.3.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyeler doğalgaz, su, asfalt gibi bazı kamu hizmetlerinin finansmanı için taşınmaz sahiplerinin tümünden ya da bir kısmından aldığı paylar, harcamalara katılma paylarıdır. Belediyelerin aldıkları paylar şunlardır:

Yol Harcamalarına Katılma Payı: Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce; a) yeni yol açılması, b) mevcut yolların yüzde 40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi, c) kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi, d) mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile bu pay alınabilir.

Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce; yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınır.

Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede; yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı halinde dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden alınır.

3.2.2.3.4. Diğer Öz Gelirler

Vergiler, harcamalara katılma payları, harçlar dışında belediyelerin ikincil öz gelirleri olarak teşebbüs ve mülkiyet gelirleri; menkul kıymet, taşınır ve taşınmaz mal satışından elde edilen sermaye gelirleri; faiz gelirleri; ücret gelirleri; müze giriş ücretleri payı; maden payı; ceza gelirleri; özel kişi veya kurumlardan alınan bağış ve yardımlar ile alacaklardan tahsilatlar diğer öz gelirleri oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 73. Maddesine göre "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.*" Bu hüküm doğrultusunda belediyelerin gelirlerini serbestçe takdir etme yetkileri yoktur. Merkezi yönetimden aktarılan payların da yasal olarak belirlendiği göz önüne alındığında Türkiye'de yerel

yönetimlerin mali özerkliği olduğu savunusunu yapmak doğru olmaz (Yaş ve Akduğan, 2015: 52-53).

Belediyelerin yeterli öz gelirlere sahip olmadığı çeşitli çalışmalarda ifade edilmiştir. Korlu ve Çetinkaya (2013), 2010-2013 yıllarını kapsayan yaptıkları bir çalışmada öz gelirlerin gelirler içerisinde oranının düşük seyrettiği ve belediyelerin büyüklükleri arttıkça öz gelirlerin oransal olarak küçüldüğü sonucuna varmışlardır. Yine Arıkboğa (2016), 2008-2014 yılları arası dönemde vergi ve harç gelirlerinin belediye gelirlerine oranının ilçe belediyelerinde %27, il belediyelerinde %13, BŞB'lerde ise %2 olduğunu söylemiştir.

Bu durumun nedeni BŞB gelirlerine ilişkin düzenlemelerde de açıktır. BŞB'ler, Emlak Vergisi ve ÇTV gibi verimli vergileri kendi sınırları içerisinde tahsil edememekte; bunlar yerine ilan ve reklam vergisi, yangın ve sigorta vergisi, eğlence vergisini tahsil etmektedir. ÇTV'den BŞB'lere %20 oranında pay verilmektedir. (Arıkboğa, 2016:291).

Belediyeler gelirleri içerisinde bulunan emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi kalemler hariç diğer kaynaklardan önemli gelirler sağlayamamaktadırlar. Hatta bu gelirlerin tahsilat giderleri, elde edilen gelirleri aştığı için *ayak bağı vergiler* olarak da anılmaktadır (Güner ve Yılmaz, 2006: 89).

Tablo 13: Belediye Gelirlerinin Yıllara Göre Dağılımı, 2006-2016, %

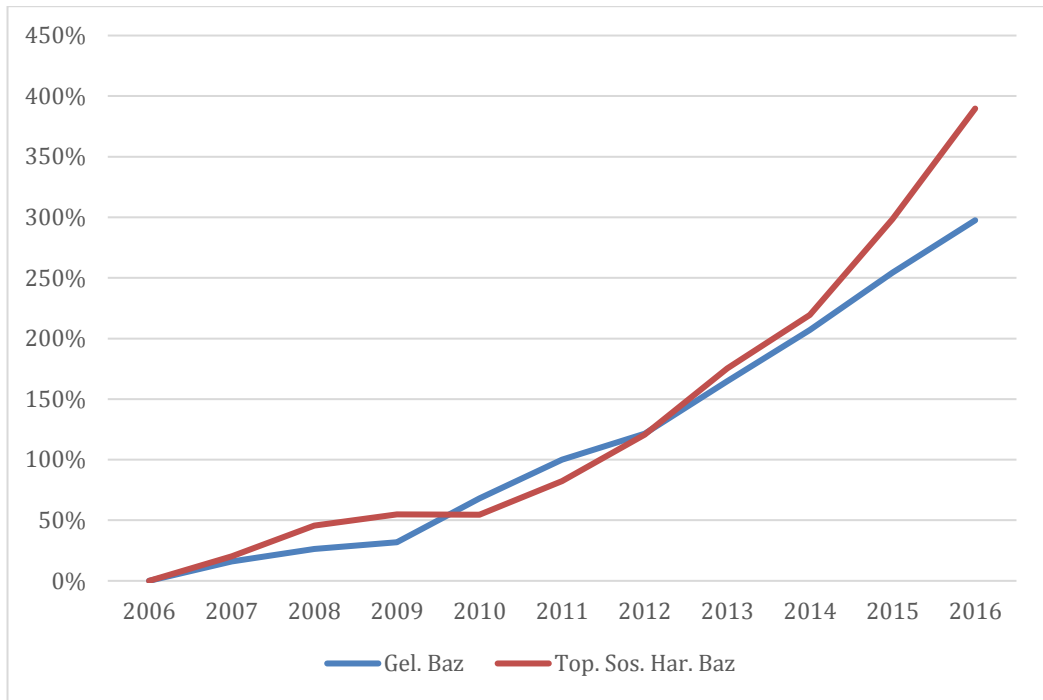
| Yıllar | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Vergi Gelirleri | 16 | 16 | 16 | 14 | 17 | 17 | 16 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 15 | 16 | 15 | 15 | 14 | 13 | 14 | 15 | 11 | 10 | 10 |
| Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Faizler, Paylar ve Cezalar | 56 | 58 | 61 | 63 | 60 | 60 | 61 | 59 | 62 | 66 | 64 |
| Sermaye Gelirleri | 9 | 8 | 6 | 5 | 7 | 8 | 7 | 9 | 6 | 7 | 7 |
| Alacaklardan Tahsilat | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 0 | 1 |

Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

Belediye gelirlerinin en önemli kalemini idareler arası transferleri içeren faizleri paylar ve cezalar kalemi oluşturmaktadır. 2006'dan 2016'ya kadar bu payın gelirler içerisindeki ağırlığı artmıştır. İkinci en büyük gelir kalemini ise belediye sınırları içerisinde tahsil edilen vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi gelirlerinde yıllar itibariyle önemli değişimler yaşanmamıştır. Vergi gelirlerini, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile sermaye gelirleri takip etmektedir.

Burada önemli olan soru belediyelerin gelirlerinin artmasının sosyal harcamalar da bir değişim yaratıp yaratmayacağıdır. Neticede gelirlerde artış sağlansa da hangi harcamaya tahsis edileceği nihayetinde politikacıların takdirine bağlıdır.

Grafik 9: 2006 Yılına Göre Belediye Gelirleri ve Sosyal Harcamaların Nominal Artışı, %



Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

Grafik 9'da 2006 yılı baz alınarak sosyal harcamaların ve belediye gelirlerinin değişimi karşılaştırılmıştır. Buna göre 2010-2012 dönemi hariç sosyal harcamalar belediye gelirlerinden daha fazla arttırılmıştır. Yani esasen, belediyeler elde ettikleri gelirlerin artış hızına görece sosyal harcamaları için daha fazla pay ayırmışlardır. Bu durumda diğer koşullar sabit kalırken, belediye gelirlerini arttırmak belediyelerin sosyal harcamalarını arttırabilir. Ancak bu kesin bir çıkarım değildir. Bununla ilgili kanıtların ileri düzey çalışmalarda aranılması gerekmektedir.

3.3. SOSYAL HARCAMALARI ETKİLEYEN FAKTÖRLER BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Çalışmada daha önceki bölümde bahsedilen yerel yönetimlerde sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörlerle ilgili değerlendirmeler seçilmiş büyükşehir belediyeleri özelinde yapılacaktır. Bu belediyeler, seçilirken illerin sosyo-ekonomik göstergeleri dikkate alınmıştır.

Bugün ülkemizde 1368 belediye bulunmaktadır. 30 büyükşehir belediyesinde ise nüfusun yaklaşık %77,48'i yaşamaktadır. Çalışmada nüfusa göre Türkiye'nin en büyük 3 ili incelemek istenmiştir. En büyük il olan İstanbul'a dair çalışmada kullanılacak belgeler eksik ya da ulaşılamadığından Ankara ve İzmir illeri değerlendirilmeye alınmıştır.

Ankara ve İzmir'in dışında; sosyal harcamaların temel amacının yoksulluğu gidermek ve bağlantılı olarak sosyal dışlanmayı önlenmek olduğu göz önüne alındığında TÜİK verilerine göre en yüksek göreceli yoksulluğa sahip Adana ve Mersin illeri seçilmiştir. TÜİK (2017)'nin yayınladığı "*Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları, 2016*"da her bölge için eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %50'si temelinde hesaplanan yoksulluk sınırına göre, gelire dayalı göreceli yoksulluk oranının en yüksek olduğu bölgeler %15,9 ile Adana ve Mersin illeridir.

Tablo 14: Seçilmiş İllerin Belediye ve Nüfus Sayısı, 2017

| Açıklama | Türkiye | Adana | Ankara | İzmir | Mersin |
|-----------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Belediye Sayısı | 1368 | 16 | 26 | 31 | 14 |
| Nüfus | 80.810.525 | 2.216.475 | 5.445.026 | 4.279.677 | 1.793.931 |

Kaynak: TÜİK

İllerin sosyal harcamalarını incelemeye önce bazı sayısal bilgileri sunma gereği görülmüştür. 2017 yılı verilerine göre, seçilen büyükşehirlerden nüfus ölçütüne göre en büyük il Ankara iken, en küçük il Mersin'dir. Mersin aynı zamanda en az belediyeyi bünyesinde barındıran ildir. Belediye sayısına göre en fazla belediye ise İzmir'dedir.

Tablo 15: Gelir ve Yoksulluk Göstergeleri, 2016

| Açıklama | Kişi Başına Düşen Gelir, (2014) | Gini Katsayısı | Yoksul Sayısı | Yoksulluk Sınırı, TL* | Yoksul Oranı % |
|---------------|---------------------------------|----------------|---------------|-----------------------|----------------|
| Ankara | 36.680 | 0,395 | 584 | 9658 | 11,3 |
| İzmir | 31.179 | 0,384 | 527 | 9097 | 12,9 |
| Adana, Mersin | 20.195 | 0,414 | 618 | 6533 | 15,9 |
| Türkiye | 26.489 | 0,404 | 11.026 | 7116 | 14,3 |

*Medyan gelirin %50'sine göre

Kaynak: TÜİK

2014 yılında Türkiye'de kişi başına düşen gelir 26.489 TL'dir. Buna göre Ankara ve İzmir illeri Türkiye ortalamasının üzerinde gelire sahipken, Adana ve Mersin illeri ortalamasının altında gelir elde etmektedir. 2016 yılı verilerine göre belirlenen gini katsayısı, yoksulluk sınırı ve yoksulluk oranında da durum benzerdir. Gini katsayısının 0'a yaklaştıkça gelir dağılımının daha adil olduğu varsayıldığında ve yoksulluk oranı ile beraber düşünüldüğünde Ankara ve İzmir'in performansı Türkiye ortalamasına göre olumludur. Buna rağmen gelişmiş büyükşehirler olmalarıyla bağlantılı olarak yoksulluk sınırı görece yüksektir. Adana ve Mersin illeri ise gelir dağılımı ve yoksulluk oranında Türkiye ortalamasına göre olumsuz bir görünüm sergilemektedirler.

Tablo 16: İşgücü Göstergeleri, 2016, %

| Açıklama | Türkiye | Ankara | İzmir | Adana, Mersin |
|------------------------|---------|--------|-------|---------------|
| İşsizlik oranı | 10,9 | 11,4 | 14,0 | 10,4 |
| İşgücüne katılma oranı | 52,0 | 53,2 | 55,4 | 50,0 |
| İstihdam oranı | 46,3 | 47,2 | 47,6 | 44,8 |

Kaynak: TÜİK

İşgücü göstergelerinde ise en yüksek işsizlik oranı İzmir'dedir. İstihdam oranında yine İzmir ilk sıradadır. İş gücüne katılım oranının yüksek olması işsizlik oranının yüksek görünmesine neden olmaktadır.

Bu verilerin ardından çalışmada izlenecek yöntemden bahsetmek yararlı olacaktır. Sosyal harcama olarak fonksiyonel sınıflandırma kapsamında; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler harcamalarının esas alınacağı belirtilmişti.

Sosyal harcamalar, belediyelerin kesin hesap planları, performans programları, stratejik planları ve faaliyet raporları değerlendirilerek izlenmiştir.

Kesin hesap planlarında, fonksiyonel sınıflandırmanın 7 kodlu *Sağlık Hizmetleri*, 9 kodlu *Eğitim Hizmetleri* ve 10 kodlu *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri* harcamaları aranmıştır. İdarelerin faaliyetleri düşünüldüğünde bu hizmet kalemlerinin hepsinin yoksul kesimine aktarılmadığı açıktır. Bu yüzden bahsi geçen harcamaların ekonomik fonksiyonu da göz önünde bulundurulmuş ve ekonomik kodunun 1. düzeyinde 5 kodlu *Cari Transferler* kaleminin, 2. Düzeyinin 4 kodlu o *Hane Halkına Yapılan Transferler* başlığı sosyal yardım harcamaları olarak kabul edilmiştir.

3.3.1. Mali Olanaklar Açısından Seçilmiş Büyükşehirlerin Değerlendirilmesi

Tablo 17: Sosyal Harcamalar ve Sosyal Harcamaların Bileşenlerinin İller Arası Karşılaştırması, 2017

| Açıklama | İller, Oranlar ve Sıralamalar | | | |
|---|-------------------------------|----------------|-----------------|---------------|
| | 1. | 2. | 3. | 4. |
| Sıralama | | | | |
| Gerçekleşen Bütçe Gideri, TL | Ankara | İzmir | Mersin | Adana |
| Toplam Bütçe Gideri İçerisinde Sosyal Harcamaların Payı, % | Ankara 4,91 | İzmir 4,63 | Mersin 1,9 | Adana 0,9 |
| Toplam Bütçe Gideri İçerisinde SGSYH Oranı, % | Ankara 4,47 | İzmir 2,73 | Mersin 1,6 | Adana 0,2 |
| Toplam Bütçe Gideri İçerisinde Sağlık Harcamaları Oranı, % | İzmir 1,8 | Adana 0,7 | Ankara 0,45 | Mersin 0,3 |
| Kişi Başına Düşen Sosyal Harcama, TL | Ankara 57,25 | İzmir 49,93 | Mersin 14,92 | Adana 5,63 |

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin İlleri Kesin Hesap Planları ve Faaliyet Raporları

2017 yılı bütçe giderlerine göre büyükten küçüğe illerin sıralaması Ankara, İzmir, Mersin ve Adana'dır. Ankara BŞB, bütçe giderlerine oranla toplam sosyal harcamalara en fazla pay ayıran ve kişi başına en çok sosyal harcamayı yapan idaredir. SGSYH harcama oranının en yüksek olduğu il %4,47 ile Ankara'yken, sağlık harcaması oranında %1,8 ile İzmir'dir.

Toplam harcamalarına oranla en az sosyal harcama gerçekleştiren BŞB, %0,9 ile Adana'dır. Onu, %1,9 ile Mersin takip etmektedir. Halbuki görece yoksulluğun en yüksek olduğu bu bölgelerin daha yüksek sosyal harcaması yapması gerektiği düşünülmektedir.

Sosyal harcamalara bütçede ayrılan payın yanı sıra gider gerçekleşme oranlarında bazı hususlar dikkat çekicidir. Örneğin 2017 yılı verilerine göre Adana BŞB; SGSYH harcamalarının %23'ünü, sağlık harcamalarının ise %17'sini gerçekleştirememiştir.

Tablo 18: Adana BŞB 2017 Yılı Gider Bütçesi Fonksiyonel Sınıflandırma 1. Düzeyi

| Açıklama | Ödenek TL | Gerçekleşme TL | Gerç. Oranı, % |
|---|-------------------------|--------------------------|----------------|
| Sağlık Hizmetleri | 12.540.000 | 9.702.792 | 77 |
| Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri | 4.400.000 | 2.760.291 | 63 |
| Toplam | 1.680.000.000,00 | 1.382.597.386.833 | 82 |

Kaynak: 2017 yılı Adana BŞB Faaliyet Raporu

Seçilen dört il için, bütçe büyüklükleri arttıkça sosyal harcamaların payının arttığı ve bu yüzden de kişi başına düşen harcamalarının arttığı söylenebilir. Bu durumda belediyelerin yapması gereken, bütçe büyüklüklerini arttırmaktır. Bütçe büyüklüğü arttırmanın yolu gelirleri arttırmak ya da tahmin edilen bütçe giderlerini gerçekleştirmektir.

Her ne kadar yerel yönetimlere kanunlarla geniş görev ve sorumluluklar verilmiş olsa da bunları yerine getirecek mali kaynaklara sahip değildirler. Gelirleri yönünden büyük oranda merkezi yönetime bağımlı olan büyükşehirler için yeni gelir kaynakları yaratılması ve mevcut gelir kaynaklarının tahsilatını etkin olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Tablo 19: Bütçe Gelirlerinin İller Arası Karşılaştırılması, 2017

| Açıklama | İller, Oranlar ve Sıralamalar | | | |
|---|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1. | 2. | 3. | 4. |
| Gerçekleşen Bütçe Geliri, TL | Ankara | İzmir | Mersin | Adana |
| Toplam Bütçe Geliri İçerisinde Vergi Gelirlerinin Oranı, % | Adana 2,75 | Mersin 2,3 | Ankara 2,0 | İzmir 1 |
| Toplam Bütçe Geliri İçerisinde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Oranı, % | Adana 18,0 | Mersin 8,8 | İzmir 6 | Ankara 2,4 |
| Toplam Bütçe Geliri İçerisinde Diğer Gelirlerin Payı Harcamaları Oranı, % | İzmir 92 | Mersin 88,7 | Adana 79,02 | Ankara 78,0 |
| Toplam Bütçe Geliri İçerisinde Sermaye Gelirlerinin Oranı, % | Ankara 16,8 | İzmir 1 | Adana 0,02 | Mersin 0,01 |

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin İlleri Kesin Hesap Planları ve Faaliyet Raporları

Gerçekleşen bütçe gelirlerinin büyüklüklerine göre illerin sıralaması Ankara, İzmir, Mersin ve Adana'dır.

Vergi gelirlerinin bütçe içerisindeki payının en fazla olduğu BŞB, %2,75 ile Adana; en az olduğu BŞB, %1 ile İzmir'dir. Adana %18'lik oran ile teşebbüs ve mülkiyetler gelirlerinde oransal olarak en fazla geliri elde eden BŞB iken, Ankara %2,4 ile son sıradadır.

Yerel yönetimlerin öz gelirleri olan vergi ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin bütçe içerisindeki oranında 1. sırada olan Adana'nınsa, kişi başına düşen sosyal harcamaları diğer belediyelere görece en düşük düzeyde gerçekleştirilmesi dikkat çekici bir sonuçtur. Bu durum, yüksek oranda sosyal harcama yapmanın sadece öz gelir elde edebilmekle bağlantılı olmadığına bir göstergesidir. Aynı durum Mersin örneği için de geçerlidir.

Gelirlere sahip olmanın yanında bütçe gelirlerini tahsil etme başarısı da önemlidir. Nitekim; Adana, bütçe ile tahmin edilen vergi gelirlerinin %50,4'ünü; Ankara %71'ini; İzmir %60'ını; Mersin %35,93'ini tahsil edebilmiştir. Vergi gelirleri tahsilatındaki eksiklikler bütçe gelirlerinin istikrarı açısından mali problemler doğurabilir. Bu yüzden vergi tahsilatı arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

Gelirlerin dağılımında dikkat edilecek bir nokta ise öz gelirlerinin sürekliliğine ilişkindir. Ankara BŞB, neredeyse tamamı taşınmazların satış geliriyle elde edilen sermaye gelirlerinden, diğer belediyelere göre daha fazla yararlanmaktadır. Ankara'nın sermaye gelirlerinin bütçe içerisindeki oranı %16,8 iken, ikinci sırada gelen İzmir ilinin yalnızca %1'dir. Taşınmaz varlıkların satışının sürdürülebilirliğinin uzun vadede tartışılması gereklidir.

İzmir BŞB 2017 gelir bütçesi verilerine göre en fazla kaynak diğer gelirlerden sağlanmaktadır. %92'lik oran seçilmiş diğer belediyelere görece en yüksektir. Hesap planı ayrıntılı olarak incelendiğinde diğer gelirler içerisinde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payı %99,7'dir. Bu durum, İzmir BŞB'yi gelirleri yönünden merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Diğer gelirlerin bütçe içerisindeki oranının en düşük olduğu il olan Ankara'nın ise sermaye gelirleri vasıtasıyla mevcut durumda olduğu bir kez daha görülmektedir.

Tablo 20: Seçilmiş Büyükşehirlerin Gelirlerinin Giderlerini Karşılama Oranı ve Sosyal Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı, 2010-2017,%

| İller | Yıllar | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------|----------------|----------|-------|-------|----------|-------|-------|-------|------|
| Adana | Gel./Gid. | 99 | 102 | 113 | Veri Yok | 110 | 129 | 134 | 79 |
| | Sos. Har./ TH | Veri Yok | 1,2 | 0,8 | Veri Yok | 0,6 | 0,8 | 1,0 | 0,9 |
| Ankara | Gel./Gid. | 100,5 | 111,9 | 110,5 | 71,7 | 77,9 | 105,8 | 100,4 | 94,7 |
| | Sos. Har./ TH | 8,21 | 9,10 | 7,32 | 4,66 | 6,04 | 6,85 | 5,62 | 4,91 |
| İzmir | Gel./Gid. | 99 | 112 | 112 | 100 | 102 | 85 | 79 | 81 |
| | Sos. Har./Gid. | 10,1 | 4,8 | 4,5 | 4,3 | 4,9 | 4,6 | 4,8 | 4,6 |
| Mersin | Gel./Gid. | 146,8 | 171,4 | 139,6 | 178,4 | 121,4 | 85,1 | 77,1 | 80,4 |
| | Sos Har/ TH | 1,6 | 3,3 | 3,1 | 5,5 | 5,4 | 2,5 | 1,7 | 1,9 |

Kaynak: Adana BŞB, Ankara BŞB, İzmir BŞB ve Mersin BŞB Faaliyet Raporları.

Gelirlerin elde edilmesiyle artan mali olanakların sosyal harcamalar üzerinde nasıl bir etki doğurduğunu anlamak içinse tablo 20 kullanılmıştır. Buna göre gelir artışının her zaman sosyal harcamaların artışı anlamına gelmeyeceği görülmektedir.

Adana BŞB gelirleriyle giderlerini karşılama hususunda, 2009 ve 2016 yılı hariç geri kalan yıllarda %100'ün üzerinde bir performans sergilemiştir. Buna rağmen sosyal harcamalar adına kayda değer bir artış görünmemektedir. GGKO'nun %129 olduğu 2015 yılında ve GGKO'nun %78,8'e düştüğü 2017 yılında bütçe giderleri içerisinde gerçekleşen sosyal harcamaların oranı neredeyse aynı kalmıştır. Ancak dikkat çekici bir husus bütçe ile ayrılan ödeneğin nominal olarak azalmasıdır. Örneğin SGSYH kapsamında 2015 yılında 10.513.000 TL ayrılan ödeneğin %26,14'ü gerçekleştirilmiştir, 2017 yılında ise aynı kaleme 4.400.000 TL ayrılmış ve %63'ü gerçekleştirilmiştir.

Ankara BŞB'nin gelirlerin giderleri karşılama yeteneği bir önceki yıla göre artış (azalış) gösterdiğinde sosyal harcamaların oranı yine bir önceki yıla göre artmaktadır (azalmaktadır). Ancak, 2010 ve 2016 karşılama oranlarının neredeyse aynı seviyede olmasına karşın, harcamaların bütçe içindeki oranı %2,59 azalmıştır. Bu durum Ankara BŞB'nin gelir kaynaklarını diğer alanlardaki harcamaları finanse etmek için kullandığını ya da toplam harcamalarını sosyal harcamalarından fazla arttırdığını düşündürmektedir.

İzmir için GGKO arttığında sosyal harcamaların da arttığı savunmak yapmak doğru değildir. Gelir değişimlerinden bağımsız olarak sosyal harcamaların oranı 2010 yılı hariç, kayda değer bir artış ya da azalış göstermemektedir. Örneğin GGKO'un %112 olduğu 2011 yılında sosyal harcamaların oranı % 4,8 iken, GGKO'nun %79 olduğu 2016 yılında sosyal harcamalar yine %4,8 oranındadır. Bütçe açık verse de sosyal harcamalardan vazgeçilmediği yorumu yapılabilir.

Son olarak Mersin BŞB'de ise, 2014 yılı hariç bir önceki yıla göre GGKO arttığında (azaldığında) sosyal harcama oranlarının arttığı (azaldığı) görülmektedir. 2014 yılından sonra GGKO %100'ün altına inip bütçe açık vermeye başladığında sosyal harcamalar da azaltmıştır. Bu sadece oransal olarak değil, nominal olarak da gerçekleşmiştir. Örneğin 2014 yılında sosyal harcamaların tutarı 27.622.107,29 TL iken, 2015'te 23.096.776,98 TL'dir. Halbuki 2015 yılı gider bütçesi 2014'ün bütçesinden yaklaşık %82 oranında daha büyüktür. 2016 yılında da sosyal harcamalar nominal olarak azalmaya devam etmiştir. Bu bilgi doğrultusunda, Mersin BŞB diğer harcamalarını finansmanında sosyal harcamalarında kesintiye başvurmuş görünmektedir.

3.3.2. Merkezi-Yerel İlişkiler Bağlamında Değerlendirme

Türkiye’de yerel yönetimler idari ve mali açıdan büyük oranda merkezi yönetime bağımlıdır. Merkezi yönetim gelirlerine bağımlılık sosyal harcamaları büyük oranda etkilemektedir. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin dağılımı Tablo 21’de gösterilmiştir. 2010-2016 yılları arasında yerel yönetimlerin ortalama vergi gelirleri %1,6, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %10,4, sermaye gelirleri ise %6,5’tur. Bunun yanında idareler arası transfer kaleminde merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan pay ortalama %73,3’tür.

Tablo 21: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Gelirlerinin Dağılımı, 2010-2016, 2016, 2017, %

| Gelir Türü | 2010-2016 Yılları Arası Ortalama,% | 2016, % | 2017,% |
|-----------------------------------|------------------------------------|---------|--------|
| Vergi Gelirleri | 1,6 | 1,6 | 1,4 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 10,4 | 9,3 | 12,2 |
| Alınan Bağış ve Yardımlar | 0,8 | 0,7 | 0,5 |
| Faizler ve Paylar | 78 | 80 | 78,6 |
| Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar | 73,3 | 78 | 75,6 |
| Sermaye Gelirleri | 6,5 | 6 | 6,6 |

Kaynak: Muhasebat verilerinden derlenmiştir.

2017 yılında büyükşehirlerin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payı içeren kişi ve kurumlardan alınan paylar kaleminin oranı %75,6’dır. Buna göre Adana ve Ankara BŞB’lerinin bu kalem itibariyle gelirleri içindeki oranı büyükşehirler ortalamasının altında iken, İzmir ve Mersin BŞB’lerinde Türkiye ortalamasının üzerindedir. Gelirleri itibariyle merkezi idareye bağımlılığı en fazla olan il İzmir’dir.

Tablo 22: İllere Göre Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar, 2017

| İl | Gerçekleşme, TL | Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar, TL | Gelirler İçindeki Payı, % |
|--------|-----------------|---|---------------------------|
| Adana | 1.089.632.322 | 815.879.006 | 75 |
| Ankara | 6.005.553.245 | 3.480.437.121 | 58 |
| İzmir | 3.760.733.584 | 3.307.555.284 | 88 |
| Mersin | 1.121.549.018 | 913.741.701 | 81 |

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin illeri Kesin Hesap Planları

Merkezi idare vergi gelirlerinden en fazla miktarı nüfusu itibariyle Ankara almıştır. Bu ili İzmir, Mersin ve Adana izlemiştir. Aslına bakıldığında bu sıralama sosyal harcama yapma oranları sıralaması ile aynıdır. Bu durum, sosyal harcama oranlarını merkezi yönetimden elde edilen gelirlerin belirlediğini düşündürmektedir, ancak kesin bir yargıya varmak mümkün değildir.

Yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki bir diğer konu ise hizmetlerin bölüşümüdür. Merkezi ve yerel idareler arasındaki görev bölüşümü genellik, karma ve liste usulü ilkelerine göre yapılmaktadır. Genellik ilkesine göre yerel yönetimler yasalarla yasaklanmamış ya da başka bir idareye bırakılmamış faaliyetleri yerine getirebilirler. Liste ilkesine göre ise yerel yönetimlerin yapabilecekleri ya da yapamayacakları faaliyetler anayasada ve kanunlarda sıralanmıştır. Karma sistemde ise liste usulünün yanında genellik yetkisini de kullanılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 90-91). Daha önceki bölümlerde incelenen ülke örneklerinde hizmetlerin yönetim kademeleri arasında paylaştırıldığı görülmüştür. Ülkemizde, yerel yönetimler liste ilkesine gereğince kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmektedir. Sosyal alanda verilen eğitim, sağlık, sosyal yardım, konut gibi hizmetler ise aynı zamanda merkezi idarenin de görevleri arasındadır. Özellikle sosyal yardımlar konusunda çok parçalı bir yapı görülmektedir.

Tablo 23'ten de anlaşılacağı üzere sosyal yardım faaliyetleri merkezi yönetim ekseninde teşkilatlanmıştır. Merkezi yönetim eliyle gerçekleştirilen çoğu yardım ise Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesindeki kurum ve kuruluşlarca sürdürülmektedir. Kamusal sosyal yardımın ağının bir parçası olan yerel yönetimlerde ise, sosyal yardımlar genellikle sosyal hizmetler müdürlüğü, sosyal yardımlar genel müdürlüğü ya da merkezlerinden yürütülmektedir.

Tablo 23: Türkiye’de Sosyal Yardımların Sunulması

| |
|--|
| Merkezi Yönetim |
| 1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 1.2. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü 1.2.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı 1.2.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu 1.3. Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü 1.4. Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü 1.5. Çocuk Hizmetleri Genel müdürlüğü 1.6. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü 2. Vakıflar Genel Müdürlüğü 3. Emekli Sandığı (2022 sayılı kanun) 4. Milli Eğitim Bakanlığı |
| Yerel Yönetimler |
| 1. İl ve İlçe Belediyeleri 2. Büyükşehir Belediyeleri 3. İl Özel İdaresi |
| Özel Sosyal Yardımlar |
| Sivil Toplum Kuruluşları Eksenli Sosyal Yardımlar |
| Sivil Sosyal Yardımlar |

Kaynak: Ustabaşı (2013: 34-52)’ den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bugün 5393 sayılı Belediye Kanunun’unun 14. maddesinin a bendi gereğince sosyal yardımlarda bulunmak belediyelerin zorunlu bir görevidir. Genel eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik faaliyetler ise isteğe bağlı bırakılmıştır. Sosyal harcamalar alanında eğitim ile sağlık harcamalarının isteğe bağlı bırakılması ve merkezi yönetimin bir görevi olarak algılanması, yerel yönetimleri daha kolay yerine getirilen sosyal yardım ve hizmetlerin sunumuna itmektedir. Sosyal yardım yapma konusunda ise belediye kademeleri arasında da bir görev dağılımı söz konusu değildir.

Sosyal yardım ve hizmetlerin çoğunluğunun yerel yönetimlere devri konusunda ise bazı eleştirel görüşler vardır. Şeker (2005); sosyal yardım hizmetlerinin olgunlaştığı gelişmiş ülkelerde hukuk devleti ilkelerine uygun, demokratik bir kültür ve sınıflar arası dayanışmanın olduğunu sosyal refaha dayalı ulus devlet anlayışının geliştiğini ifade etmiştir. Türkiye’de ise bu hizmetleri yerel yönetimlere devretmenin sosyal yardım ve hizmetlerin bir politika olarak belirlenmesi sürecini zorlaştıracağını ve siyasallaşacağını söylemiştir. Ayrıca sosyal hizmet uzmanlarının yerel yönetimlerce istihdamının, meslek mensuplarının mesleki kültür ve örgütlenmelerini

sekteye uğratacağını belirtmiştir. Türkiye gibi ülkelerde sosyal yardım ve hizmetlerin bütüncül bir politika içerisinde yürütülmesi gerektiğini savunmuştur.

3.3.3. Yerel Yönetişim Bağlamında Değerlendirme

Yerel yönetim; vatandaşların, STK'ların ve ilgili kuruluşların kamusal karar alma süreçlerine dahil olarak demokrasi ve vatandaşlık bilincinin geliştirilmesine, katılımcılığın artırılmasına, kent yönetiminin ortak akılla yönetilmesine imkan sağlamaktadır. Kent konseyleri, kent meclisleri, kadın konseyleri gibi mekanizmalarla yerel sorunlara katılımcı çözümler sunan yönetişimin bu özellikleri, belediyelerce bir stratejik amaç olarak benimsenmesini sağlamaktadır.

İzmir BŞB' i 2015-2019 stratejik planında yönetişimi bir stratejik alan olarak belirlemiştir. Bu alan içerisindeki hedefi, “*katılımcı ve şeffaf yönetim anlayışıyla modern ve kaliteli hizmet sunmak*” olarak belirlemiştir.

Tablo 24: İzmir BŞB Stratejik Planında Yönetişime İlişkin Amaç ve Hedefler

| | |
|--------------------------|---|
| Stratejik Amaç | Kent Konseyi vasıtasıyla Belediye ve Sivil Toplum Kuruluşları arasında işbirliği içerisinde proje üretmek |
| Stratejik Hedef | Kentte hayatı kolaylaştıran ve insan yaşamına önem veren projeleri hayata geçirmek |
| Performans Hedefi | İlimizde faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları (dernekler, vakıflar ve meslek kuruluşları) ve bunların üst kuruluşları ile muhtarlıklardan gelen hizmet taleplerini karşılamak. Sivil toplum kuruluşlarına proje hazırlama alanında öncülük ederek bu konuda eğitim faaliyetleri ve projeler gerçekleştirmek |

Kaynak: İzmir BŞB 2016-2019 Stratejik Planı.

Yerel yönetişimin Ankara BŞB bünyesinde de bir stratejik amaç olarak belirlendiği görülmüştür. Bu hedefe uygun olarak STK'lara hizmet ve eğitim ile muhtarlıklara hizmet verilmiştir.

Diğer büyükşehir belediyesi örneklerinde de dezavantajlı gruplara yönelik yönetim faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Örneğin; Adana'da *Divan Oteli Göçle Gelenler Çalıştay Organizasyonu*, *Girişimci Kadınlar İçin Hibe ve Destek Programı Seminer Organizasyonu* bunlardan bazılarıdır. Yine Mersin BŞB bünyesinde 2017 yılında, Mersin Tabipler Odası ve Kent Konseyi talebi doğrultusunda Suriyeli

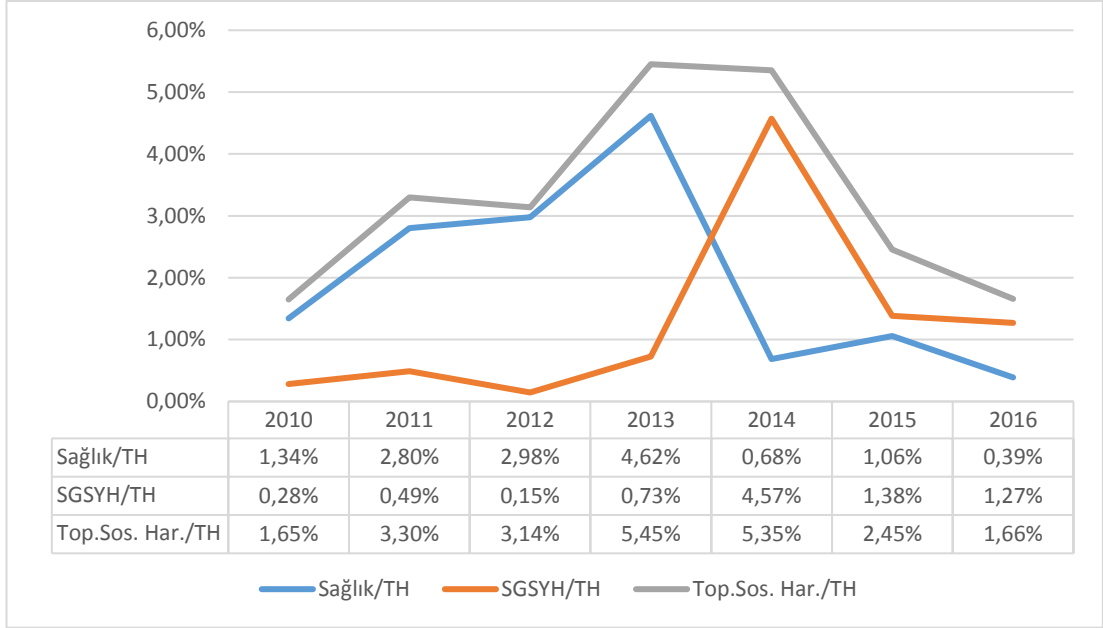
çocuklara yönelik 2016-2017 eğitim-öğretim yılı sonuna kadar haftanın 5 günü ve 1 öğün olmak üzere gıda yardımı yapılması kararı alınmıştır. 2016-2017 eğitim-öğretim yılı sonuna kadar 30 Suriyeli çocuğa toplamda 4000 kişilik gıda yardımı yapılmıştır (Mersin BŞB Faaliyet Raporu, 2017: 261). Sığınmacıların Türkiye'ye ve diğer illere görece yoğunlaştığı bu illerde, sorunlara yerel çözümler üretilmesi, kentsel yoksulluğa yerinden müdahale edilmesi, belediyelerin sosyal harcamaların niteliğini ve niceliğini arttırmaya katkıda bulunabilir.

3.3.4. Sosyal Harcamaların Bir Hak Olduğu Bilinci Bağlamında Değerlendirme

Sosyal harcamalar kimi zaman siyasi iradenin tercihine bağlı olarak da değişebilmektedir. İncelenen belediyeler açısından en çarpıcı örnek Mersin BŞB'dir. Bu noktada 7 yıllık dönemdeki en önemli gelişmelerden biri ise 2014 yılının Mart ayında yapılan yerel seçimlerdir. Seçim hazırlıklarına bir önceki dönemden itibaren başlandığı varsayıldığında, 2013-2014 yıllarında sosyal harcamalar 7 yıllık dönemin en yüksek oranlarına sahiptir. Bu noktada politik motivasyonlarla sosyal harcamaların arttırıldığı düşünülebilir. Ancak 2014 yılından sonra giderlerin karşılanmasında sıkıntılar olduğu da unutulmamalıdır.

2010-2014 arası dönemde sosyal harcamalar doğrusal olarak yükseliş göstermiştir. 2014 yılından sonra sosyal harcamalar oransal olarak azalmıştır. 2013 yılından sonra sağlık harcamalarının yerini sosyal harcamalar almış ve daha fazla harcama yapılan alan olmuştur. 2014 yerel seçimleri sonucunda yeni belediye başkanının yönetime gelmesini kamusal karar alma tercihlerinde değişiklik doğurmuş olabilir.

Grafik 10: Mersin BŞB'nin Sosyal Harcamalarının Toplam Harcamalar İçerisindeki Oranı, 2010-2016, %



Kaynak: Mersin BŞB Kesin Hesap Planları

Sosyal harcamaların politik çıkarılara göre manipüle edildiği sıkça yöneltelen bir eleştiridir. Bu eleştiride en fazla öne sürülen alan ise sosyal yardımlardır. Tablo 25'te 2010-2016 döneminde seçilmiş büyükşehirlerin sosyal harcamaları içerisinde yaptıkları sosyal yardımlar, hane halkına yapılan transferler (HHYT) olarak gösterilmektedir.

Tablo 25: Seçilmiş BŞB'lerin Sosyal Harcamalar Kapsamındaki Sosyal Yardımları, 2010-2016, %

| İller | Yıllar | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------|----------------------|----------|----------|----------|-------|-------|----------|----------|
| Adana | HHYT/ Top. Sos. Har. | Veri yok | Veri yok | Veri yok | 7,1 | 6,77 | Veri yok | Veri yok |
| | HHYT/TH | Veri yok | Veri yok | Veri yok | 0,046 | 0,055 | Veri yok | Veri yok |
| Ankara | HHYT/ Top. Sos. Har. | 54,9 | 59,1 | 51,5 | 56,3 | 56,8 | 55,1 | 57,2 |
| | HHYT/TH | 4,50 | 5,37 | 3,78 | 2,62 | 3,43 | 3,77 | 3,22 |
| İzmir | HHYT/ Top. Sos. Har. | 0,02 | 0,03 | v.y. | 0,03 | 0,04 | 0,07 | 0,04 |
| | HHYT/TH | 0,002 | 0,002 | v.y. | 0,001 | 0,002 | 0,003 | 0,002 |
| Mersin | HHYT/ Top. Sos. Har. | 11,2 | 12,3 | 3,6 | 7,5 | 9,2 | 42,5 | 50,2 |
| | HHYT/TH | 0,18 | 0,41 | 0,11 | 0,41 | 0,49 | 1,04 | 0,83 |

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir ve Mersin Kesin Hesap Planları

Buna göre büyükşehirlerin sosyal yardım oranları birbirleriyle tamamen farklılaşmakta, hatta aynı büyükşehir belediyesinde dahi yıllar içerisinde değişimler gözlenmektedir. Büyükşehirler arasında sağlıklı bir karşılaştırma yapılamamasının en önemli sebebi aynı harcamanın bütçelere farklı kaydedilmesidir.

Örneğin, Ankara BŞB’nce gerçekleştirilen sosyal harcamaların yarısından fazlası sosyal yardımlar şeklinde gerçekleştirmektedir. Yardım oranların bu denli yüksek olmasının sebebinin, sosyal harcamaların fonksiyonel sınıflandırmanın 3. ve 4. düzeyinde sınıflandırmamış olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. 3. ve 4. düzeyde sınıflandırma yapılmaması, hizmetlerin programda bazında görülememesine neden olmakta; hizmet olarak yürütülen bir harcamanın hesap planına transfer harcaması olarak yansımaya neden olmaktadır. Bu yüzden diğer belediyelerle kıyasla Ankara BŞB’nin özelinde HHYT’ler sadece sosyal yardımları değil sosyal hizmetleri de kapsamaktadır.

İzmir BŞB’nin hane halkına yaptığı transferlerin esasen bu denli küçük görünmesinin sebebinin ise ekonomik sınıflandırmadan kaynaklı olduğu düşünülmektedir. Örneğin, *Fakir ve Muhtaçlara Yardım* kalemi ekonomik sınıflandırmada mal ve hizmet alımları olarak yansıtılmaktadır. Ancak diğer belediyeler bu tür bir harcamayı hane halkına transfer olarak yansıttığından SGSYH içerisinde HHYT’nin yüksek olduğu görülmektedir. Belediyelerin kesin hesap planlarındaki farklılıklar yardımların ölçülmesini zorlaştırmakta ve iller arasında doğru bir karşılaştırma yapılamamaktadır.

3.3.5. İhtiyaç Tespiti ve Planlama Bağlamında Değerlendirme

Türkiye’deki sosyal yardım sisteminin refah karması olarak sunulması, yardımların uygulanmasında da bazı problemler doğurmaktadır. Bunların başında ise ihtiyaç sahiplerinin tespit edildikten sonra kayıt altına alınmaması gelmektedir. Çözüm adına kayıtların izlendiği ortak bir veri tabanı ihtiyacı doğmaktadır. İdareler açısından ise ortak bir veri sisteminin olmayışı bir vatandaşın kimi zaman aynı yardım için farklı birimlerden yararlanıcı olmasına yol açmakta, hizmetlerin ve kaynakların tekrar etmesine, aynı prosedürlerin defalarca yapılması sonucu iş verimliliğinin azalmasına ve mali kayıplara neden olmaktadır.

Ayrıca sosyal yardım başvuruları bürokratik bir sürece tabidir. İhtiyacı sahibinin her başvurusu için bu evrakları edinmesi, yardım türüne göre evrakların çeşitlenmesi, yardımı sunan birimlere ulaşması, bireyi zorlayan ve motivasyonunu kıran bir süreçtir.

Söz konusu bu sorunları bertaraf etmek adına *Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi* uygulaması, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nca 2010 yılında geliştirilmeye başlanmıştır. Bu uygulama; yoksul ve muhtaç kişilerin sosyal yardım başvurularının alınmasından, sosyo-ekonomik durumlarına ilişkin verilerin ve belgelerin depolanması, muhtaçlık kararının verilmesi gibi sosyal yardım sürecinin her aşamasını kapsayan bir sistemdir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017: 1).

Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi uygulamasında hâlihazırda yerel yönetimlerin, SYDV'den yardım alan kişilerin verilerine ulaşması çalışmaları devam etse şu anda bütün belediyeler için mümkün görünmemektedir. Karşılıklı protokollerin kurumların kişisel verileri paylaşması, hizmetlerde tekrara düşmemek ve politika oluşturma sürecine katkıda bulunması beklenilmektedir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017: 63).

Bu sistemin yanında belediyelerin sosyal harcamalarını yerinde tahsis edebilmesi adına kentsel yoksulluk haritaları ve envanterlerini oluşturması gereklidir. Seçilen iller arasında Ankara'nın 2012 yılında yerel paydaşlarla ortaklaşa çalışarak bir yoksulluk haritası oluşturduğu görülmüştür.

Adana ve Mersin BŞB'lerinde de yoksulluk haritasına oluşturmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. 2016 yılının performans programında; Mersin BŞB'nin "*yoksulluk haritasının çıkarılması*" hedefi bulunmaktadır. Bu amaçla, "*Mersin'in yoksulluk haritasını çıkarıp, her yıl yenilenmesi*" performans göstergesi seçilmiştir. Ancak 2017 yılında bu hedefe ve göstergeye yer verilmemiştir. Yine, Adana 2015 performans programında "*kentin sosyal doku haritasını çıkartarak vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerini karşılamak*" hedefini belirlenmiştir. Hedefin, 2015 yılında %20, 2016 yılında da belirlenen göstergeye göre %20'sini gerçekleştirmiştir. Ancak 2017 yılı performans programında söz konusu çalışmaya ilişkin veriler bulunamamıştır.

İhtiyaçların tespitinin yanında, mevcut verilerle etkin bir planlama yapılması muhakkak gereklidir. Stratejik planlamayla uygun amaç ve hedeflerin belirlenmesi, performans programında hedeflere ulaşmada izlenecek göstergelerin seçilmesi, hedef ve amaçlarla uyumlu faaliyetler gerçekleştirilmesi, faaliyetler sonucunda hedeflere

ulaşılıp ulaşılamadığı, ulaşılamadıysa sapmaların hangi sebeplerden kaynaklandığı bilgisi harcamaların bütçelendirilmesinde ve tahsisinde bir yol haritası sunacaktır.

Genel olarak seçilmiş illerde rastlanan durum İzmir BŞB özelinde aktarılacaktır. Buna göre tablo 26’da İzmir BŞB’nin performans hedeflerine ulaşmak için kullanıldığı bazı performans göstergelerine yer verilmiştir. Örneğin, gıda paketi yardımı yapılacak kişi sayısı 2015 yılında 35.000 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılı için bu hedef 37.500 olarak güncellenmiştir. Ancak yine de 2016 yılı gerçekleşmesi, hedefin üzerindedir. Ayrıca gıda yardımlarına ilişkin yardım kişi, adet, yıl gibi değer türlerine ulaşılrken; maliyet bilgisine ulaşılamamaktadır.

Tablo 26: İzmir BŞB’nin Sosyal Yardımlar Özelinde Seçilmiş Performans Göstergeleri Sonuçları

| Performans Göstergeleri | Ölçü Birimi | 2015 Gerçekleşen | 2016 Hedef | 2016 Gerçekleşen | Başarı Durumu | Sapma Nedeni |
|--|-------------|------------------|------------|------------------|---------------|---|
| Nakdi yardım yapılacak kişi sayısı | Kişi/Yıl | 61503 | 71600 | 52081 | İyi | |
| Yapılan nakdi yardım tutarı | TL/Yıl | 12.697.650 | 18.750.000 | 11.114.500 | İlerlemede | |
| Gıda paketi yardımı yapılacak öğrenci sayısı | Kişi/Yıl | 35.000 | 37.500 | 40.000 | Hedef ve üstü | |
| Aynı yardım yapılacak kişi sayısı | Kişi/Yıl | 321 | 50 | 9.325 | Hedef ve üstü | Yardıma muhtaç vatandaşa dağıtılmak üzere alımı yapılan temizlik malzemesinin dağıtımının gerçekleşmiş olması |
| Kırtasiye yardımı yapılacak öğrenci sayısı | Kişi/Yıl | 42.022 | 40.000 | 48.706 | Hedef ve üstü | |
| Yardım Yapılacak İhtiyaçlı Öğrenci Sayısı | Kişi/Yıl | 67.022 | 40.000 | 73.567 | Hedef ve üstü | Okullardan gelen yardım talebinin beklenenin üzerinde olması |

Kaynak: İzmir BŞB 2016 yılı Faaliyet Raporu

Tablo 26’da İzmir BŞB’nin, sosyal yardımlar özelinde belirlenen performans göstergelerinin, performans sonuçları yer almaktadır. Faaliyet raporu sonuçlarına göre, performans programında belirlenen göstergelerde sapmalar söz konusudur. Sosyal yardımların çoğu belirlenen hedeflerin üzerinde gerçekleşmiştir. Başarılı olarak nitelendirilemeyecek; iyi, ilerlemede, hedef ve üstü durumlarından sapmalar oranlandığında şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

Tablo 27: Sosyal Yardım Göstergelerinden Sapma

| Açıklama | 2016 Hedefinden Sapma Oranı, % | Sapma Yönü |
|--|--------------------------------|------------|
| Nakdi yardım yapılacak kişi sayısı | 27,26 | Az |
| Yapılan nakdi yardım tutarı | 40,72 | Az |
| Gıda paketi yardımı yapılacak öğrenci sayısı | 6,67 | Fazla |
| Aynı yardım yapılacak kişi sayısı | 18550 | Fazla |
| Kırtasiye yardımı yapılacak öğrenci sayısı | 21,76 | Fazla |
| Yardım yapılacak İhtiyaçlı Öğrenci Sayısı | 83,91 | Fazla |

Kaynak: İzmir BŞB 2016 yılı Faaliyet Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Buna göre nakdi yardımlar belirlenenin ölçülerin aşağısında, aynı yardımlar ise yukarısındadır. Sonuçlara göre planlama mekanizmasının işlerliğinde sorunlar olduğu söylenebilir. En belirgin sapma, aynı yardımlardan yararlanan kişi sayısına ait %18550 oranıdır. Hedeften sapma gerekçesi; *“yardıma muhtaç vatandaşa dağıtılmak üzere alımı yapılan temizlik malzemesinin dağıtımının gerçekleşmiş olması”* şeklinde gösterilmektedir. Diğer göstergelerde ise sapma nedenlerine ulaşılamamaktadır. Hedeflerden niçin ve hangi gerekçelerle sapıldığıнын tespiti idarenin güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesine yardımcı olurken, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerini de katkı sunacaktır.

3.3.6. Örgütlenme Yapısı Bağlamında Değerlendirme

Tablo 28: Demografik Yapı ile İlgili Göstergeler, 2016,%

| Açıklama | Türkiye | Adana | Ankara | İzmir | Mersin |
|--|---------|-------|--------|-------|--------|
| Yaşlı Nüfus Oranı | 8,3 | 7,2 | 7,9 | 10,24 | 8,3 |
| Engelli Nüfus Oranı (2012) | 2,06 | 2,20 | 1,83 | 2,46 | 2,33 |
| Çocuk Nüfusunun Oranı | 28,7 | 30,8 | 25,7 | 22,9 | 29,0 |
| Kadın Nüfusu Oranı | 49,8 | 49,98 | 50,37 | 50,15 | 50,08 |
| Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Göçmenler | 100,0 | 6,80 | 1,26 | 2,36 | 7,89 |

Kaynak: TÜİK

Sosyal politikada özel olarak korunması gereken gruplar yani dezavantajlı kimseler; kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler, eski hükümlüler ve göçmenlerdir. Eski hükümlülere ilişkin istatistiki bilgi bulunmamıştır. İllerdeki diğer dezavantajlı gruplar tespit edilmeye çalışılmıştır. Kıyaslanma yapıldığında yaşlı ve nüfusun, diğer illerden görece fazla olduğu yer İzmir'dir. Çocuk nüfusta Adana; kadın nüfusunda ise Ankara birinci sıradır.

Ülkemiz son yıllarda yoğun bir mülteci ve göçmen akınına uğramaktadır. İstatistiki verilere göre 2018 yılı itibari ile sığınmacılardan 227.075'i kamplarda yaşarken, 3.334.632 kişi ise kamp dışında yaşamaktadır. Maddi zorluklar ve sosyal güvencesizlik yaşayan sığınmacıların çoğu şehirlerde temel ihtiyaçlarını karşılayamamakta, enformel sektörlerde çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Çalışma imkanı bulamayanlar ise kentlerde yoksulluk, barınamama, açlık, suça karışma, hastalık gibi tehlikelerle yüz yüze kalmaktadırlar. Merkezi yönetim politikalarının kentsel yoksulluğu çözemediği böyle durumlarda yerel yönetimler birinci derece sorumlu olmaktadır.

Tablo 29: Seçilmiş Büyükşehir Belediyelerinin Sağlık ve Sosyal Koruma Alanlarındaki Örgütlenmeleri

| Adana | Ankara | İzmir | Mersin |
|---|---|--|--|
| <p>Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aile ve Sağlık Hizmetleri - İş Sağlığı ve Güvenliği - Sosyal Hizmetler ve Yardımlar -Gündüz Bakım Evleri -Engelli Hizmetleri -Göç ve Göçmen İşleri <p>Sosyal İşler Daire Başkanlığı</p> | <p>Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> -Engelliler ve Rehabilitasyon -Gençlik ve Çocuk -Psikolojik Danışmanlık -Sosyal ve İdari İşler -Sosyal Yardımlar Planlama ve Koordinasyon -Yaşlı Hizmetleri ve Şefkat Evleri -Çocuk Evleri <p>Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı</p> | <p>Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sosyal Hizmetler, -Sosyal Yardımlar, -Aşevleri -Huzurevleri -Sosyal Kampüs İdari ve Teknik Hizmetler <p>Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> -Engelliler Hizmetleri -Kadın Çalışmaları -Sosyal Projeler -Meslek Fabrikası -Aile ve Çocuk Hizmetleri <p>Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı</p> | <p>Engelliler Dairesi Başkanlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> -Engelliler -Engelliler Spor <p>Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> -Eğitim Hizmetleri -İdari ve Mali İşler -Psiko-Sosyal Hizmetler -Sosyal Yardımlar -Sosyal Hizmetler <p>Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı</p> |

Kaynak: Ankara, Adana, İzmir ve Mersin Faaliyet Raporları

Sosyal harcamaların etkileyen kritik faktörler bakımında örgütlenmeye dair bilgilere ulaşmak için büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları incelemiştir. Buna göre belediyelerin hepsinde sosyal harcamaların özellikle de sosyal koruma harcamalarının sunumu adına Sosyal Hizmetler Daire Başkanlıkları mevcuttur. Yerel ihtiyaçlara göre bu başkanlıklar şube müdürlüklerine ayrılmışlardır.

Adana BŞB'nin idari teşkilatlanması açısından 2014 yılına kadar Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı adında bir birimi yoktur. 2016 yılı performans programında ise bu birimin Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı olarak değiştirildiği görülmüştür. Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın yeni sayılabilecek bir sürede örgütlendiği Adana'da, sığınmacı ve engelli vatandaşların oranının Türkiye ortalamasından yüksek olduğu düşünüldüğünde bu kişilere yönelik idari birimlerin olduğu görülmüştür. Özellikle diğer illerde olmayan Göç ve Göçmen İşleri Şube Müdürlüğü Adana ilinin yerel ihtiyaçlarına cevap vermesi açısından olumludur.

Ankara örneğinde dikkat çekici olan ve incelenen diğer belediyelerde olmayan en farklı birim Sosyal Yardımlar Planlama ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü'dür. İlgili birimin amaçlarından biri "*Kent halkından; TÜİK verilerine göre yoksulluk sınırı*

altında geliri olanlara temel ihtiyaç maddeleri, yiyecek, giyecek, yakacak vs. gibi sosyal yardımları yapmak” olarak belirtilmiştir. İhtiyaç tespitinin sosyal harcamaların etkileyen faktörlerinden biri olduğu düşünüldüğünde bu birim kritik bir öneme sahiptir. 2017 faaliyet raporuna göre ise Sağlık İşleri Şube Müdürlüğü’nde 264, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı’nda 187 personel bulunmaktadır. Başkanlıklara göre toplam fiili çalışan %11,6’sı sağlık ve sosyal koruma alanlarında çalışmaktadır.

İzmir’de dezavantajlı grupların neredeyse tamamına yönelik birimler mevcuttur. Sadece özel olarak korunması gereken kişiler değil, seçilmiş iller arasında en yüksek işsizliğe sahip İzmir ilinin işgücüne yönelik şube müdürlüğü de bulunmaktadır. Bu birimlerin kendi görev alanlarına yönelik başarılı çalışmalar gerçekleştirdiği takdirde sosyal dışlanmayla mücadele etmek için İzmir BŞB’nin yerinde bir teşkilatlanması olduğu söylenebilir.

Mersin BŞB, bünyesindeki Engelliler Dairesi Başkanlığı ve engellilere yönelik stratejik amacıyla, engelliler konusunda farkındalığına sahip bir idare olarak nitelendirilebilir. Nitekim şehrin engelli nüfusu Türkiye ortalamasının üzerindedir. Bunun yanında şube müdürlükleri ise diğer büyükşehirlere göre sayıca azdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yapılan araştırmalarda sosyal harcamalar konusunda bir tanım ve kapsam birliği bulunmadığı görülmüştür. Bu durumun sebeplerinin başında yoksulluğun tanımının değişmesi ve kapsamının genişlemesi, kamu harcamalarından hangilerinin sosyal nitelikli olduğunun tespiti konusundaki zorluklar gelmektedir. Söz konusu durumu açıklığa kavuşturmak adına uluslararası kuruluşların sosyal harcamalara ilişkin yaklaşımları ve Türkiye’deki bazı yazarların yaptıkları çalışmalar değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda sosyal harcamalar, dar ve geniş anlamlı olarak sınıflandırılmıştır. Dar anlamda sosyal harcamalar *eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamaları*; geniş kapsamlı sosyal harcamalar ise *sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri; eğitim; sağlık; istihdam; çevre koruma hizmetleri; dinlenme, kültür ve din hizmetleri; iskan ve toplum refahı hizmetleri olarak belirlenmiştir*. Bu amaçla çalışmada sosyal harcamaların değerlendirilmesinde dar anlamlı sosyal harcamalar dikkate alınmıştır.

Dar anlamda sosyal harcamalar, analitik bütçenin fonksiyonel sınıflandırmasında eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamaları dikkate alınarak belirlenmiştir. Sosyal yardımlar ise bu kalemlerin ekonomik sınıflandırmasında hane halkına yapılan transferler aracılığıyla izlenmiştir.

Tarihsel süreç içerisinde sosyal harcamaların gelişimi incelendiğinde ilk yasal düzenlemenin yerel yönetimlerde, sosyal yardımlar düzeyinde gerçekleştirdiği görülmüştür. 1597 ve 1601 yıllarındaki Yoksulluk Yasaları ile sosyal yardımların yürütülmesinde yerel yönetimler yetkilendirilmiştir. Sanayi Devrimi’nden sonra sosyal yardımların kapsamı, sosyal sigortaları da kapsayan sosyal güvenlik anlayışına evrilmiştir. Bu dönemden itibaren artan iş kazaları ve meslek hastalıkları, riskler, güvencesizlikler, kırsaldan kente göçler gibi faktörler sosyal sigortalar sisteminin kurulmasına neden olmuştur. Bu sistemle ile sosyal güvenlik kurumsal bir anlayış kazanmıştır.

1929 Ekonomik Krizi’nden sonra işsizliğin artması, yoksulluğun toplumsal bir sorun olarak algılanması, liberal iktisadi politikaların ekonomik sorunların çözümünde yetersiz kalması; devleti jandarma/bekçi olarak gören anlayıştan müdahaleci olarak

gören anlayışına dönüştürmüştür. Ardından İkinci Dünya Savaşı yıllarında sosyal harcamaların kapsamı genişletilmiştir. Refah politikalarının sosyal yardım boyutunu aşması, asgari bir gelir sağlanması, eğitimin ücretsiz hale getirilmesi, sağlığın temel bir hak olduğunun kabul görmesi ile sosyal harcamaların kapsamı genişletilmiştir.

1980 sonrası egemen olan neoliberal politikalar sosyal harcama yapma politika ve faaliyetlerine de yansımış; hizmetlerin refah karması yoluyla sunumunu, yerelleşme, desantralizasyon, glokalleşme ve yönetim gibi kavramları gündeme getirmiştir.

Yerelleşme anlayışı ile yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği çalışmaları hız kazanmıştır. Değişim döneminin ardından; ikinci en iyi olarak adlandırılan yerel yönetimler, sosyal harcamaların ve hizmetlerin sunumunda da öne çıkmaya başlamışlardır. Bu noktadan hareketle literatürde kabul görmüş refah devleti sınıflandırmasına göre seçilen İsveç, İngiltere, Almanya ve İtalya yerel yönetimlerinin sosyal harcamalar ile ilgili durumları irdelenmiştir. Buna göre seçilmiş ülkelerde merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmet alanlarının görev bölüşümü sağlanmıştır. Ayrıca ilgili yerel yönetimlerin öz gelirlerinin bütçe içerisindeki oranı Türkiye'ye oranla oldukça yüksek seyretmektedir. Hatta bazılarında yerel yönetimlere vergi oranlarını ve matrahlarını belirleme yetkisi tanınmıştır. Bu durum ilgili ülkelerdeki yerel yönetimlerin, merkezi idareye bağımlılığını azaltmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimler ve sosyal harcamalar konusundaki incelemelerde yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, yerel yönetimlerin sosyal harcama alanlarındaki görev ve sorumlulukları arttırılmıştır. Ancak bu alanlardaki görevlerin yerel yönetim birimleri ya da merkezi-yerel ilişkiler içerisinde paylaşılmadığı görülmüştür. Hatta kanunlardaki görevler ve sorumluluklar, her belediye kademesine sosyal harcama yapma yetkisini vermiştir. Bu durum, hizmetlerin tekrarına ya da hizmetin diğer idarelere bırakılması gibi etkinliği bozan sonuçlara yol açabilmektedir.

Bu nedenle, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümü sağlanmalıdır. Aynı il içerisinde yüksek dışsallık içeren ve ölçek ekonomilerinden yararlanılarak sunulabilecek hizmetler ve sosyal harcamalar için büyükşehirler yetkilendirilebilecekken, sosyal yardımların sunumu ilçe belediyelerine bırakılabilir.

Seçilmiş BŞB örneklerinde ise belediyelerin bütçe büyüklükleri arttıkça sosyal harcamalarının bütçe içerisindeki payının arttığı görülmüştür. 2017 yılında kişi başına düşen en fazla sosyal harcamayı Ankara BŞB gerçekleştirmiş iken, Adana BŞB sonuncu sıradır. Yoksulluk oranının en yüksek olduğu bölge olan Adana'da bu durum dikkat çekicidir.

Seçilmiş BŞB'lerin eğitim, sağlık ve sosyal harcama alanlarındaki öncelikleri ise değişmektedir. Örneğin, 2017 yılında sosyal koruma harcamalarına en fazla pay ayıran BŞB Ankara iken, sağlık harcamaları oranında İzmir ilk sıradadır. Ayrıca İzmir BŞB, bütçesinden eğitim harcamalarına da pay ayırmaktadır. Mersin ise 2014 yılı yerel seçimlerinden sonra sosyal harcamalar içerisindeki ağırlığı sağlık harcamalarından sosyal koruma harcamalarına kaydırmıştır. Tüm bu anlatılar, sosyal harcamaların politik karar alıcıların tercihlerine göre de değişebileceğini göstermektedir.

Ayrıca büyükşehirlerde, il özel idarelerinin faaliyetlerine son verilmiş olması hali hazırda maddi yönden giderlerini karşılama sıkıntısı yaşayan büyükşehir belediyelerini, eğitim ve sağlık faaliyetleri yerine daha kolay yapılabilen sosyal yardım ve hizmetlere yönlendirmiştir.

Türkiye'de 2010-2016 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirlerinin oranı olarak vergi gelirleri %1,6, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %10,4, sermaye gelirleri %6,5, faizler ve paylar %78'dir. Bu veriler büyükşehirlerin gelirleri yönünden merkezi yönetime bağlı olduğunu ve öz gelirleri payının oldukça sınırlı olduğunu göstermektedir.

Yerel yönetimlerin merkezi idareye olan bağımlılıkları azaltılmalı, öz gelirlerini yaratma kapasitesi arttırılmalıdır. Özellikle büyükşehir belediyeleri, hasılat ve tahsil edilebilmede görece verimli olan Emlak Vergisi ve ÇTV'yi tahsil edememektedirler. Bu nedenle büyükşehirlerle, öz gelirlerini yaratabilmelerine olanak sağlayacak yeni vergiler tahsis edilebilir. Literatürde tartışılan MTV tahsilatının yerel yönetimlere devri bu doğrultuda uygulanabilir.

Ancak öz gelirlerin bütçe içerisindeki payının yüksek olması ise sosyal harcamaların her zaman yüksek oranda gerçekleştirileceği anlamına gelmemektedir. Örneğin Adana BŞB, vergi ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin bütçe içerisindeki payında seçilmiş BŞB'ler arasında ilk sıradayken, sosyal harcamaların bütçe

giderlerine oranında son sıradadır. Bu noktada yerel yönetimlerin sosyal harcama yapma yeteneği çoğunlukla merkezi yönetim transferlerine bağlı görünmektedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylarda sadece nüfus kriteri dikkate alınmamalıdır. Bunun yanında illerin sosyo-ekonomik gelişmişliklerini ve bölgeler arası kalkınmışlıkları gözetilen yeniden kriterler belirlenmelidir. Neticede yoksulluğun tanımının değiştiği ve çeşitlendiği yeni dünya düzeninde, yoksulluk ve sosyal dışlanma sadece merkezi yönetim politikalarıyla üstesinden gelinemeyecek kadar kapsamlıdır. Özellikle kentsel yoksulluk hususunda her ilin yoksulluk sınırları değişmekte ve her ilde yaşayan vatandaşların ihtiyaçları çeşitlenmektedir. Bu noktada, hizmetlerin yerinden sunumu ve halka en yakın idari birimler olma özellikleriyle yerel yönetimlerin manevra alanları güçlendirilmelidir. Bu güçlendirme sadece yasal düzenlemeler ile değil, sosyal harcamalara yönlenebilecek gelirlerin sağlanması ile mümkündür. Bu noktada merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların bir kısmı sosyal amaçlara yönelik tahsis edilebilir ya da şartlı bağış ve yardımlar olarak belediyelere sunulabilir. Mevcut öz gelirlerin ise tahsil edilme oranlarını arttıracak yöntemler izlenmelidir.

Yoksulluk, gelir dağılımı, eğitim, sağlık gibi mevzuların esasen merkezi yönetimin görevi olduğu ifade edilmektedir. Ulusal düzeyde fırsat eşitliğinin sağlanması bakımından merkezi politikaların oluşturulması rasyoneldir. Ancak kentsel yoksulluk, merkezi yönetimlerin yerel ihtiyaçlara yönelik bilgisinin yetersiz kaldığı ve yerel yönetimlerin sahip oldukları avantajlarla merkezi yönetimlerden daha etkin çözümler bulabileceği bir alandır. Bu yüzden sosyal harcamaların sunumunun tamamını merkeze bırakmak doğru olmamaktadır.

Bu noktada yerel yönetimlere de mevcut kaynaklarını etkili ve verimli kullanma görevleri düşmektedir. İncelenen büyükşehir belediyeleri mali bilgilerinde de görülmektedir ki stratejik planlarda belirlenen hedeflere ulaşmada sıkça sapmalar yaşanmaktadır. Plan-bütçe ilişkisi sadece hesap verilebilirlik amacıyla kurulmamalı, bir yol haritası olarak benimsenmelidir. Performans göstergelerinin ve hedeflerin güncellenmesinde izleme ve takip sistemleri bulunmamaktadır. Ayrıca kaynak ihtiyacı belirlense de, hizmet bazında maliyetleme bilgilerine ulaşılamamaktadır. Raporlama hususunda da ise belediyeler arasında farklı yöntemlerin izlenmesi sosyal yardımların ve harcamaların hesaplanmasında güçlükler doğurmaktadır.

Plan-bütçe ilişkisinin sağlıklı kurulamaması aksaklıklar yaşatmakta ve harcamaların istenilen düzeyde gerçekleşmemesine neden olmaktadır. Bu yüzden bilgi teknolojilerinden etkin yararlanmak gereklidir. Yine aynı il içerisinde hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri sosyal harcamalarında tekrarın önüne geçilmesi için belediyelerin sosyal harcama takip sistemi/bilgi sistemi gibi enformasyon kanalları geliştirilmesi önerilmektedir. İhtiyaçların yerinde tespiti için ise yoksulluk haritaları/envanterleri, sosyal doku haritaları oluşturulmalıdır.

Bu sistemlerin her belediye ölçeğinde kurulmasının büyük maliyetler doğuracağı düşünüldüğünde ise ASPB'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi'ne entegrasyon çalışmalarına ve protokollerine yerel yönetimlerin muhakkak dahil edilmesi gerekmektedir.

İhtiyaç tespiti, nesnel ölçütlerle yapılmalı; yardımı hak ediş koşulları belirlenmelidir. Yardımlara yönelik kalite standartları oluşturulmalıdır. Yardımların, kalite standartlarının altında sunulma durumunda vatandaşların şikayet mekanizmaları oluşturulmalı, bu şikayetler yardımları kaybetme korkusu yaşatmadan dikkate alınmalıdır. Ayrıca yoksul vatandaşların yardımlara erişilebilirliği artırılmalı, bürokrasi ve kırtasiyecilik azaltılmalıdır.

Kent hayatında sosyal politika üretme ve sosyal harcama yapıcılığında katılımçılık sağlanmalıdır. Yönetişim vasıtasıyla vatandaşlık ve hemşerilik bilinci arttırmak, hesap verilebilirlik ve saydamlığa da katkı sunmak mümkündür.

Organizasyon yapısı ise yerel ihtiyaçlara göre farklılaşmaktadır. Kimi büyükşehir belediyesi daha merkeziyetçi bir yapı sergilerken iken kimisi iş bölümüne göre şube müdürlüklerini çeşitlendirilmektedir. Bu noktada belediyelerin mevcut şube müdürlüklerine Ankara BŞB örneğinde olduğu gibi sosyal yardımları izleme ve koordinasyon birimlerinin eklenmesi önerilmektedir.

Organizasyon yapısının tasarlanması, iş bölümü ve uzmanlaşmaya hizmet edebileceği gibi çok başlılık, başına buyruklu, eşgüdüm eksikliği gibi sorunları doğurabileceğinden kurumsallaşma sürecine özen gösterilmeli ve gerekli denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. A. ve Kitapcı, İ. (2009). Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç. *Maliye Dergisi*. 157: 85-104.
- Acar, İ. A. ve Şahin, E. A. (2009). Plan-Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim. *Maliye Dergisi*. 156: 83-103.
- Açıkgöz, R. ve Yusufoglu, Ö. Ş. (2012). Türkiye’de Yoksulluk Olgusu ve Toplumsal Yansımaları. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*. 1(1): 76-117.
- Adana Büyükşehir Belediyesi. 2014, 2015, 2017 Yılları Kesin Hesapları. Adana.
- Adana Büyükşehir Belediyesi. 2015, 2017 Yılları Faaliyet Raporları. Adana.
- ADB. (2013). Overview of the Social Protection Index. *The Social Protection Index Assessing Results for Asia and the Pacific*. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30293/social-protection-index.pdf> (Erişim Tarihi: 23.06.2018).
- Akar, S. (2014). Türkiye’de Sağlık Harcamaları, Sağlık Harcamalarının Nisbi Fiyatı ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin İncelenmesi, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 21(1): 311-322.
- Akarçay , P. (2017). Local Governments In Sweden. *The Journal of Academic Social Science*. (44): 371-381.
- Akdemir, T. (2010). Yönetimler Arası Görev ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması. *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S. (der). Ekin Yayınevi, Bursa. 161-212
- Akdoğan, A. (2009). *Kamu Maliyesi*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akdoğan, Y. (2002). Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik. *Eminönü Bülteni*. Şubat Sayısı.
- Akgül Yılmaz, G. (2006). *Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*. Arıkan Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Ve Türk İdari Yapısındaki Yeri. *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Mecek, M., Doğan, M., ve Parlak, B.(der). Bekad Yayınları.
- Akmut, Ö. (1980). *Hayat Sigortası: Teori ve Türkiye’deki Uygulama*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları 447, Ankara.

Aktan, C. C. ve Işık, A.K. (t.y.). Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ve Alternatif Yöntemler. <http://www.canaktan.org/ekonomi/saglik-degisim-caginda/pdf-aktan/sunum-alternatif.pdf> (Erişim Tarihi: 07.11.2017)

Aktan, C.C. ve Özkıvrak, Ö. (2008). *Sosyal Refah Devleti*. Okutan Yayıncılık, İstanbul.

Akyıldız, H. (1999). Dünyada Sosyal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları. *DEÜ İİBF Dergisi*. 4(2): 197-214.

Alper, Y. (2017). Sosyal Güvenlik. *Sosyal Politika*. Tokol, A. ve Alper, Y. (der.), Dora Basım-Yayın Dağıtım, Bursa. 208-251.

Ankara Büyükşehir Belediyesi. 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 Yılları Kesin Hesapları, Ankara.

Ankara Büyükşehir Belediyesi. 2015-2019 Stratejik Planı. Ankara

Ankara Büyükşehir Belediyesi. 2017 yılı Faaliyet Raporu. Ankara.

Arabacı, İ. B. (2011). Türkiye’de ve OECD Ülkelerinde Eğitim Harcamaları. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:35.

Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, Cilt XXXVII, Sayı II, 1-30.

Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13(33): 276-297.

Asker, A. E. (1997). *Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Faaliyetleri*, Yüksek Lisans Tezi.

Ataay, F. ve Acar, E. (2008). Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme. *İktisat*, Sayı:500.

Aydın, M. (2008). *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*. Yedirenk Yayınları, İstanbul.

Aydın, M. ve Çakmak, E. E. (2017). Sosyal Devletin Temelleri. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*. 1(19): 11-19.

Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 73-86.

Aydınlı, H. İ. (2004). *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Bağlı, M. S. (2011). Alman Yerel Yönetim Yapısı. *Türk İdare Dergisi*. 473: 43-74.

Barrientos, A. (2010). Social Protection and Poverty. *Social Policy and Development*.

Bayraktaroğlu, S. ve Adıgüzel, O. (2015). Sosyal Hizmetlerde Yönetim ve Organizasyonun Önemi Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*. 1-8.

Bayramoğlu, S. (2015). *Toplumcu Belediye*. NotaBene Yayınları, Ankara.

Beki, A. (2008). *Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları (Ümraniye Belediyesi Örneği)*. Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Block, F. ve Somers, M. (2003). In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law. *Politics & Society*, Vol 31, Issue 2, pp. 283 – 323.

Boulding, C. ve Brown, D. S. (2014). *Political Competition and Local Social Spending: Evidence from Brazil*. St. Comp. Int. Dev. 197-216.

Bozkır Serdar, A. (2017). Devletin Niteliğinin Değişmesi: Müdahaleci Kapitalizm ve Sosyal Refah Devleti. *Sosyal Politika*. Tokol, A. ve Alper, Y. (der.). Dora Basım-Yayın Dağıtım, Bursa. 16-31.

Briggs, A. (1961). Welfare States in Historical Perspective. *Archives Europeennes de Sociologie*. 221-258.

Broniewicz, E. (2011). Environmental Protection Expenditure in European Union. *Environmental Management in Practice*. 21-36.

Buğra, A. (2016). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, A. ve Adar, S. (2007). Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi, *Sosyal Politika Forumu*.

Coşkun, B. (1996). *Türkiye’de İdare Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(3): 35-47.

Crawford, R. ve Phillips, D. (2012). *Local government spending: where is the axe falling?* . Institute for Fiscal Studies.

Çelikay, F. ve Gümüş, E. (2010). Türkiye’de Sağlık Hizmetleri ve Finansmanı. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 11(11): 177-216.

Çengelci, E. (1993). Sosyal Refahın Gelişmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi*. 11(1-2-3): 9-34.

Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*. 11(1): 53-64.

D’Andria, D. (2008). The Debate on the Sustainability of Social Spending. *Libera University Internazionale Delgi Studi Sociale*. (157).

- De Mello, L. (2000). Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital? . *IMF Working Paper*.
- De Mello, L. ve Barenstein, M. (2001). Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis. *IMF Working Paper No. 01/71*.
- Demir, A. (2004). Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 2(2): 151-171.
- Dilik, S. (1980). Sosyal Yardımlar: İki Anlamlı Bir Terim. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 35(1): 55-72.
- DPT. (2001). *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- DPT. (2007a). *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- DPT. (2007b). *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- Erataş, F., Alptekin, V. ve Uysal, D. (2013). Türkiye’de Kültür Ekonomisinin Gelişimine Yerel Bir Bakış. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 1(2): 25-47.
- Erdem, A. (2015). Belediyeler Özelinde Türkiye-İsveç Yerel Yönetimleri Karşılaştırması. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*. (30): 185-214.
- Erdoğan, M. M. (2013). Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe. *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, A. Kesik, M. Şeker ve F. Altuğ (Der.). Ankara: Seçkin, ss. 53-95.
- Erdoğan, M. ve Yenigün, E. (2008). *Türkiye’de Sosyal Bütçe: Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?* . TESEV Yayınları.
- Ersöz, H.Y. (2004). *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler*. Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Ersöz, H.Y. (2005). Sosyal Politika-Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55 (1), 759-775.
- Ersöz, H.Y. (2011). *Sosyal Politikada Yerelleşme*. İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.
- Esping-Andersen, G. (2015). Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkiyemleri. *Sosyal Politika Yazıları*. Buğra, A. ve Keyder, Ç. (der.), Burcu Yakut-Çakar-Utku Balaban. (çev.). İletişim Yayınları, İstanbul, 53-101.
- EUROSTAT. (2012). ESSPROS Manual and user guidelines. *The European System of integrated Social Protection Statistics*.
- EUROSTAT. (2016). *European system of integrated social protection statistics*.

Evers, A. ve Ewert, B. (2012). *Local welfare systems as part of the German Welfare State: Housing, employment and child care*. WILCO Publication.

Fırat, S. (2011). Yoksulluğun Azaltılmasında Yerel Yönetim Sosyal Yardım Projelerinin Önemi. *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu*. 168-174.

Genç, Y. (t.y). Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet Uygulamaları. *Kamu'da Sosyal Politika*. 60-67.

Geray, C. (1990). Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960). *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara. 217-225.

Gerçek, A. (2013). Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi. *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*. (Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S.). Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa. 7-30.

Gough, I. (2005). European Welfare States: Explanations And Lessons For Developing Countries. *Arusha Conference, New Frontiers of Social Policy*.

Gökbayrak, Ş. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü. *Çalışma ve Toplum*. 141-162.

Göymen, K. (1990). Türk Belediyeciliğinde Ankara Örneği: 1973-1980 Dönemi. *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*. Ankara. 395-405.

Güler, M. (2013). Sosyal Demokrat Belediyelerin 1989-1994 Deneyimini Toplumcu Belediyecilik Üzerinden Değerlendirmek. *Toplumcu Belediyecilik*. Kamalak, İ. ve Gül, H. (der.). Kalkedon Yayıncılık, İstanbul. 233-269.

Güloğlu, T. ve Es, M. (2008). Yerelleşen Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler, *Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. 257-267.

Gülöksüz, Y. ve Tekeli, İ. (1990). 1973-1980 Dönemi ve 1980 sonrası Dönem Belediyeciliği, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara. 373-382.

Gündüz, G. S. (2007). *Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü*. Uzmanlık Tezi. T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.

Güner, A. ve Yılmaz, S. (2006). Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi, Güner, A. ve Yılmaz, S. (der.), *Mali Yerelleşme: Teori Ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul. 83-92.

Güneş, M. (2009). Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Savunma Bilimleri Dergisi*, 145-165.

Güngör, F. ve Özüğurlu, M. (1997). İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa Ya Da Sosyal Devlet. <http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/tartisma/1997/ingiliz-yoksul-yasaları.pdf> (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

Hagemejer, K. (tarih yok). *Social Protection Expenditure and Performance Reviews*. <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/downloads/spersmet.pdf> (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

Haile, F. ve Niño-Zarazúa, M. (2017). Does Social Spending Improve Welfare In Low-Income And Middle-Income Countries?. *Journal of International Development*.

Hanssen, J.-I., Pettersen, P. ve Sandvin, T. J. (2001). Welfare municipalities: economic resources or party politics? Norwegian local government social programs of the 1920s. *International Journal of Social Welfare*. 27-44.

İnaç, H. ve Ünal, F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (16): 125-140.

İzmir Büyükşehir Belediyesi. 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 Yılları Kesin Hesapları. İzmir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi. 2015-2019 Stratejik Plan. İzmir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi. 2016 Yılı Performans Programı. İzmir,

İzmir Büyükşehir Belediyesi. 2016, 2017 Yılları Faaliyet Raporları. İzmir

Kaplan Mengi, A. (1997). Federal Almanya’da Yerel Yönetimler, *Ülke Ülke Yerel Yönetimler*. 6(4): 93-112.

Karaaslan, E. (2005). Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi. *Maliye Dergisi*. (149): 36-73.

Karabulut, A. (2007). Türkiye’deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği. *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü*.

Kentworthy, L. (2003). *The Welfare State and Absolute Poverty*. https://www.researchgate.net/publication/266470437_The_Welfare_State_and_Absolute_Poverty (Erişim Tarihi: 23.04.2018).

Kesgin, B. (2012). *Yoksulluğa Yerel Müdahale Sosyal Belediyecilik*. Ekin Yayınevi, Bursa.

Kesgin, B. (2014). *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*. Açılım Kitap, İstanbul.

Kesgin, B. (2016). Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımda Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri Arasında Nasıl Bir Dağılım Yapılabilir?. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 18(3): 447-462.

Koray, M. ve Temiz, H. E. (2014). Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar. *Çalışma ve Toplum*. 11-60.

Koray, M. ve Topçuoğlu, A. (1987). *Sosyal Politika*. Karınca Matbaacılık, İzmir.

Korlu, K. ve Çetinkaya, Ö. (2013). Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*. 3(4): 95-111.

Koşar, N. (2013). İtalya'da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim– Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*. 9(18): 327-348.

Kunduracı, N. F. (2013). Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Konut Uygulamaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 22(3).

Kurşun, A. ve Rakıcı, C. (2014). Türkiye ve Sosyal Refah Devletlerindeki Sağlık Harcamalarının Analizi. *İnsan Hakları Yıllığı*. 32: 77-105.

Kutlu, D. (2015). Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Türkiye'de Bir "Sosyal Haksızlık" Olarak Sosyal Yardımlar. *VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu*. 365-382.

Lindbeck, A. (2002). *Changing Tides For The Welfare State An Essay*. CESifo Working Paper. 645.

Lindert, P.H. (1996). What Limits Social Spending?. *Explorations In Economic History*, 33: 1-34.

Marshall, T. H. (2015). Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf. *Sosyal Politika Yazıları*. Buğra, A. ve Keyder, Ç. (der.). Burcu Yakut-Çakar-Utku Balaban. (çev.). İletişim Yayınları, İstanbul. 19-33.

Mersin Büyükşehir Belediyesi. 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 Yılları Kesin Hesapları. Mersin.

Mersin Büyükşehir Belediyesi. 2015, 2016, 2017 yılları Faaliyet Raporları. Mersin.

MİGM (2015). *Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (Erişim Tarihi: 23.06.2018)

MİGM (2016). *Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (Erişim Tarihi: 23.06.2018)

Mogull, R. G. (1978). Determinants of Federal Welfare Spending. *Presidential Studies Quarterly*. 20(2): 355-371.

Murshed, S. M., Badiuzzaman, M. ve Pulok, M. H. (2017). *Fiscal capacity and social protection expenditure in developing nations*. WIDER Working Paper.

Mutlu, A. (2006a). Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları. *Maliye Dergisi*. (150): 53-78.

Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*. Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.

National Audit Office. (2016). *Local government Local welfare provision*. Local Government Report. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/01/Local-welfare-provision.pdf> (Erişim Tarihi: 07.04.2018).

OECD. (2007). *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide*.

OECD. *Subnational Government Structure and Finance*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNGF> (Erişim Tarihi: 23.06.2018).

Olçay Ölmez, T. (2007). *Sosyal Yardım Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimlerin Yeri*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Olgun, H. (2007). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerleşme(Glocalization) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış. *Sosyo Ekonomi*. 2017(1): 109-118.

Ortaç, R. (2003). Cumhuriyetimizin 80. Yılında Eğitim Harcamaları. *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 2: 239-247.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Hil Yayın, İstanbul.

Özcan, G. (2016). *Sosyal Bütçe Anlayışı*. KitapAna Basım Yayın Dağıtım Bilişim, İzmir.

Özdemir, S. (2005). Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 153-204.

Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi : Yerellik (Subsidiaritaet). *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 9(3): 25-43.

Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P. (2016). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 7(1): 903-926.

Özmen, Z. (2017). Avrupa'da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (2): 600-620.

Özmert Koçer, Ş. (2014). *Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi Ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları*. Uzmanlık Tezi. T.C. Çalışma Ve

Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

Öztürk, F. (2003). Ülke Ülke Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 12(3): 68-84.

Öztürk, H. ve Gül, H. (2012). Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi? . IV. *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu*. 377-392.

Öztürk, M. ve Çetin, B. I. (2009). Dünyada ve Türkiye’de Yoksulluk ve Kadınlar. *Journal of Yaşar University*. 4(16): 2661-2698.

Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*. 37(1): 63-85.

Palme, J., Heap, J. ve Fritzell, J. (2016). Significant increase in local welfare spending in Sweden. *ESPN Flash Report*, 2016(58).

Pampel, F. C. ve Williamson, J. B. (1988). Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, 1950-1980. *The American Journal of Sociology*.

Pearce, D. ve Palmer, C. (2001). Public and Private Spending for Environmental Protection: A CrossCountry Policy Analysis. *Fiscal Studies*. 22(4): 403-456.

Pektaş, E. K. (2010). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*. 5(1): 4-22.

Pierson, P. (2002). *Coping with Permanent Austerity Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*. 276-328.

Pitzer, J. (2003). *The Definition of a Social Insurance Scheme and its Classification as Defined Benefit or Defined Contribution..*

Polanyi, K. (2000). *Büyük Dönüşüm*. İletişim Yayınları, İstanbul.

Sallan Gül, S. (2006). *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa!*. Ebabel Yayınları, Ankara.

Sallan Gül, S. (2013). Sosyal Devlet Ya Da Refah Devleti Nedir? . *Toplumcu Belediyecilik*. Kamalak, İ. ve Gül, H. (der.). Kalkedon Yayıncılık, İstanbul. 65-99.

Sandford , M. (2017). *Local Government in England: Structures*. Briefing Paper.

Selek Öz, C. ve Yıldırım, S. (2009). *Türkiye’de Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyeciliğin Rolü*. <http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/oz.pdf> (Erişim Tarihi: 23.06.2018)

Sipahi, E. B. (2006). Yoksulluğun Küreselleşmesi ve Kentsel Yoksulluk: Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla Konya Örneğinde Yoksulluk. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 6(11): 172-189.

Sobacı, M. Z. (2005). Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 14(4): 31-50.

Sobacı, M.Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. 5(1): 219-235.

Soydemir, S. (2014). *Küreselleşme Ekseninde Sosyal Risklerin Kurumsallaşması*. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi 6(2): 44-63.

Sürücü, M. (2014). *İşsizlik, İşsizlikle Mücadelede Pasif İstihdam Politikaları: Almanya ve Türkiye Örnekleri*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü.

Şahin İpek, E. A. (2013). *Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği* (Yayımlanmış Doktora Tezi). Türkiye Belediyeler Birliği.

Şahin, T. (2009). *Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk İlişkisi*. Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi. T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Şahinoğlu, İ. (2017). Yerel Sosyal Politika Uygulamalarında Türkiye Deneyimi: Sosyal Belediyecilik Anlayışı. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*. (11): 37-67.

Şataf, C. (2017). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışına Yönelik Genel Bir Değerlendirme. *Yerel Yönetimler Üzerine Seçme Yazılar*. Beşel, F. ve Yardımcıoğlu, F. (der.). Beşköprü Yayınları. 1-26.

Şataf, C. ve Mermer, B. (2017). Avrupa’da Sosyal Belediyecilik Anlayışı ve Türkiye. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*. 8(17): 13-33.

Şeker, A. (2005), Küreselleşme Sürecinde Sosyal Hizmetler ve Yerel Yönetimler Yasası, www.sosyalhizmetuzmani.org, (Erişim Tarihi: 07.11.2017)

Şeker, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*. TESEV Yayınları.

Şener, Ü. (2010). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları*. Türkiye Ekonomi Ekonomi Araştırma Vakfı Politika Notu.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2017). *Türkiye’nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*, Ankara.

T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü. (2010). *Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü*, Ankara. 42.

T.C. Başbakanlık. (2005). *Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2017). *2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.

Taşcı, F. (2009). *İsveç Refah Devletinde Sosyal Yardımlar*. https://www.academia.edu/31099831/%C4%B0sve%C3%A7_Refah_Devletinde_Sosyal_Yard%C4%B1mlar.pdf (Erişim Tarihi: 03.04.2018)

Taşcı, F. (2008). *Sosyal Yardım Yapma(Ma) Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar*, Kamu-İş. 9(4).

Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. https://www.academia.edu/30687197/Cumhuriyetin_Belediyecilik_%C3%96yk%C3%BCs%C3%BC_1923-1990_ (Erişim Tarihi: 23.06.2018)

TESEV. (2006). *Daha İyi Yerel Hizmet İçin Sivil Toplum Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi. Yoksulluk/Gelişmişlik Haritası Çalışma Grubu El Kitabı*. TESEV Yayınları .

TESEV. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. TESEV Yayınları

TESEV. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye Ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. 91-92

The Lewin Group. (2004). *Spending On Social Welfare Programs in Rich and Poor States. Final Report 3.Determinants Of Social Welfare Spending*.

Tokol, A. (2000). *Sosyal Politika*. Vipaş A.Ş., Bursa .

Toprak, D. (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1(21): 151-175.

Toprak, D. ve Şataf, C. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı. (2): 24-25.

Toprak, D. ve Şataf, C. (2017). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Sosyal Harcamalar Üzerine Genel Bir Değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, ss.63-86.

Topuz, S. K. (2009). Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi: 2001–2009 Yılları Arasında Yapılan Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları. *Alternatif Politika*. 1(1): 115-136.

Tortop, N. (1994). *Mahalli İdareler*. Yargı Yayınları, Ankara

Tuncer, İ. ve Yüksel, C. (2011). *Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi*.

Tüğen, K. (2015). *Devlet Bütçesi*, İzmir.

- TÜİK(2017). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları, 2016*. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24580>, (Erişim Tarihi: 23.04.2017)
- TÜİK. (2015). *Eğitim Harcamaları İstatistikleri*. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21548> (Erişim Tarihi: 14.01.2018)
- TÜİK. (2016). *Sağlık Harcamaları İstatistikleri*. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24574>, (Erişim Tarihi: 07.11.2017)
- TÜSİAD. (1995). *Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler*.
- Uçaktürk, T. ve diğerleri, (2009). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği*.
- Uğur, A. ve Bostan, M. K. (2016). Sosyal Harcamaların Yerelleşmesi: Sosyal Belediyecilik Uygulamalarının Etkinliği. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*. 7(15): 39-59.
- Uğur, S. (2004). *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 12(21): 259-287.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2017). *Mahalli İdareler*. Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Urhan, G. (2009). *Uluslararası Dostluk Konseyi (CIF) İsveç Mesleki ve Kültürel Değişim Programı Raporu(17 Nisan - 18 Mayıs 2009)*.
- Ustabaşı, D. (2013). *Kamu ve Kamu Dışı Sosyal Yardım Uygulamalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Araştırma -Konya Örneği-*, Yüksek Lisans Tezi.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 241-248
- Üzan, N. (1999). Belediyeler ve Yerel Gündem, *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 8(2): 96-101.
- Vampa, D. (2017). From National to Sub-National? Exploring the Territorial Dimension of Social Assistance in Italy. *Jnl Soc. Pol*, 46(2): 269-289.
- Vesperini, G. (2011). *Regional and Local government in Italy: An Overview*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1332762 (Erişim Tarihi: 07.11.2017)
- Yalçın, A. Z. ve Gök, M. (2015). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu Çevre Koruma Harcamalarının Analizi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*. 11(25).

- Yamaç, M. (2014). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Sosyal Bilimler Metinleri*, (4).
- Yardımcı, M. E. (2017). 1929 Dünya Ekonomik Krizinin Sebepleri ve Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme. *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları*. 242-268.
- Yaş, H. ve Akdoğan, U. (2015). Türkiye’de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde İncelenmesi, *Maliye Dergisi*. (168): 49-68.
- Yay, S. (2014, Ocak). Tarihsel Süreçte Türkiye’de Sosyal Devlet. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 3(9): 147-162.
- Yentürk, N. (2009). Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu 2009-2010-2011, STK Çalışmaları - *Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi*, (3).
- Yentürk, N. (2013). Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar. *ODTÜ Gelişme Dergisi*. 40: 433-464.
- Yetgin, F. (2007). Avrupa Birliği ve Türkiye Konut Politikaları Üzerine Bir İnceleme. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. 23(2): 311-330.
- Yıldırım, S. (1990). Yerel Yönetim ve Demokrasi. *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara. 7-44.
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*. 12(35)
- Yücel Batmaz, N. (2016). Kentsel Yoksullukla Mücadelede Belediyelerin Rolü “Keçiören Belediyesi Örneği” . *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8(1): 37-50.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (RG Tarihi: 29/05/1981, RG Sayısı: 17354).
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (RG Tarihi: 23/07/2004, RG Sayısı: 25531).
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (RG Tarihi: 04/02/2005, RG Sayısı: 25745).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (R.G. Tarihi: 13/07/2005, RG Sayısı: 25874).
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG Tarihi: 22/03/2008, RG Sayısı: 26824).
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (K.T: 2/7/2008, RG Tarihi: 15/7/2008, RG Sayısı: 26937).
- 6360 Sayılı On Dört Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG Tarihi: 06.12.2012, RG Sayısı: 28489).

Facts on Social Security, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf)

Local Welfare Assistance, <https://www.turn2us.org.uk/Benefit-guides/Emergency-Assistance/Local-Welfare-Assistance#guide-content>

Social Expenditure Database, <http://www.oecd.org/social/soc/expenditure.htm>

Sosyal Koruma Harcamaları, spmk.ku.edu.tr/sunumlar/yenturk

The German Welfare System: Facts and Figures, https://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/4304339a-4488-46d4-990a-2b9afb6a993f/i+Sistemi+di+Welfare+in+Europa_Germania.pdf?MOD=AJPERES

Türkiye’de Yerel Yönetimler, https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/1282_57918_1655.pdf

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı: Yaprak KARADAĞ

Doğum Tarihi ve Yeri: 07.11.1991- Altındağ/ ANKARA

İletişim Adresi ve Telefonu: İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Mali Yönetim Anabilim Dalı, 35620, İzmir.

Email: yaprak.karadag@ikc.edu.tr

Eğitim Bilgileri

| Derece | Bölüm/Program | Üniversite | Yıl |
|---------------|----------------------------|--|-----------|
| Lisans | Maliye | Hacettepe Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi | 2009-2014 |
| Yüksek Lisans | Maliye ve Mali Yönetim ABD | İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü | 2015-2018 |

Eserler

Ulusal Hakemli Dergilerde Yayımlanan Makaleler :

Esener, S.Ç. ve Karadağ, Y. (2017). Are the Tourism Led-Growth and Public Expenditure Strategies Counteract in the Long-Run: A Further Investigation on Developing Countries, *Pressacademia (JEFA)*,4, 25 36.

Uluslararası Bilimsel Toplantılarda Sunulan Bildiriler :

Şahin İpek E. A., Karadağ, Y. ve Açıkgöz, B. (2017). Evaluation of the Change of Public Purchasing Policy Understanding in Turkey, *ICOAEF*.

Esener, S. Ç., Darıcı, B. ve Karadağ, Y. (2017). Kamu Harcamaları, Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Dışa Açıklık Seviyesinin Sabit Sermaye Oluşumu Üzerindeki Etkileri, *2. Mediterranean International Congress on Social Sciences (MECAS II)*, Ohrid, Makedonya.

Şahin İpek E. A. ve Karadağ Y. (2017). Sustainable Public Procurement (SPP) For Sustainable Development: Selected Countries Examples, *3rd International Annual Meeting of Sosyoekonomi Society*, Ankara, Türkiye.