T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

SOSYAL BELEDİYECİLİK HİZMETLERİ VE FİNANSMANI: EGE BELEDİYELER BİRLİĞİ ÖRNEĞİ

Hazırlayan: Neslihan KOÇ

Danışman: Prof.Dr. Mustafa ÖKMEN

MANİSA-2014

ÖZET

1930'lardan sonra devletin sosyal alandaki rolü büyümüştür. 1980'lerden itibaren birçok alanda görev üstlenen devlet, üzerine aldığı sorumlulukların bir kısmını özel sektör, sivil toplum ve yerel yönetimlere devretmek istemektedir. Bu ve kentleşmenin yarattığı sosyal sorunlar nedeniyle yerel yönetimler, sosyal hizmetlerle ilgili yeni görevler yüklenmek durumunda kalmıştır. Bu anlamda sosyal belediyecilik, sosyal devlet anlayışının yerel yönetim düzeyindeki bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Ülkemizdeki sosyal harcamaların GSYH'ya oranı, merkezi düzeyde yetersiz, belediyeler düzeyinde yok denecek kadar azdır. Sosyal adalet, sosyal sermaye ve sosyal dışlanma gibi alanlarda iyi bir noktada olmayan ülkemizde belediyelerin eşitlik, sosyal içerme, sosyal uyum ve refahın adil paylaştırılmasıyla ilgili olumlu etkileri çok sınırlıdır. Yoksulluk, gelirin adil dağılımı ve işsizliğin önlenmesinde belediyelerin yerel girişimleri ve sosyal sermayeyi harekete geçirmesi beklenebilir. Ancak bu açıdan da ülkemizdeki belediyelerin etkin olmadığı söylenebilir. Kısaca sosyal belediyecilikle bağlantılı bu alanların yeterince gelişmediği görülmektedir.

Sosyal belediyeciliğin yöneldiği kesimler ise kadınlar, yaşlılar, çocuklar, yoksullar, engelliler, işsizler, göçmenler gibi dezavantajlı kesimlerdir. Bu kesimlere yeterli hizmetin sunulabilmesi için belediyelerin mali özerkliklerinin ve kaynaklarının arttırılması, daha etkin ve verimli hizmet görme usullerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

İncelenen belediyelerde tespit edilen sosyal faaliyetlerin dezavantajlı kesimlerin yoksulluk, dışlanma gibi sosyal risklerini azaltmaya yetecek düzeyde olmadığı görülmüştür. Sosyal harcamaların bütçe içindeki payı düşüktür. Ayrıca sosyal harcamaların bütçeleştirilme sürecinde de önemli aksaklıklar tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Belediye, Sosyal Bütçe, Belediye Gelirleri

ABSTRACT

Since 1930s the role of a state in socialfields has expanded. Now the state which has undertaken too many tasks since 1980s is willing to transfer some of its duties to private sector, civil society and local administrations. As a result of this fact and urbanization that create social problems, local authorities have to undertake new duties concerning social services. In this regard being a social municipality may be evaluated as a reflection of understanting of a social state at local administration level.

The amounth of social expanditures in GNP in Turkey is inefficient on central government level and at very symbolic at municipality administration level. The positive effects of municipalities concerning impartial sharing out of welfare, social adaptation, social containment and equality are very limited in our country which is far from an appropriate point of social justice, social capital and social isolation. It can be expected from municipalities to drive their local initiatives and social capital for prevention of poverty and unemployment and for enhancing fairly distribution of income. However it may be said that municipalities are not active in Turkey from that point of wiev. To sum up;these fields related to social municipality understanding are not improved.

A social municipality is targeting to disadvantageous parts of society like women, elders, children, migrants, unemployed, poor and disabled people. In order to provide suffcient services to those people; it is needed to improve the procedures of governing of municipalities in a more efficient and active way and to increase sources and financial autonomy of them.

It has been seen from examination of samples of municipalities that the afero said social activities of municipalities are at inefficient level to decrease social risks of those disadvantages like poverty and isolation. In fact; the rate of social expenses in the budget is low. In addition; some important deficiencies were ascertained in the process of making of a budget of social expenses.

Key Words: Social Municipality, Social Budget, Municipal Revenues

Doktora tezi olarak sunduğum “Sosyal Belediyecilik Hizmetleri ve Finansmanı: Ege Belediyeler Birliği Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

08/12/2014

Adı Soyadı

Neslihan KOÇ

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 21.11.2014 tarih ve 23/EK7 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı öğrencisi Neslihan KOÇ'un "Sosyal Belediyecilik Hizmetleri ve Finansmanı: Ege Belediyeler Birliği Örneği" Konulu tezi incelenmiş ve aday 05.12.2014 tarihinde saat 10.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna	☑		OY BİRLİĞİ ☑
DÜZELTME yapılmasına	☐	*	OY ÇOKLUĞU ☐
RED edilmesine	☐	**	ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN
Prof.Dr. Mustafa ÖKMEN
(Danışman)

ÜYE
~~Prof.Dr. Birol KOVANCILAR~~
Doç.Dr. Tülin CANBAY

ÜYE
Prof.Dr. Mustafa MİYNAT

ÜYE
Prof.Dr. Ramazan GÖKBUNAR

ÜYE
Prof.Dr. Kamil TÜGEN

Evet Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir
☐ ☐

Tez, mutlaka basılmalıdır
☐ ☐

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır
☐ ☐

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.
☑ ☐

Tez, basımı gereksizdir.
☐ ☐

Scanned by CamScanner

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo-1: Toplam Kamu Personeli ve Mahalli İdareler Personel Sayıları 31

Tablo-2: 2005-2013 Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları (milyon TL) (%) 40

Tablo-3: OECD Ülkelerinde Sosyal Harcamaların Kompozisyonu
(GSYİH İçindeki Pay/ 1996- 2005 Ortalaması) (%) 41

Tablo-4:Vergi Türleri İtibari İle Toplam Vergi Harcaması Tahminleri 42

Tablo-5: Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet (%) 45

Tablo-6: Belediyelerin Sosyal Harcamaları 2013 (bin TL) 46

Tablo-7: Merkezi Yönetim Sosyal Harcamaları 2013 (milyon TL) (%) 47

Tablo-8:Belediyelerin Sosyal Koruma Giderleri, 2010, Ekonomik
Sınıflandırma (bin TL) 48

Tablo-9: Yeni Paradigmanın Temelleri 53

Tablo-10: Adil ve Adil Olmayan Toplumlar 54

Tablo-11: Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ya Oranı
(2008-2012) (%) 56

Tablo-12: Belediye Sayısı ve Nüfus (2006-2012) 81

Tablo-13: 2013 Yılı Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik
Sınıflandırılması (bin TL).....82

Tablo-14: Türkiye'de AB Tanımlı Genel Hükümet
Bütçe Açığı/ GSYH (2008-2012) (%).....87

Tablo-15: Türkiye'de AB Tanımlı Borç Stoku / GSYH (2006-2011) (%).....87

Tablo-16: BİT'lerin Kuruluş Nedenleri ve Faaliyet Alanları 94

Tablo-17: Kamu-Özel Ortaklığında Yüklenici İşletme Riskleri.....99

Tablo-18: Kamu-Özel Ortaklığı Modelleri 100

Tablo-19:Türkiye'de Kamu-Özel Ortaklığının Uygulama Alanları ve İlgili Hukuki Düzenlemeler.....101

Tablo-20: Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar (2012-2013) (bin TL) (%).....107

Tablo-21:Yerel Gelirlerin ve Harcamaların GSYİH İçindeki Payı (1982-2011) (%) 109

Tablo-22: Mahalli İdare Birliklerinin Gelir ve Giderleri 125

Tablo-23: Mahalli İdare Birlikleri Toplam Sayılar (2006-2014).....127

Tablo-24: Mahalli İdare Birliklerinin Gelirleri, Harcamaları ve Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (2012-2013) (bin TL) 128

Tablo-25: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Temel İşgücü Göstergeleri, 2012 (%).....130

Tablo-26: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Demografik Göstergeler, 2013 131

Tablo-27: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Ekonomik Göstergeler (bin TL) (%).....132

Tablo-28: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa Belediyelerinde Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet (%).....133

Tablo-29: Denizli Belediyesi İnsan Kaynakları Sayısı ve Personel Yapısı, 2013 135

Tablo-30: Denizli Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Faaliyetleri ve Öngörülen Maliyetler, 2013 (bin TL).....136

Tablo-31: Denizli Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birim Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL).....137

Tablo-32: Denizli Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin TL).....138

Tablo-33: Denizli Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013.....139

Tablo-34: Denizli Belediyesi Gelirleri, 2013 (bin TL).....140

Tablo-35: Denizli Belediyesi'nin Öz Gelirlerini Arttırmak Amacıyla Yaptığı Çalışmalar, 2013.....141

Tablo-36: Denizli Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma, 2013 (bin TL).....142

Tablo-37: Denizli Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL) (%).....143

Tablo-38: Denizli Belediyesi'nin Ulusal ve Uluslararası Kurumlarla İşbirlikleri Çerçevesindeki Sosyal Nitelikli Projeleri, 2013.....144

Tablo-39: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birimlerin Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (%).....147

Tablo-40: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Nitelikli Taşınmazları, 2013.....148

Tablo-41: İzmir Büyükşehir Belediye'sinin Sosyal Nitelikli Amaç ve Performans Hedefi, 2013.....149

Tablo-42: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin TL).....150

Tablo-43: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (%) 151

Tablo-44: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gelirleri, 2013 (bin TL) 152

Tablo-45: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma, 2013 (bin TL) 152

Tablo-46: İzmir Büyükşehir Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL) (%) 153

Tablo-47: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Fonksiyonel Sınıflandırma, 2013 (bin TL) (%) 154

Tablo-48: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Ulusal ve Uluslararası Kurumlarla İşbirlikleri Çerçevesindeki Sosyal Nitelikli Projeleri, 2013 155

Tablo-49: Kütahya Belediyesi İnsan Kaynakları Sayısı ve Personel Yapısı, 2013 156

Tablo-50: Kütahya Belediyesi Sosyal İşlerle ilgili Birimlerin Faaliyetleri, Öngörülen Maliyetler, 2013 (bin TL) 157

Tablo-51: Kütahya Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birimlerin Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL) (%) 157

Tablo-52: Kütahya Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaçlar, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin) TL 158

Tablo-53: Kütahya Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (%) 159

Tablo-54: Kütahya Belediyesi Gelirler, 2013 (bin TL) 160

Tablo-55: Kütahya Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma 2013 (bin TL) 160

Tablo-56: Kütahya Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL) 161

Tablo-57: Manisa Belediyesi'nin Sosyal Nitelikli Taşınmazları, 2013.....162

Tablo-58: Manisa Belediyesi İnsan Kaynakları Sayısı ve Personel Yapısı, 2013 163

Tablo-59: Manisa Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birim Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL) (%) 164

Tablo-60: Manisa Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin TL) 164

Tablo-61: Manisa Belediyesi'nin Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerinin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (bin TL) 165

Tablo-62: Manisa Belediyesi Gelirleri, 2013 (bin TL) 166

Tablo-63: Manisa Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma, 2013 (bin TL) 167

Tablo-64: Manisa Belediyesi Gider Bütçesi Fonksiyonel Sınıflandırma, 2013 (bin TL) 167

Tablo-65: Manisa Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL) 168

Tablo-66: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Sosyal İşlerle İlgili Birim Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL) (%).....170

Tablo-67: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Sosyal Nitelikli Hedeflenen Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (%) 173

Tablo-68: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Hanehalkına Yapılan Transferler, 2013 (bin TL) (%).....174

Tablo-69: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (2011-2013) (%).....176

Tablo-70: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Hanehalkına Yapılan Transferler (2011-2013) (%) 177

Tablo-71: Kütahya, Manisa, Denizli Belediyeleri Sosyal Hizmetler Birimleri Harcamaları (2011-2013) (%) 178

Tablo-72: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Birimleri Harcamaları (2011-2013) 179

Tablo-73: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Fonksiyonel Sınıflandırma-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (2011-2013).....181

İÇİNDEKİLER

Özet i

Abstract ii

Tablolar Listesi.....iii

Giriş.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL BELEDİYECİLİK

I-Sosyal Devlet 3

A-Sosyal Devletin Kuramsallaşma Süreci 3

B-Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı 6

C-1980 Sonrası Sosyal Devletin Dönüşümü 12

D-Sosyal Devlete Yönelik Eleştiriler 16

E-Türkiye'de Sosyal Devletin Gelişimi.....18

II-Sosyal Belediyecilik.....20

A-Sosyal Belediyeciliğin Tanımı ve Gelişimi.....21

B-Türkiye'de Sosyal Belediyenin Gelişimi.....25

C-Mevzuatta Sosyal Belediye.....32

D-Gönüllülük ve Sosyal Belediyecilik Hizmetleri 35

E- Sosyal Harcamalar Açısından Sosyal Belediyeciliğin

Değerlendirilmesi.....37

1- Sosyal Harcamaların Tanımı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi 37

2-Sosyal Harcamaların Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi..... 43

F- Sosyal Adalet Açısından Sosyal Belediyeciliğin Değerlendirilmesi 49

1-Sosyal Adalet Kavramı ve Çeşitli Yaklaşımlar 49

2-Sosyal Adalet ile İlişkili Kavramlar ve Türkiye Açısından Değerlendirmeler 52

3-Sosyal Adaletin Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi..... 58

G- Kentsel Yoksulluk Açısından Sosyal Belediyeciliğin Değerlendirilmesi 62

1-Yoksulluk Kavramı ve Türkiye Açısından Durum 63

2- Kentsel Yoksulluk Açısından Sosyal Belediyeciliğin Değerlendirilmesi 66

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANI

I-Türkiye'de Belediye Gelirleri 73

A-Genel Bütçe Payları 74

B-Belediye Özgelirleri 75

1-Vergiler 75

i-İlan ve Reklam Vergisi 75

ii-Eğlence Vergisi 76

iii-Haberleşme vergisi.....76

iv-Elektrik ve havagazı tüketim vergisi 76

v-Yangın sigortası vergisi.....76

vi-Çevre Temizlik Vergisi 76

2-Harçlar.....76

i-İşgal Harcı 76

ii-Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı 77

iii-Kaynak Suları Harcı.....77

iv-Tellallık Harcı 77

v-Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı 77

vi-Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı.....77

vii-Bina İnşaat Harcı.....77

viii-Kayıt ve Suret Harcı.....78

ix-İmar ile ilgili harçlar.....78

x-İşyeri açma izni harcı: 78

xi- Muayene, ruhsat ve rapor harcı: 78

xii- Sağlık belgesi harcı: 78

3-Harcamalara Katılma Payları.....79

4-Ücrete tabi işler.....79

5-Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay.....79

6-Emlak vergisi 79

C-Gelir Kalemlerine Göre Belediye Gelirleri.....79

1-Vergi gelirleri.....79

2-Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri.....80

3-Alınan bağış ve yardımlar.....80

4-Faizler, paylar ve cezalar.....80

5-Sermaye gelirleri.....81

6-Alacaklardan tahsilâtlar.....81

D-Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi.....81

E-Borçlanma.....84

II-Alternatif Finansman Yöntemleri.....93

A-Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT).....94

1-Belediye Şirketleri.....95

2-Bütçe İçi İşletme.....97

3-Bağlı İdareler.....97

4-Belediye İştirakleri.....98

B-Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Modelleri

(Public Private Partnership-PPP).....98

C-Diğer Yöntemler.....102

III- Mali Özerklik ve Alternatif Gelir Önerileri.....103

A-Mali Yerelleşme/ Özerklik.....103

B-Alternatif Gelir Önerileri.....112

1-Kentsel Rantın Vergilendirilmesi.....112

2-Çevre Vergileri....116

i-Enerji Vergileri....118

ii-Motorlu Taşıtlar Vergisi....119

iii-Çevre Temizlik Vergisi....120

iv-Karbon Vergisi....120

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EGE BELEDİYELER BİRLİĞİ'NE BAĞLI SEÇİLMİŞ BELEDİYELERDE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I-Belediye Birliklerinin Hukuki Yapısı....123

II-Ege Belediyeler Birliği ve Seçilen Belediyeler....128

III- Sosyal Belediyecilik Uygulamaları Açısından Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa Belediyelerinin Değerlendirilmesi....134

A- Denizli Belediyesi: 134

B-İzmir Büyükşehir Belediyesi 145

C-Kütahya Belediyesi....156

D-Manisa Belediyesi 161

IV-Belediyelerin Karşılaştırılması....168

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME....183

KAYNAKÇA....194

Giriş

1929 Ekonomik Buhran ile birlikte yaşanan işsizlik ve enflasyon gibi ekonomik olumsuzluklar, ekonominin her zaman kendiliğinden dengeye ulaşamayacağı, devletin para ve maliye politikalarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesini yaygınlaştırmıştır.

Ekonomik buhran dışında, I. ve II. Dünya Savaşları boyunca yaşanan ölümler, sosyal ve ekonomik yıkımlar sosyal devletin gelişmesinde etkili olmuştur. Müdahaleci devlet anlayışına geçişte Keynes'in görüşleri etkili olmuştur.

1973'te ortaya çıkan Petrol Krizi sonrası büyüme oranlarının gerilemesi, borç yüklerinin artması ve stagflasyon gibi sorunlara karşı Keynesyen politikaların yetersiz kalması sonucu Neo-Liberal politikalar güç kazanmıştır.

1980'lerde yoğunlaşan devleti küçültme çabalarına rağmen kamu harcamalarının azalmadığı aksine arttığı gözlenmiştir. Bu nedenle 1990'lardan itibaren devlet, sosyal politikaları düzenleyen, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimleri denetleyen Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı olarak ifade edilen bir anlayışa yönelmiştir. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi adına piyasaya bırakılabilecek hizmetlerde özelleştirmeye, yapısı gereği özelleştirilemeyen hizmetler için ise piyasaya ya da sivil toplum ile bütünleşmesi daha kolay olan yerel yönetimlere başvurulmaktadır.

Sosyal belediyecilik, sosyal devlet anlayışının yerel yönetim düzeyindeki bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Sosyal belediyeciliğin, temelde sosyal risk gruplarına ve dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen kadınlara, çocuklara, yaşlılara, yoksullara, işsizlere ya da etnik kimlik, cinsiyet, göçmenlik gibi nedenlerle toplumdan dışlanmış gruplara yönelik hizmetler sunması gerektiğini söylenebilir.

Çalışmamızın ilk bölümünde dışlanmanın ve yoksulluğun önlenmesi, sosyal adaletin gerçekleştirilmesi gibi alanlarla sosyal belediyecilik ilişkisi incelenmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin kamu hizmet sunumunda karşılaştıkları problemlerden en önemlisi, kaynak yetersizliğidir. Sosyal belediyecilik hizmetleri, kaynak yetersizliğinden en çok etkilenen hizmetlerdir. Belediyeler çoğu zaman bir tercih yapılacaksa, kanalizasyon, yol yapımı gibi imar işleri ile çöp toplama, ışıklandırma gibi hizmetler yerine sosyal hizmetlerin bazılarını ertelemek durumunda kalabilmektedirler.

Bu nedenle çalışmamızın ikinci bölümünde belediyenin gelir kaynakları incelenirken hizmetlerin daha az maliyetle sunumunu mümkün kılabilecek alternatif hizmet görme yöntemlerine yer verilmiştir. Bilindiği gibi ülkemizdeki belediyelerin vergilendirme yetkileri bulunmamaktadır. Mali özerklik kavramına değinildikten sonra alternatif hangi vergilerin uygulamaya konulabileceği tartışılacaktır.

Üçüncü bölümde Ege Belediyeler Birliği'ne bağlı belediyeler arasından seçilen Denizli, Kütahya, Manisa ve İzmir Belediyelerinin bütçeleri ve faaliyetleri doğrultusunda sundukları sosyal hizmetler incelenecek, sosyal belediyecilik açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL BELEDİYECİLİK

I-Sosyal Devlet

Belediyelerin sosyal niteliklerinin ön plana çıkması, gelişen sosyal devlet anlayışıyla bağlantılıdır. Bu açıdan sosyal devletin ortaya çıkış süreci incelendikten sonra 1980 sonrası değişen nitelikleri, sosyal devlete yönelik eleştiriler ve Türkiye'deki sosyal devlet anlayışının gelişimi ele alınacaktır.

A-Sosyal Devletin Kuramsallaşma Süreci

Felsefi açıdan devlete yönelik ilk anlayış, Platon'un devleti, insan organizmasıyla eşdeğer olarak gördüğü; ikincisi, Aristoteles'in devletin belli hizmetleri vermek amacıyla kurulmuş olduğu ve varlık nedeninin yurttaşlarının mutluluğu olarak gördüğü yaklaşımıdır. Üçüncüsü, Hobbes, Locke ve Rousseau'nun temsil ettiği *toplumsal sözleşmeci* devlet anlayışıdır.[1]

Modern devlet düşüncesi ve önceki dönemin dinsel, mitolojik ve geleneksel meşruiyet anlayışı yerine rasyonel temeller üzerine bir devlet kuramı Machiavelli ile başlamıştır.[2]

Machiavelli, egemenliği *ortak iyi* kavramıyla açıklar. Machiavelli'nin egemeni sınırlandıracak hiçbir gücü kabul etmeyen; iktidarı bir, bütün, mutlak ve sınırsız gören devlet anlayışı, Bodin'in *süreklilik* ilkesiyle güçlenerek sürdürülmüştür.[3]

Bodin'e göre egemen ölümlü iken egemenlik ölümsüzdür; egemenliğin sahibi prens veya halk ise tanrı dışında hiç kimseye hesap vermek durumunda değildir.[4]

Bodin'in kavramsallaştırdığı mutlak ve sınırsız egemenlik anlayışı, Thomas Hobbes'la birlikte toplum sözleşmesine bağlamıştır. Hobbes'a göre devletin olmadığı durumda herkesin herkese karşı daima savaş hali vardır; insanları, insanların birbirinin

---

[1] Zafer Durdu, "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti" **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (İLKE), Sayı 22, Bahar 2009, S.38.
[2] Halis Çetin, "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine" **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2002, s.2.
[3] Çetin, 2002, **agm**, s.3.
[4] "Kral Öldü, Yaşasın Kral" İfadesi Egemenliğin Bir Bedensel Var Oluş Değil Sürekli Olduğunu Anlatır. Çetin, 2002, **agm**, s.4.

kurdu (homo homini lupus) olduğu bu durumdan kurtaran şey, bir sözleşme ile tüm haklarını bir egemene devretmeleridir.

Hobbes, bu otoriter devlete *Leviathan* (commonwealth); bu gücü elinde bulunduran kişi veya meclise *egemen* adını vermektedir. Bu, insanın aklı ile bulacağı bir doğal hukuk ilkesidir. Rouseau bu aklı, genel irade olarak adlandırır. Genel iradeyi temsil eden egemen güç, tektir ve asla parçalanmaz.[5]

İktidarın meşruiyetinde aranması gerekenin, toplumsal mutabakat ve bu mutabakatın kaynağının da toplumsal rıza ve siyasal katılım olduğunu siyasal kurama dâhil eden düşünür ise John Locke olmuştur. Locke'a göre mülkiyet ve kamunun iyiliği, iki temel meşruiyet ilkesidir. Ona göre toplum sözleşmesi, herkesin özgürlüğü ve mallarının korunması amacıyla yapıldığından, devletin genel iyilik dışında davranması söz konusu olmaz. Doğal durum[6], özgürlük durumu olduğuna göre devletin, bireyin özgürlüğünü sınırlama gibi bir yetkisi olamaz. Mutlak ve sınırsız egemenlik anlayışını reddeden Locke[7], siyasal liberal düşüncenin de en önemli isimlerindendir.

Avrupa'da feodal sistemin gerilemesi, burjuva sınıfının ortaya çıkması, Reform ve Rönesans hareketleri ile kilisenin gücünün azalması gibi gelişmeler, insan aklının tek yol gösterici olduğu, her şeyin ölçüsü olan yeni bir birey anlayışını geliştirmiştir. Kopernik, Descartes ve Newton'un çalışmalarıyla artık sorgulanamaz dogmalar halini almış olan Aristotelesçi Hıristiyan yöntem ve inanışları terk edilip akla ve gözleme dayalı bilimsel yöntem öne çıkmıştır

Locke dışında bu dönemin liberal düşünürleri, David Hume, Adam Smith, Jeremy Bentham ve J.Stuart Mill olarak sayılabilir. Hume, aklın bireysel fayda peşinde koştuğu, kendiliğinden düzenin en adil düzen olduğu ve devletin buna karışmaması gerektiğini savunmuştur.[8]

Adam Smith'e göre, *görünmez bir el* insanların kişisel çıkar güdüsüyle yaptığı eylemlerinin sonuçlarını toplumun yararına olacak şekilde düzenlemektedir. Smith'e

---

[5] Çetin, 2002, **agm**, s.6.

[6] Hayat, hürriyet ve mülkiyet temel doğal haklardandır, vazgeçilmesi mümkün olmadığından sözleşmeyle kurulan yönetimin bu hakları ihlal etmesi, bireylere o yönetime direnme hakkı verir. Mustafa Erdoğan, "Liberalizm ve Türkiye'de Liberal Eğilimler", **http://www.liberal.org.tr**, (02.01.2013)

[7] Çetin, 2002, **agm**, s.7.

[8] Halis Çetin(a), "Liberalizmin Tarihsel Kökenleri", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.3, S.1, 2002, s.88.

göre insan karakterine en uygun olan ve onun yaratıcılığını ortaya çıkarmada en başarılı sistem, piyasa sistemidir.[9]

Smith, devlete ekonomik alanda sınırlı da olsa bir yer vermektedir. Smith'e göre devletin, toplumu iç ve dış tehlikelerden korumak, adalet ve eğitim, sosyal güvenlik hizmetleri ve piyasa mekanizması tarafından sunulamayan, yollar, köprüler gibi bazı temel alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gibi özel işleri yapması gerekir.[10] Bu anlamda siyaset ve ekonomiyle ilgili özgürlük düşüncesiyle yoğrulmuş bir teori ortaya koysa da devlet faaliyetlerine de yer ayırması nedeniyle tam anlamıyla *laissez-faireci* bir ekonomik model ortaya koymaz.[11]

Liberal teori içinde faydacı yaklaşımın öncüsü kabul edilen Jeremy Bentham'a göre devletin amacı bireysel çıkarı arttırmaktır. Özgürlük olmadan fayda, fayda olmadan ekonomik özgürlük, ekonomik özgürlük olmadan mülkiyet, bunların hepsi olmadan da mutluluk olmaz. J.Stuart Mill de devleti ve ahlakı, hazzın belirlediğini, en büyük hazzın özgürlük olduğunu, devletin de amacının bu hazzı maksimize etmek olduğunu söylemesi liberal düşüncenin gelişmesini sağlamıştır.[12]

Liberal öğreti, birey ile devlet arasındaki ilişkiyi belirlerken devlet dayatmalarına karşı bireyin sahip olduğu siyasi ve ekonomik hakların üstünlüğünü savunmaktadır. Rasyonalizm, siyasi alanda olduğu kadar iktisadi alanda da ön plana çıkarılmaktadır. Max Weber'e göre modern dünyada sermaye birikimini esas alan -kendi deyimiyle *servet toplayıcı*- bir yaşam biçimi yüceltilmektedir. Dolayısıyla bu kurallara devlet ve diğer otorite biçimlerinin müdahalesi haklı görülemez.[13]

Milton Friedman'a göre, ekonomik alandaki özgürlükle -ki bu özgürlük ancak küreselleşmenin ekonomik düzeni olan serbest piyasa ekonomisiyle sağlanır- siyasal alandaki özgürlük birbirine göbekten bağlıdır.[14]

---

[9] Şevki Özgener, "Ekonomik Sistemler ve Ahlak", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2000, C.5, S.1, s.180.
[10] Atilla Yayla, Liberalizm, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992, s.77.
[11] Belgin Büyükbuğa, "Adam Smith'in Ticari Toplum Tasavvuru: Eşitsizlik ve Modern Devletin Oluşumu" **Politik İktisat ve Adam Smith** İçinde s.115-126, Ed. H.Kapucu, M. Aydın Vd. Yön Yay. ,2010, s.125.
[12] Çetin, 2002 (a), **agm**, s.88.
[13] Cevdet Doğan, "Klasik Liberalizmden Neoliberalizme Devletin Rolü Sorunsalı", **Sosyoloji Notları**, Eylül-Ekim-Kasım 2008, s.57.
[14] Ali Kıncal**, İktisadî Düşünce Işığında Günümüz Sosyal Düzeni**, http://www.academia.edu/1909893/Iktisadi_Dusunce_Isiginda_Gunumuz_Sosyal_Duzeni (03.01.2013)

Tarihsel süreç içinde ticari kapitalizmin Merkantalizmi, tarımın kapitalistleşmesinin Fizyokrasiyi, sanayi devriminin ise Klasik İktisadi Ekolü ortaya çıkardığı görülmektedir.[15]

Sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkan kapitalist düzen ve devletin ekonomiye sınırlı müdahalesini öngören Klasik İktisat'ın etkisiyle şekillenen bu dönemde devletin yapısında da değişmeler olmuş; özellikle Fransız Devrimiyle birlikte ulus-devlet, modern devlet biçimi haline gelmiştir.

Öncülüğünü Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus, Jean Baptiste Say ve John Stuart Mill gibi düşünürlerin yaptığı Klasik İktisat'ın temel ilkeleri, rekabet ve fiyat mekanizması, özel mülkiyet, girişim özgürlüğü, fayda ve kâr maksimizasyonu peşinde koşan birey anlayışıdır.[16] Bu anlayışın temel varsayımlarına göre[17];

-Fiyat mekanizması doğru işlediği sürece ekonomi tam istihdam düzeyinde dengededir.

-Her arz kendi talebini yaratır (Say Yasası).

-Kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan bireylerin akılcı kararları toplum refahını da maksimize edecektir.

-Görünmez el üretim faktörlerinin optimal dağılımını sağlayacağından devletin ekonomiye müdahalesi piyasanın işleyişini bozacaktır.

-Zorunlu fena olarak nitelenen devletin görevi güvenliği, adaleti sağlamak ve rekabeti bozucu her türlü engeli ortadan kaldırmaktır.

B-Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı

Literatürde genelde sosyal devlet ile refah devleti kavramları birbiri yerine kullanılabilmektedir. Gül, refah devletini, sosyal devletin gelişmiş ve II.Dünya Savaşı'ndan sonra olgunluğa ulaşmış hali olarak tanımlamaktadır.[18]

Katrougalos'a göre refah devleti, kapitalist toplumlarda devletin sosyal politikalarının biçimlendiği bir refah örgütlenmesi olurken; sosyal devlet, normatif ve pozitif bir yapılanma olarak daha farklı anlam taşımaktadır. Bu yaklaşım içinde refah

[15] Nazım Öztürk, "Ekonomide Devletin Değişen Rolü", **Amme İdaresi Dergisi**, C.39, S.1 Mart 2006, s.18.
[16] Öztürk, 2006, **agm**, s.20.
[17] Öztürk, 2006, **agm**, s.20-21.
[18] Şenol Öztürk, **Sosyal Yatırım Devletinin Yükselişi: Pasif Sosyal Harcamalardan Aktif Sosyal Harcamalara Geçiş,** Marmara Üniversitesi SBE**,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2011, s.12.

örgütlenmesi, geçmişi yoksullar yasasına kadar giden ve bugün kapitalist sistemin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere her modern toplumda karşılaşılan bir yaklaşım ve örgütlenmeyi anlatmaktadır. Anayasal-normatif yaklaşıma göre, sosyal devlet, anayasal temele dayanan bir örgütlenme biçimidir ve sosyal hakların kurumsallaşmasında ve sosyo-ekonomik meselelerde siyasal güç yol gösterici veya belirleyici bir rol oynar. Bu devlet biçimi içinde, devletin ekonomik alanda düzenleyici rolünü, sosyo-ekonomik hakların hayata geçmesi ve sosyal eşitsizliğin azaltılması için piyasaya müdahalesini ve refahın yaygınlaşmasını hedefleyen yapı ve kurumların kurulmasını kabul etmek gerekmektedir.[19]

Refah optimizasyonu açısından devletin ekonomiye müdahalede bulunduğu ve bazı hizmetleri piyasaya bırakmayarak kendi üstlendiği ya da piyasayı yönlendirdiği alanların varlığını ifade eden refah devleti, farklı ülkelerde farklı uygulamalarla karşımıza çıkmaktadır; devlet müdahalesi az ya da çok olabilmektedir.

Çalışmamızda devletin toplumsal risk alanlarında müdahalesinin ön planda tutulduğu bölümlerde sosyal devlet, ekonomik etkilerin değerlendirildiği bölümlerde refah devleti kavramı kullanılmaktadır.

1929 Ekonomik Buhran ile birlikte yaşanan işsizlik ve enflasyon gibi ekonomik olumsuzluklar, ekonominin her zaman kendiliğinden dengeye ulaşamayacağı, devletin para ve maliye politikalarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesini yaygınlaştırmıştır. *Jandarma devlet* anlayışından *müdahaleci devlet* anlayışına geçişte Keynes'in görüşleri etkili olmuştur. Ekonomide önemli aksaklıkların olduğu ve piyasanın kendi kendine bu aksaklıkları gideremeyeceğini söyleyen Keynes, işsizliğin ekonomide çok büyük bir tehlike yaratacağını savunarak tam istihdamı sağlayacak önlemlerin alınması gerektiğini öne sürmüştür.[20]

Yeni devlet anlayışıyla devlet, sadece kamu hizmetlerini sunmakla kalmamış, birçok sektörü devletleştirmiş ve kamu iktisadi teşekkülleri yoluyla ekonomi içinde bir güç olarak ortaya çıkmıştır. Ekonomik alana daha çok müdahale eden devlet, bu dönemde ortaya çıkan sosyal sorunlara da müdahil olmuştur. İş güvenliği, sağlık ve eğitim alanında yaşanan sorunların toplumda yarattığı sonuçlar bu gelişmeyi

[19] Meryem KORAY ve Hasan Ejder TEMİZ, "Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar" **Çalışma ve Toplum**, Sayı:42, 2014/3, s.13-14.
[20] Öztürk, 2006, a**gm**, s.22.

hızlandırmıştır. Refah devleti kavramına dar bir bakış açısıyla yaklaşanlar devleti, sosyal hizmet sunan, gelir transferi gerçekleştiren ve toplu konut faaliyetinde bulunan bir kurum olarak algılamalarına karşın; Keynesyen anlamda refah devletine geniş bir perspektiften yaklaşanlar ise devletin ekonominin yönetimindeki rolü üzerine ve istihdam, ücretler gibi makroekonomik politikalara vurgu yapmaktadır.[21]

Sosyal devlet, ilk dönemde bireylerin karşılaşabilecekleri ve kendi imkânlarıyla baş edemeyecekleri hastalık ve sakatlık gibi olumsuzluklara karşı güvence; yoksulluk ve işsizlik gibi sosyal risklere karşı koruma fikri üzerine şekillenmiştir. İlerleyen dönemlerde sosyal devlet, bireyin asgari refah düzeyinde bir yaşam sürdürebilmesinin de teminatı haline gelmiştir. Sosyal politika, sosyal devlet fikrinin uygulamaya dönüştürüldüğü alandır. Liberal devletin aksine sosyal devlette, devletin müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı rolü söz konusudur.

Briggs'e göre, pazar güçlerinin işleyişinin düzenlenmesinde devletin müdahale edeceği üç alan vardır. İlki, işlerine veya mülklerinin pazar değerine bakılmaksızın kişilere ve ailelere asgari bir gelir garanti etmektir. İkincisi, kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi sosyal ihtimalleri daraltmak ve üçüncüsü herhangi bir sınıf ya da statü farkı gözetmeksizin sosyal hizmetleri tüm vatandaşlara en iyi şekilde sunmaktır.[22]

Giddens, reformist sosyalizm yaklaşımı altında refah devletini, toplumsal düzenin daha adil hale getirilmesi için devletin ekonomiye müdahalesi olarak tanımlamıştır. Reformist sosyalizm yaklaşımı, devletin toptan çatışma ile değiştirilmesi yerine süreç içerisinde sosyal ve ekonomik sorunlara yönelik reformların yapılması ile değiştirilmesi görüşüne dayanmaktadır.[23]

Gough, modern sosyal politikaların İngiltere'deki 1834 tarihli Yeni Yoksulluk Yasası ve 1842 tarihli emekçi nüfusun sağlık durumuyla ilgili Chadwick Raporu'na kadar geri götürülebileceğini belirtmektedir.[24]

---

[21] A. Şenkal ve D. Başar Sarıipek, "Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü" **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (14) 2007/2, s. 147-148.

[22] Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective", **The Welfare State Reader** içinde, C.Pierson ve F.G.Castels (Ed.), Polity Press, USA, 2006, s.6.

[23] Taner Artan, **Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler; İstanbul Örneği**, Marmara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2011, s.11

[24] Ian Gough, "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries", **New Frontiers of Social Policy Arusha Conference**- Ekim 12-15, 2005, s.2.

Sosyal devletin kökenleri, 1576, 1589 ve 1601 tarihlerinde çıkartılan Eski Yoksul Yasalarına kadar dayandırılabilmektedir. Bu yasaları, sosyal devletin gelişimi açısından önemli ve farklı kılan nokta, yoksulluğun önlenmesinde yerel birimlere sorumluluk yüklemesidir.[25]

Her kilise, kendi yetki alanındaki (parish) mülksüzleri çalıştırmak, bir yoksul evi işletmek, öksüz ve bakıma muhtaç çocukların çıraklık eğitimini üstlenmek, yaşlılarla bedensel özürlülerin bakımını yapmak ve cenazelerini kaldırmakla yükümlüydü.[26] 1834 tarihli Yoksulluk Yasası ise *laissez- faire* anlayışıyla çalışamayacak durumda olan yaşlı ve özürlülere düşük düzeylerde yardım sağlamayı ve işgücü piyasasını korumayı amaçlamıştır.[27]

Prusya'da, 1883 tarihinde Bismarck tarafından eğitim zorunlu hale getirilmiş, ardından emekli aylıkları ve 1889'da dünyanın ilk sağlık sigortası programı tanıtılmıştır. Bu adımlar sosyal güvenlik açısından önemli olmakla birlikte refah devleti kavramı ilk defa 1920'lerin sonunda Almanya'da *Wohlfahrstaat*[28] kavramıyla ortaya çıkmış, 1940'ların başından itibaren İngiltere'de *Welfare State* olarak kullanılmaya başlamıştır.[29]

1940'larda ve 1950'lerde İngiltere'de sosyal bilimciler tarafından yapılan çalışmalar, sosyal politika uygulamalarının gelişmesinde etkili olmuştur. T.H.Marshall'a göre refah devletinin vaadi, sadece toplumsal sorunları hafifletmek ve temel riskleri yeniden dağıtmak değil, aynı zamanda devlet ve yurttaş arasındaki sosyal sözleşmeyi yeniden yazmaktır.[30] Marshall, sivil hakların 18. yüzyılda, politik hakların 19. yüzyılda ve sosyal hakların 20. yüzyılda evrensel hale gelmeye başladığını belirtmiştir.[31] Zaten siyasi hakların elde edilmesiyle sosyal hakların talep edilebilmesi mümkün hale gelmiştir.

---

[25] Artan, 2011, **agt**, s.6

[26] Fatih Güngör, Metin Özuğurlu, **İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkez Tartışma Metinleri, No.3 Şubat 1997, s.2.

[27] Artan, 2011, **agt**, s.8.

[28] Kavram, imparatora geniş ulusal ve toplumsal düzenlemeler yapma gücü tanıyan bürokratik bir anlama sahiptir. Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer, "The Historic Core And Changing Boundaries Of The Welfare State" **The Development of Welfare States in Europe and America.** Ed. Flora ve Heidenheimer, 2009, s.17

[29] Gough,2005, **agm**, s.2.

[30] Pınar Günal, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye**, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, 2009, s.23.

[31] Flora ve Heidenheimer, 2009, **age**, s.20.

Sosyal devlet anlayışında sosyal refah hizmetleri, vatandaşlar açısından bir hak görünümündedir. Bu nedenle sosyal politikalar her dönemde, her devlet şeklinde az veya çok yer almış olabilir fakat devletin bugün anladığımız anlamda sosyal devleti biçimini alması 1930'lardan özellikle 1940'lardan sonraya denk gelmektedir.

Batı Avrupa'da Marksist Sosyalizmin felsefi temellerini tam olarak benimsemeyen, birey özgürlüğüne önem veren ve mülkiyet haklarına karşı çıkmayan görüşler doğrultusunda işçi partisi veya sosyal demokrat parti adı altında siyasi oluşumlar kurulmuştur. Adil gelir dağılımını gerçekleştirebilmek için devletin ekonomik veya sosyal hayata yoğun bir şekilde müdahale etmesi ve denetlemesi gerektiği kabul edilmiştir.[32] I. Dünya Savaşı sonrası kurulan SSCB ve sosyalist devlet modelinin kapitalist dünyadaki yansıması, sosyal devlet şeklinde olmuştur.

Bu dönemde dünyada yaşanan ekonomik buhran dışında, I. ve II. Dünya Savaşları boyunca yaşanan ölümler, sosyal ve ekonomik yıkımlar sosyal devletin gelişmesinde etkili olmuştur. Tam istihdam, iş güvencesi, sosyal sigorta, sosyal hizmet ve yardım önerilerini içeren ve 1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu da bu dönemde yayınlanmış[33] ve refah devleti teriminin literatürde yaygınlaşmasına katkı sağlamıştır.[34]

Sosyal devletin anayasal düzeyde ilk kabulü, 1848 Fransız Anayasası'nda sosyal ve ekonomik haklara yer verilmesiyle gerçekleşmiştir. Yine 1919 yılında Almanya'da Weimar Anayasası sosyal devletin gelişimi açısından önemli bir belge olarak nitelendirilebilir.[35] Sosyal politika alanındaki en önemli uluslararası örgütlerden olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) da bu dönemde 1919'da kurulmuştur. Türkiye ILO'ya 1932 yılında üye olmuştur.

Refah devletini bir dönemin, özellikle de II. Dünya Savaşı sonrasının, *Zeitgeist*'i (zamanın ruhu), Avrupa ülkelerinde oluşan ve savaş sonrası iktisat-siyaset-toplum ilişkilerini niteleyen bir paradigma olarak görmek mümkündür.[36]

Akduran, refah devletinin ortaya çıkışını açıklayan yaklaşımları üç başlıkta ele almıştır.[37] İlki, sanayileşme temelli yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre, ilk olarak 18.

---

[32] Naci B. Muter vd., **Kamu Maliyesi**, Manisa, 2012, s.40.
[33] Artan, 2011, **agt**, s.11.
[34] Raporda bireylerin düzenli gelirini tehdit eden her şey sosyal risk olarak görülür: hastalık, iş kazası, ölüm, yaşlılık, analık, işsizlik gibi. Günal, 2009, **agt**, s.22.
[35] Artan, 2011, **agt**, s.12.
[36] Kasım Aksoy, "Avrupa Refah Devletinin Bunalımı", **İlem Yıllık**, Yıl 1, Sayı 1, 2006, s.8.

yüzyılın ortalarında görülmeye başlandığı kabul edilen sanayileşme ile birlikte ücrete bağlı yaşam artmış; çocuklar, engelliler veya yaşlılar gibi emek gücünden yoksun gruplar sosyal risklerle karşı karşıya kalmıştır. Devletin ortaya çıkan bu ekonomik gelişme ve toplumsal etkiler nedeniyle dezavantajlı gruplara sağladığı sosyal koruma, refah devletinin ortaya çıkmasındaki ilk adım olarak kabul edilmektedir.

İkincisi, sınıf temelli yaklaşımdır. Buna göre Avrupa'da 1930'larda yoğunlaşan siyasi alanda emek ve sermaye arasındaki mücadele, kamu ekonomisini büyüterek sosyal harcamaları arttırmıştır.

Üçüncüsü, devlet merkezli/kurumsalcı yaklaşımdır. Bu yaklaşım, refah devletinin ortaya çıkışında sınıf mücadelesi veya sanayileşmeden ziyade bürokrasinin etkili olduğunu belirtmektedir. Bu yaklaşıma göre sosyal politikalar, devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte uygulanmaya başlamıştır. Bürokrasinin gücü ve merkezileşme derecesi ise devletlerin sosyal refah harcamalarına yaklaşım derecesini değiştirmektedir.

Andersen'e göre, refah devletleri kitlesel üretimin hâkim olduğu dönemde üretimi artırabilecek nitelikli işgücüne olan ihtiyacı karşılayabilmek amacına yönelik olarak ortaya çıkmış; 1970'lere gelindiğinde üretim yapısında yaşanan değişimler, tam istihdamın belirlediği aile ve devlet yapısının da değiştirilmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir. Andersen, 1975 sonrası yeni sağ politikaların hedefinin de bu yönde olduğunu ifade etmektedir.[38]

Andersen araştırmasında bu refah rejimlerini; liberal refah rejimi, muhafazakâr refah rejimi ve sosyal demokrat refah rejimi şeklinde kategorize etmektedir.[39]

Liberal refah rejimine ABD, İngiltere, Kanada ve Avustralya gibi Anglo-Sakson ülkeler örnek olarak verilmektedir. Bu ülkelerde devletin, tam istihdam ya da sosyal sorunlarla karşılaşıldığında bunları önleme amacı yoktur; her yol tüketildikten sonra hâlâ sosyal sorunlarını gideremeyenlerin başvuracağı bir telafi merciidir.[40] Devlet, yürüttüğü sosyal refah programlarını sınırlı düzeyde tutmakta ve bu programlar da toplumda ancak en fazla muhtaç durumda olan kesimleri hedef almaktadır.[41]

---

[37] Özgün Akduran, "Hayırseverlik Çağında Refah Devleti Kuramlarına Bakış", **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt 8, Sayı 32, 2010, s.32.
[38] Artan, 2011, a**gt**, s.52.
[39] Mehmet Hanefi Topal, **Refah Devletine Yönelik Tutumlar ve Vergi Adaleti Algısı: Türkiye Üzerine Bir Araştırma**, Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2011, s.30.
[40] Mahmut Bilen, **Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü**, İstanbul Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s. 125.
[41] Topal, 2011, **agt**, s.30.

Muhafazakâr refah rejimine örnek olarak Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya, Avusturya ve Belçika gibi ülkeler verilmektedir. Bu devletler, piyasanın önceliğini reddeden, devlet yardımı prensibine vurgu yapan ve sosyal refahın merkezi olarak ailenin önceliğini esas alan Hristiyan Demokratik doktrinlerden etkilenmişlerdir.[42] Devlet, ancak aile kurumunun yetersiz kaldığı durumlarda koruma güdüsüyle boşlukta kalmış olan sosyal alanlar için müdahil ve tamamlayıcı olmaktadır.

İsveç, Norveç, Danimarka ve Hollanda gibi İskandinav ülkeleri sosyal demokrat refah rejimine uygun ülkeler olarak verilmektedir. Bu rejimdeki ülkelerin temel özellikleri, tam istihdam politikalarının benimsenmesi ve sosyal refahın sunumunda temel biriminin devlet olarak kabul edilmesidir.[43]

Bununla birlikte daha genel bir sınıflandırma ise Avrupa ülkelerinin uyguladıkları refah sistemlerini 4 farklı model altında inceler. Bu modeller[44],

-Güney Avrupa modeli olarak da anılan ikincil ya da katılımlı refah modeli,

-Anglo-Sakson modeli olarak da bilinen Beveridge tarzı model,

-Merkezi Avrupa, muhafazakâr ya da başarı odaklı model olarak da bilinen Bismarck tarzı model,

-Sosyal Demokrat model ya da Kurumsal model olarak ifade edilen İskandinav refah modeli olarak adlandırılmaktadır.

Güney Avrupa modelinde, sosyal sorumluluklar daha çok aile temelli olarak çözümlenir. Beveridge modelinde sosyal yardımlar ya da hizmetler sadece en fazla ihtiyacı olan bireylere sunulur. Bismarck modelinde yardım ya da faydalar sadece emek piyasasında bulunan ya da bulunmuş kişilere sunulur. İskandinav refah modelinde ise, hizmetlerden herhangi bir şart aranmaksızın, istisnasız toplumdaki tüm bireyler faydalanır.

C-1980 Sonrası Sosyal Devletin Dönüşümü

Kleinman'a göre refah devletindeki değişimi;

-yavaş büyüme, tam zamanlı istihdamın azalması, işsizliğin artışı gibi emek yapısındaki değişimler,

-nüfusun yaşlanması ve aile yapısındaki demografik değişimler,

[42] Süleyman Özdemir, "Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** S.49,2005, s.245.
[43] Topal, 2011, a**gt**, s.33.
[44] Şenkal ve Sarıipek, 2007, a**gm**, s.156.

-kitlelerin harcama ve vergilere katılımdaki isteksizlikleri,

-elitlerin devleti mümkün olduğunca ekonomik ve sosyal alandan uzak tutma stratejisi,

-Avrupa bütünleşmesinin sosyal politika alanında da benzeşmesi gibi etmenlerle açıklamak mümkündür. [45]

Sanayideki verimlilik artışı, ülkelerin toplam üretimleri artarken üretimde çalışan nüfusun ve üretimin milli gelir içindeki payının düşmesi sonucunu getirmiş; hizmet sektöründe belirgin bir artış görülmüştür. Hizmet sektörü, daha esnek bir işgücü piyasası talep etmektedir. Nüfusun yaşlanması, kadın istihdamının artması ve genel olarak erkek istihdamını azaltması gibi etkenler, sosyal transfer harcamalarını ve sosyal hizmet programlarını arttırmış ve ülkelerin, refah devleti uygulamalarında önemli değişiklikler yapmalarına neden olmuştur.[46]

Farklı ülkeler bu değişimlerden farklı derecelerde etkilenseler de sürece uyum süreçlerinde bazı benzerlikler bulunmaktadır. Bunlar, Pierson'un belirttiği *maliyet sınırlama* (cost-containment), *ayak uydurma* (recalibration) ve *yeniden piyasalaştırma* (re-commodification) süreçleri ile birlikte özelleştirme, yeniden şekillenen sosyal diyalog ve sosyal politikanın küresel, bölgesel ve yerel olmak üzere farklı ölçeklere taşınması olarak sayılabilir.[47]

Maliyet sınırlama, vergiler arttırılamıyor ve harcamalar düşürülemiyorsa sistemdeki bazı öğelerin ya da önceliklerin değiştirilmesini ifade eder. Yeniden metalaştırma (piyasalaştırma ya da işgücüne katılımı arttırma), eğitim sağlama, işsizlik ödeneğine hak kazanma sürelerinin uzatılması ya da şartlarının zorlaştırılması gibi yöntemlerle hızlı bir biçimde işgücüne tekrar katılımı teşvik edecek politika araçları uygulamaktır. Ayak uydurma ya da yeniden ayarlama, yeni fikirlerin belirlenmiş amaçlara uyarlanması ve değişen sosyal talep ve normların güncellenmesiyle ilgilidir.[48]

En fazla sosyal sorumluluğun devlet üzerinde bulunduğu vurgusu, uluslararası örgütlerin etkinliği ile küresel alana, özellikle Avrupa Birliği çerçevesinde bölgesel alana, iktidarların merkeziliğini sorgulayan anlayış nedeniyle yerel alana kaymaktadır.

---

[45] Günal, 2009, **agt**, s.25-26.
[46] Aksoy, 2006, **agm**, s.12-13.
[47] Aksoy, 2006, **agm**, s.13.
[48] Paul Pierson, "Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", **Revue Française De Sociologie,** S.43-2, 2002, s.381.

Refah devletinde işgücü piyasasına entegre edilmiş sosyal programlar, ekonomik yapıyı güçlendirici etki yaratmış, sadece ideolojik olarak eşitsizliği azaltması anlamında değil etkinlikle eşitsizlik arasındaki zor dengenin sürdürülmesi olarak kabul edilmiş ve desteklenmiştir.

1973'te ortaya çıkan petrol krizi sonrası büyüme oranlarının gerilemesi, enflasyona rağmen işsizlik sorunu olarak tanımlanan stagflasyona karşı Keynesyen politikaların yetersiz kalması ve devletlerin borç yüklerinin artması gibi nedenlerle yine Keynesyen politikalara alternatif olarak çıkan Klasik Liberal düşüncenin çağdaş bir yorumu olan Neo-liberal politikalar güç kazanmıştır.[49] Ayrıca küreselleşme nedeniyle artan uluslararası rekabet, ülkelerin vergileri arttırarak kamu harcamalarını finanse etmelerini önlemiştir.

1990'lı yıllarda, birçok Avrupa ülkesinde merkez sol partilerin tekrar güçlenmeye başladığı görülmüştür. Bu hükümetler, kendilerini önceki sosyal demokratik yönetimlerden ve neo-liberal hükümetlerden ayırmak için *Üçüncü Yol* (Third Way) ve *Yeni Sosyal Demokrasi* (New Social Democracy) gibi terimler kullanmışlardır. Bu model, Neo-liberalizmin bireysel sorumluluğa ve rekabete önem veren yapısı ile kamu sorumluluğunu birleştirmektedir. Devleti sınırlama, özelleştirme, deregülasyon gibi neo-liberal politikalar kabul edilirken; piyasanın yaratacağı sorunları çözmek için hükümetin düzenleyici rol üstlenmesi, büyük değil ama güçlü olması istenir.[50] Bu anlayış ve kabuller, her hizmetin devlet tarafından sunumunun beklenmediği, yeni anlayışlar çerçevesinde piyasaya entegre bir hizmet anlayışının benimsendiğini göstermektedir.

Sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesi bağlamında ortaya çıkan ve kamu ve özel kesim arasındaki işbirliğini vurgulayan *quasi-market* (piyasa-benzeri) kavramı, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ile piyasaları içeren bir kavramdır. Quasi-market, bir mal ya da hizmetin hem özel, hem de kamu tarafından sağlandığı bir piyasa yapısını ifade etmektedir. Piyasa, mal ve hizmetleri piyasadan alan ve bunları kamu müdahalesiyle birleştiren bir sistemdir; finansman ile hizmet sunumu birbirinden ayrılmaktadır.

[49] Aksoy, 2006, **agm**, s.9.
[50] Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO, 2007, s.64-66.

1990'lardan itibaren, sağlık, eğitim, konut ve sosyal güvenlik gibi sosyal refah hizmeti alanlarında quasi–marketlerin hızla yaygınlaştığı görülmektedir.[51] Bu noktada yoğun neoliberal politikaların uygulandığı İngiltere'de yaşanan dönüşüm örnek verilebilir. İngiltere'de toplumun korunmasında temel unsurun toplumun kendisi olduğu, aktif vatandaşlığın gereği olarak hayırsever işlerde bulunulması gerektiği vurgusu, hükümet beyanlarında görülmeye başlamıştır. Özel sektör, eğitim ve sağlık alanlarında desteğini arttırması için teşvik edilmiş; büyük işverenlerin çalışanlarına özel emeklilik ve sağlık sigortaları sağlamaları beklenmiştir. Özellikle sosyal refahı gerçekleştirmedeki rolü nedeniyle aileye yönelik beklenti artmıştır.[52]

Devleti küçültme çabaları ve değişen yöntemlere rağmen toplumun kendini koruma isteği, sosyal devlet uygulamalarının varlığını devam ettirmektedir. Pek çok tasarruf tedbiri alınmak istenmesine rağmen toplam sosyal harcamalar artmaya devam etmiştir. OECD ülkelerinde sosyal harcamalar 1980'de GSYİH'nin % 15,9'u iken, 1985'te % 17,6'sını, 1990'da % 17,9'u, 2001'de % 19,7'sini ve 2003'te % 20,7'sini oluşturmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde bile, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesi 1980'den 2003'e gelindiğinde, % 13,3'ten % 16,2'ye yükselmiştir.[53]

Daha çok hizmet, daha çok harcama demektir. Bütçe açığı sorunu yaşayan ülkeler için öncelikli sorun budur. İkinci sorun, klasik sosyal koruma yöntemleriyle yeni sosyal risklerin önlenmesindeki zorluktur. Üçüncüsü ise sosyal hizmetlerin, sadece sosyal risk altındaki kesimlerin değil küresel ekonomik sistemin taleplerini de karşılamak durumunda olmasıdır.

Nüfusun yaşam süresinin artması, sosyal güvenlik sisteminden yararlananları; işsizliğin önlenemiyor olması, işsizlik sigortaları ödemelerini arttırmaktadır. Oluşan ya da artan yoksulluğa müdahale edilmediğinde yaşanacak suç artışı, ekonomik fayda sağlamaya çalışırken toplumdaki her kesime sosyal bir risk olarak geri dönme ihtimalini taşımaktadır. Bunun yanında bir devlet içinde yaşanacak toplumsal istikrarsızlığın sonuçları yalnızca kendi vatandaşları üzerindeki etki ile sınırlı kalmamakta; küresel

---

[51] Süleyman Özdemir, "Sosyal Refah'ın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: "Refah Karması" ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar", **Sosyal Siyaset Konferansları,** İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 2004, Sayı: 48, s.103.

[52] Halis Yunus Ersöz, "Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü", **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 53, Sayı 2, 2003, S.129-130.

[53] Ayşe Buğra ve Sinem Adar, "Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi", **Sosyal Politika Forumu**, Nisan 2007, s.11.

çıkarları açısından da sorun yaratabilmektedir. Bu nedenle sosyal haklardan yararlanma ve sosyal dışlanmanın önlenmesine yönelik stratejiler önemini korumaktadır.

Toplumun zayıf kesimlerinin güçlü olanlara karşı korunması amacı, refah devletinin geliri yeniden dağıtıcı olmasını gerektirmektedir. Devletin, toplumun genelinden destek alabilmesi için ise sadece en yoksullara değil orta gelir kesimine de fayda sağlaması icap etmektedir.

D-Sosyal Devlete Yönelik Eleştiriler

Göze, sosyal devletin gerek siyasal ve sosyal-ekonomik yapısı, gerekse hak ve özgürlük, eşitlik ve mülkiyet anlayışı ile liberal devletin temel ilkelerini ve kurumlarını koruduğunu, ancak değişen ve gelişen ekonomik ve sosyal koşulları ve yeni görüşleri de dikkate alarak yapısında değişiklik yaptığını belirtmektedir. İktidarın sahibinde ve kullanılışında bir değişiklik yoktur; temsil sistemi ve iktidarın tüm ulusa ait olduğu ilkesi korunur ancak siyasal temsil sisteminin sosyal kuruluşların da temsil edilmelerini öngören bir temsil sistemi ile tamamlanmasını öngörür. Liberal devletin hak ve özgürlük ile eşitlik ilkeleri de korunur fakat temel hak ve özgürlüklerin, sosyal ekonomik haklar ve özgürlüklerle tamamlanmasına ve hukukî ve siyasal eşitlik kuralının da şans ve olanak eşitliği ilkesi ile tamamlanmasına çalışır. [54]

Sosyal devlet, liberal devletin sosyal yapısını, yani bireyin toplumun ve devletin kaynağı ve aynı zamanda amacı olduğu ilkesini korur; fakat bireylerin oluşturdukları çeşitli sosyal kuruluşları da göz ardı etmez. Sosyal devlet, özel mülkiyete, girişim özgürlüğüne, ekonomik özgürlüğe dayanan ekonomik yapıyı da korurken; ekonomik alandaki gelişmelerin zorunlu kıldığı kısıtlamaları ve devlet müdahalelerini ve planlı ekonomiyi öngörür.[55]

Göze'nin sosyal haklara yaptığı vurguya karşın Yayla, gelecekte refah devletinin küçülüp, refah toplumunun büyümesine şahit olunacağını belirterek refah devletinin aksayan yönlerini şu şekilde belirtmektedir:[56]

-Klasik refah devleti yüksek maliyetler ve yetersiz kaynaklar yüzünden artık sürdürülemez hale gelmiştir.

[54]Ayferi Göze, **Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonel Sosyalist ve Sosyal Devlet,** 2009, s.203.
[55] Göze, 2009, **age**, s.204.
[56] Atilla Yayla, "Refah Devleti ve Geleceği", **Zaman Gazetesi**, 11.06.2010.

-Refah devleti uygulamaları fakirliği çözmeye yetmemektedir. Fakirliği çözmek için harcanan tutarlara rağmen fakirlik oranları aynı seviyede kalmaya devam etmektedir.

-Politika idaresi altında refah kesintileri etkin değerlendirilememektedir. Üyelere sosyal sistemden ödenen miktarlar, üyeler kazançlarını kendileri özel yatırımlarla değerlendirselerdi elde edebileceklerinin daha altındadır.

-Refah devleti ekonomik büyümeyi yavaşlatmak suretiyle de topluma büyük bir maliyet bindirmektedir. Refah devletini yaşatmak amacıyla asgari ücret uygulanması işsizlik yaratmakta, vergilerin yükseltilmesi özel sektörün verimli biçimde kullanabileceği kaynakların kamuya akmasına ve müteşebbisliğin caydırılmasına yol açmaktadır.

-Refah harcamaları fakirleri bir fakirlik tuzağına düşürebilmektedir. Yardım alanları yardıma bağımlı kılarak fakirliği geçici olmaktan çıkartıp kalıcı hale getirmektedir.

-Devlet büyüdükçe insanların çalışma ve tasarruf etme eğilimi zayıflamaktadır.

-Devletin refah harcamaları arttıkça vatandaşların hayır kurumlarına bağışta bulunma eğilimleri de zayıflamakta, gönüllü sosyal dayanışma aşınmakta; hatta tamamıyla ortadan kalkmaktadır.

-Refah aileye, cemiyete, sivil topluma ait bir alandır. Ailelerin yeterli olmadığı yerde karşılıklı yardım ve hayırseverlik mekanizmaları devreye girecektir. İlk kolektif refah fonksiyonu karşılıklı yardım sandıklarında (friendly societies) ve kredi birlikleri, kooperatifler, cemiyetler, cemaatler gibi mahalli veya sektörel olarak ortaya çıkmıştır.

-Hayırseverlik faaliyetleri, refah devletinin tersine, sorumluluğu, bağımsızlığı ve sosyalliği teşvik edebilir. Fakirlere politikacı ve bürokratlar tarafından kontrol edilmek yerine kendi kendilerini kontrol etme gücünü verebilir.

Devletler önemli ölçüde nitelik değiştirmekte, ülke içindeki sosyal-ekonomik dönüşümlere müdahale kapasiteleri azalmaktadır. Bu durum, belli bir kesimin devletten beklentilerini azaltmasa da devlete aktarılan kaynaklar azalacaktır. Devletin optimum büyüklüğün üzerinde oluşunun ekonomiyi olumsuz etkilediği genel kabul gören bir yargıdır. Devlet, piyasada yol açtığı maliyeti, piyasanın düzgün işleyebilmesi için üstlendiği düzenleyici rolün yarattığı fayda ile dengeleyebildiği ölçüde refah devleti fonksiyonunu devam ettirebilecektir.

E-Türkiye'de Sosyal Devletin Gelişimi

Sosyal devlet modelleri literatüründe Türkiye, İtalya, Yunanistan, İspanya, Portekiz ve kısmen Fransa'nın içinde olduğu Güney Avrupa sosyal devlet modeli içinde değerlendirilmektedir. Bunun nedeni olarak Türkiye ile Güney Avrupa ülkeleri arasında istihdam yapısı, resmi sosyal politika kurumları ve resmi olmayan sosyal dayanışma yaklaşımları arasındaki benzerlikler gösterilmektedir.[57]

Güney Avrupa modelinin en belirgin özelliği, piyasa-devlet-aile üçlü kurumu çerçevesinde aile ve akraba ilişkilerinin etkinliğidir. Aile, neredeyse tüm sosyal sorunlarda devletin sosyal politika alanındaki yükünü hafifletmektedir. Bu modelin diğer önemli özelliği, sosyal koruma ağının çok parçalı ve yetersiz olmasıdır. Bunların dışında politik kültürün ve işgücü sektörünün Batılı ülkelerden farklı olması da diğer iki belirleyici özelliktir. Kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu bu ülkelerde, işsizlik, gelir durumu, çalışan oranı, ekonomik girdi ve çıktılar vb. birçok değerin belirlenememesi, ülkenin sosyo-ekonomik yapısının tam olarak değerlendirilememesine neden olmaktadır. Devletin patrimonyal şekilde algılanışı Güney Avrupa siyasi sistemlerinin yapısal özelliğini oluşturmaktadır ve refah devleti kurumlarının gelişimini etkilemektedir.[58]

OECD Ülkelerinde Sosyal Yardımlar Raporu'na göre Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de *gelişmemiş* (rudimentary) sosyal yardım sistemi uygulanmaktadır. Ulusal kategorik yardım programları, yaşlılar ve özürlüler gibi belli grupları kapsamaktadır. Belediyeler tarafından sağlanan ihtiyari yardımlar ile hayırsever dini kuruluşlar bulunmaktadır. Raporda bu grup ülkelerde ihtiyaç tespitinin çok sıkı kurallara bağlı olmadığı, yardım miktarlarının düşük olduğu ve Türkiye dışındaki ülkelerde yükümlülüklerin çekirdek ailenin ötesine geçmediği belirtilmektedir.[59]

Ülkemizde 1961 Anayasası ile birlikte hukuk sistemine giren sosyal devlet kavramı, 1982 Anayasası ile devlete sosyal devlet ilkesinin gereklerini yerine getirme görevi verilmiştir.

---

[57] Günal, 2009, **agt**, s.8.
[58] Pınar Günal, "Avrupa Birliği'nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği", **T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Hakemli Araştırma Dergisi**, Yıl:1 Cilt:1 Sayı:1 Ocak-Haziran 2010, S.82-83.
[59] Tony Eardley vd, **Social Assistance in OECD Countries**, Londra, 1996, s.169.

1980'lerden bu yana Türkiye'deki sosyal politika yaklaşımlarındaki dönüşüm şu şekilde özetlenebilir:[60]

-1980'ler ve 1990'ların ilk yarısında tazmin edici, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu gibi Dünya Bankası'nın *güvenlik ağları* (safety nets) adıyla takdim ettiği türde yapısal olmayan, nispeten dağınık bir sosyal politika anlayışı hâkim olmuştur. Bu anlayışın sosyal politika araçları; evrensel/kapsayıcı olmayan, ekonomik reformların yarattığı yeni yoksullara ve kronik yoksullara yönelik olumsuz etkiyi azaltıcı önlemlerdir.

-1990'lar ve 2000'ler, küreselleşmenin etkisinin yoğun olarak gözlendiği, 1995 Kopenhag Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesinin gerçekleştiği, sosyal adalet söyleminin yükseldiği; küresel insan haklarının, sivil ve politik haklardan ziyade özellikle ekonomik ve sosyal hakların gündeme geldiği; refah sisteminin özelleşmesi için uluslararası baskının yükseldiği, katılımcı, insani kalkınmayı ön plana çıkaran bir dönemdir.

Ülkemizdeki yoksullukla mücadeleye yönelik sosyal yardım faaliyetleri için 1986 yılında 3294 sayılı kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) oluşturulmuştur. 2004 tarih ve 5263 sayılı kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Sosyal yardım ve hizmet alanındaki bütün devlet kurum ve kuruluşları 2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı altında birleştirilmiştir.

SYDTF ile gerçekleştirilen sosyal yardım programları, merkezde bakanlığa bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve yerel düzeyde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yürütülmektedir. Görüldüğü üzere devlet, vakıflar yoluyla bir sivil toplum kuruluşu gibi çalışmaktadır.

Türkiye, 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü kazanmasından sonra sosyal politika alanında da uyum politikalarını devreye sokmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin etkinliği açısından 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı kanun ile prim oranları ve prim gün sayısının artırılmış, emeklilik yaşı yükseltilmiş; böylece gelirleri artırmaya, giderlerini azaltmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Yasanın 2000 yılında yürürlüğe giren işsizlik sigortası, yararlanma koşullarının ağırlığı ve ödeneklerin sınırlılığına rağmen olumlu bir gelişmedir.

---

[60] Sosyal Politikalar Açılımları Çalışma Grubu, **Kuruluştan Bugüne Kalkınma Ajanslarında Sosyal Politikalar Genel Değerlendirme ve Önerilerle**, Temmuz 2012, s.8.

2001 yılında yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile getirilen bireysel emeklilik sisteminin amacı, bireylere yaşlılıklarında ek gelir sağlamak ve ekonomiye uzun vadeli kaynak sağlamaktır.

2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur, Sosyal Güvenlik Kurumu altında birleştirilmiştir.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir parçası olarak Türkiye, *Sosyal İçerme Belgesi* (Joint Inclusion Memorandum) hazırlamaya başlamıştır. 2011 yılında Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilmiştir.

2000'li yıllardan sonra aile, sosyal çevre ve eş-dost-akrabanın sosyal koruma işlevini gördüğü bir yapıdan daha kapsayıcı ve evrensel refah devleti uygulamalarına geçiş yapıldığı söylenebilir.

Olumlu adımlara rağmen AB İlerleme Raporları'nda Türkiye'nin sosyal politika alanında yapması istenen düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlar kısaca; çocuk işçiliğinin önlenmesi, kadın ve erkeklerin eşit çalışma şartlarına kavuşması, sosyal dışlanmayla mücadele için sosyal içerme politikalarının ulusal politikalara dâhil edilmesi ve sosyal güvenlik sistemi reformunu mali olarak sürdürülebilir kılmak üzere sosyal güvenlik ağını güçlendirmek olarak sayılabilir.[61]

Türkiye'de nüfus yapısı nedeniyle artan istihdam sorununun büyüklüğü ve bu sorunun beraberinde getirdiği yoksulluk sorunu, sosyal politikalar çerçevesinde atılacak adımların yanı sıra büyüme ve istihdam yaratmaya dönük bir ekonomi politikası ile desteklenerek çözülebilecektir.

II-Sosyal Belediyecilik

Çalışmamızda toplumsal sorunların çözülmesi ve sosyal risklerin önlenmesi açısından belediyelerin yüklendikleri görev ve sorumlulukları ifade eden sosyal belediyeciliğin tanımı ve gelişimi ele alındıktan sonra Belediye Kanunu'nun sosyal hizmetlerle ilişkili maddeleri ile gönüllü hizmetler ile sosyal belediyecilik ilişkisi incelenecektir.

Sosyal belediyecilik, belediyelerin sosyal nitelikli harcamalarıyla, sosyal adaletin sağlanması ve yoksulluğun önlenmesinde oynadığı rol çerçevesinde

[61] Günal, 2009, a**gt**, s.103-106.

değerlendirilebilir. Çalışmamızda önce merkezi yönetimin sonrasında belediyelerin bu alanlardaki etkileri tartışılacaktır.

A-Sosyal Belediyeciliğin Tanımı ve Gelişimi

Uzun bir süre sosyal refah gereksinimlerinin büyük kısmını neredeyse tek başına karşılamaya çalışan devletlerin, aşırı bürokratik, merkeziyetçi ve otoriter olma eğiliminde olması; sosyal refah hizmetleri de dâhil olmak üzere, her tür hizmetin gerçekleştirilmesi ve sunulmasında başarısız görülmesi gibi nedenlerle hizmetlerin sunulmasında yeni arayışlar ortaya çıkmıştır.

Bütün bu hususlar refah karmasının doğmasında temel etmen olmuştur. Literatürde *refah çoğulculuğu* (welfare pluralism), *refah üçgeni* (welfare triangle), *refah devletinin ötesi* (beyond the welfare state) gibi terimlerle de ifade edilen *refah karması* (welfare mix), devletin tek başına sosyal refahı sağlamadığı, sivil ve özel sektörün kamu sektörüne sosyal refah sağlamada yardımcı olduğu bir durumu ifade etmektedir.[62] Böylece, toplam refah, refah karması olarak ifade edilen bu refah sağlayıcı kurumların her birinin ürettiği refahın toplamından oluşmaktadır.[63]

Devletin gelişimini izlediğimizde önce Klasik Liberal anlayış, sonrasında sosyal refah devleti anlayışı, günümüzde de Neo-liberal anlayışın etkili olduğu görülmektedir. 1980'lerden sonra başta İngiltere ve ABD olmak üzere sağ partilerin iktidara gelmesiyle devletin etkinleştirilmesinin özel sektör ya da piyasa benzeri bir yönetimle mümkün olabileceği benimsendi. Ülkemizde de 24 Ocak Kararlarıyla birlikte serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. Sonrasında düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulmasıyla devletin hakem işlevi görmesi amaçlanmıştır.

Gelinen noktada devletin istenen düzeyde küçülmediği, sosyal harcamalar alanında büyüdüğü söylenebilir. Ancak 1990'lardan itibaren devlet, sosyal politikaları düzenleyen, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimleri denetleyen bir anlayışa yönelmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı olarak ifade edilen bu anlayış, daha esnek, müşteri/vatandaş odaklı ve adem-i merkeziyetçidir. Bu yönetişim anlayışında, merkezi ve yerel yönetimler, hizmet sunumunda sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile ortak

[62] Özdemir, 2004,**agm**, s.99.
[63] Özdemir, 2004,**agm**, s.102.

hareket etmektedir. Profesyonellik, performans, etkinlik, verimlilik ve kalite yeni yönetim anlayışında bulunması gereken özellikler olarak kabul edilmiştir.

Kamu hizmetlerinin merkezi mi yerel düzeyde mi sunulacağı, ülkelerin üniter ya da federal yapılarıyla, tarihi, kültürel siyasal özellikleriyle bağlantılı olmasına rağmen, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde merkezi yönetimlerin hiyerarşik etkinliklerinin azaldığı ve yerel yönetimlerin sorumluluklarının arttığı görülmektedir.

Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi adına piyasaya bırakılabilecek hizmetlerde özelleştirmeye, yapısı gereği özelleştirilemeyen hizmetler için ise piyasa ya da sivil toplum ile bütünleşmesi daha kolay olan yerel yönetimlere başvurulmaktadır.

Ülkemizde 2003 sonrası yapılan reformlarla, bu anlayışın getirdiği yenilikler yönetim yapımızda kendine yer bulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birlikte gündeme gelen, AB'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması'nda da yer alan *subsidiarite* (yerindelik) ilkesi ile kamu hizmetlerinin sunumunda halka en yakın birimlerin en etkili birimler olduğu kabul edilmiştir.

Subsidiarite, bireyin kendisini geliştirmesine ve kamu gücü karşısında korunabilmesine yardımcı bir ilkedir. Ülkelerin kendi içlerindeki yerel yönetimlerle ilişkileri üzerinde etkilidir. Aynı zamanda bölgesel bir bütünleşme modeli ortaya koyan AB ile üye ülkeler arasındaki ilişkileri düzenleyen ve yetki sorunlarını çözümleyen bir düzenlemedir.

Devletin toplumsal refah açısından sosyal yardım ve hizmetlerin tamamını özel sektöre bırakması mümkün olmayacaktır. Sosyal yardım ve hizmetlerin odak noktasında yoksullar, dezavantajlı çocuklar, kadınlar, yaşlılar ve göçmenler gibi kimselerin bulunduğu göz önüne alındığında karşılıksız olarak bu kesimlere hizmet sunması beklenebilecek kurumlar, devlet (merkezi ve yerel yönetimler) ile gönüllülük esasıyla çalışan sivil toplum kuruluşlarıdır.

Özel girişim için kârlı olabilecek eğitim ve sağlık gibi yarı kamusal nitelikli sosyal hizmetler özel sektörce sunulabilir. Devletin sübvanse ettiği bazı sosyal hizmet alanlarında da özel sektör girişimleri görülebilir. Devletin ihale, imtiyaz gibi yollarla bir sosyal kamu hizmetini özel sektöre gördürtmesi de mümkündür. Devlet, özel emeklilik ve özel sağlık sigortalarını, bireysel emeklilik sisteminde olduğu gibi, vergi indirimleri ya da prim katkılarıyla teşvik ederek yükünün bir kısmını özel sektöre devredebilir.

Yani devlet artık üretici değil düzenleyici rol oynayarak, kendi denetimi ve sorumluluğu altında, finansmanının bir kısmını ya da tamamını karşılayarak hizmetin özel sektör tarafından sunulmasını sağlayabilir. Amaç, hizmetin daha az maliyetle o sektörde uzmanlaşan birimlere gördürülmesidir.

Güler'e göre düzenleyici devletin yönetişim süreci, geleneksel bakanlık örgütlenmesi içinde yürütülemez; yeni örgütsel araç merkezde üst kurullar, yerelde ise kent konseyleridir.[64]

Yerel demokrasi ve evrensel değerlerin gelişmesinde yerel ve gönüllü oluşumlar önem kazanmaktadır. Bu tür kuruluşlar, klasik yönetim anlayışından yönetişim anlayışına geçişi olanaklı kılmaktadır. Bu bakış açısında yerel yönetimler, sosyal refah ve adalet uygulamalarında merkez kadar güçlü bir konuma gelmiş olmaktadır.

Tiebout'nun geliştirdiği *ayaklarla oylama* hipotezinin (voting by one's feet) varsayımlarına göre yerinden yönetimin avantajları ile piyasa ekonomisinin avantajları uyumludur. Tam rekabet piyasasında olduğu gibi pareto etkin dengeye ulaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin birbiri arasındaki rekabet ve seçmenlere yakınlığı ekonomik etkinliği sağlamaktadır. Fayda maksimizasyonunu sağlamaya çalışan seçmen-tüketici, kendisini en fazla tatmin edecek birime göç ederek refahını artırabilmektedir.[65]

Liberal anlayış doğrultusunda devletin, piyasa mekanizmasının işleyişini bozacağı yönündeki eleştiriye rağmen aslında bir devlet mekanizması olan yerel yönetimlerin fazla eleştirilmediği hatta teşvik edildiği görülmektedir. Bundaki en önemli etkenler; kentlerin, üretim faktörlerinin buluşma alanı olması ve yerel yönetimlerin, devlet faaliyetlerinin piyasa mekanizmasına yaklaşmasına izin veren yapısıdır. Harvey'e göre kentler, sistematik kentsel süreç içinde anahtar mekânsal alanlardır ve kapitalizmin küresel ölçekteki yansımalarıdır.[66]

Sanayileşmenin yarattığı kentleşme olgusu, merkezi yönetimler kadar yerel yönetimlerin de temel hizmetler yanında yeni görevler yüklenmesine neden olmuştur.

---

[64] Birgül Ayman Güler, **Sosyal Devlet ve Yerelleşme**,<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/msy-2-3.pdf> (18.12.2013)

[65] Fatih Sarıoğlu, "Yeni Anayasa Tartışmaları Çerçevesinde Yerel Vergilendirme Yetkisinin Ekonomi Politiği", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, 23-24 Ekim 2008, s.182-183.

[66] Hüseyin Özgür ve Zuhal Önez Çetin, "Küresel ve Ulusal Boyutları Bulunan Kentsel Yoksulluğu Azaltmada Yerel Yönetimler Çare Olabilir Mi?: Türkiye'deki Düzenlemeler, Dinamikler ve Değişkenler", **Balıkesir University The Journal of Social Sciences Institute** Volume: 15- Number: 28, December, 2012, s.119.

Kentleşmenin, kalabalıklaşmanın yani belirli alanlarda nüfus olarak yoğunlaşmanın yarattığı sorunların çözülmesi ve risklerin önlenmesinde belediyeler etkin olmak durumunda kalmışlardır.

Sosyal belediyecilik, sosyal devlet anlayışının yerel yönetim düzeyindeki bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Merkezi devletlerin sorumlulukları büyürken yerel yönetimlerin eskisi gibi kalması beklenemezdi. Belediyelerdeki bu genişlemenin merkezi yönetimlerle tarihi olarak paralel bir seyir içinde olduğu söylenebilir.

Nasıl ki merkezi yönetimler klasik görevleri dışında optimal kaynak dağılımı sağlanması, gelir dağılımı adaleti, kalkınma ve büyüme ile ilgili görevler edinmişse bu sorumlulukların bölgesel nitelikte olanları, yerel yönetimler tarafından paylaşılmaktadır. Refah devleti belediyeciliği olarak da adlandırılan bu anlayışta belediyeler, sosyal refahı ve bir arada yaşama kalitesini iyileştirici hizmetler sunmaya başlamışlardır.

Belediyeler, halkın sosyal ihtiyaçlarını belirlemede daha başarılı olabilirler. O bölgede yaşayanlar arasından seçilen yöneticilerin, halkın taleplerini, bölgenin sosyoekonomik koşulları çerçevesinde değerlendirmeleri daha kolay olmaktadır. Aynı zamanda, yeniden seçilebilmek için hesap vermek ve tatmin edici düzeyde sosyal hizmet sunmak durumunda kalmaktadırlar.

İhtiyaçların belirlenmesi ve çözümünde belediyelerin, düzenlemenin ve yasal çerçevenin belirlenmesinde merkezi yönetimin etkin olması uygundur. Bazı hizmetlerin özel sektörle işbirliği içinde sunulması ya da denetim yetkisi altında özel sektöre gördürülmesi maliyet, etkinlik, hizmet kalitesi ve uzmanlaşma gibi nedenlerle faydalı olacaktır. Amaç bürokratik verimsizliği aşmaktır. Ancak sosyal faydası ağır basan hizmetlerin tamamen özel sektöre bırakılması, hizmetin yeteri kadar üretilmemesine neden olarak toplumsal refah kaybı yaratacaktır.

Koray ve Temiz, geniş anlamda sosyal belediyecilik anlayışının şu hizmetleri dikkate almasını önermektedir:[67]

-Kentlerin ekonomik, sosyal, kültürel gelişimi: (Alt yapı, konut politikaları, iş olanakları ve kültürel merkezler)

-Sosyal refahın gelişimi: (Yoksulluk ve dışlanmanın azaltılması, sosyal hizmetler, sosyal koruma, eşitlik politikaları)

-Demokrasi kültürünün gelişimi: (Sivil toplumun ve katılımcılığın teşviki)

[67] Koray ve Temiz, 2014, **agm**, s.20-21.

-Kentlerin çevresel gelişimi: (Yeşil kentler oluşturulması, çevrenin korunması, sera gazları salınımının azaltılması, sürdürülebilir enerji kullanımı)

Sosyal belediyeciliğin, temelde sosyal risk gruplarına ve dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen kadınlara, çocuklara, yaşlılara, yoksullara, işsizlere ya da etnik kimlik, cinsiyet, göçmenlik gibi nedenlerle toplumdan dışlanmış gruplara yönelik hizmetler sunması gerektiğini söylenebilir.

Çalışmamızda sosyal belediyelerin hangi kitleye yönelik hangi hizmetleri sunduğu ve belediyelerin tek başlarına ve merkezi yönetimle ortaklaşa sunduğu sosyal hizmetler tek tek ele alınmamaktadır. Bunun nedeni, özelde sunulan hizmetlerden ziyade sosyal harcamalar, hizmetlerin nedenini oluşturan adalet, dışlanma, kentsel yoksulluk gibi sosyal alanlarda genel bir değerlendirme yapılmak istenmesidir.

B-Türkiye'de Sosyal Belediyenin Gelişimi

Ülkemizde belediyelerin önem kazanması, 1950'lerden sonraki kentleşme süreci ile ortaya çıkmıştır. Sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek uygulamalar, 1970'lerden sonra hayata geçirilmeye başlamış ve 1990'lardan sonra artışa geçmiştir. Hizmete yönelik talebin artmasını sağlayan etmenlerden biri kentin artan sorunlarıysa, diğeri artan gelir ve eğitim düzeyine bağlı tercih farklılaşmalarıdır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel yönetim birimleri, tamamen merkezin uzantıları kapsamında oluşturulmuştur. 1930 tarihli 1580 sayılı Kanun ile yerel kamusal hizmetlerin görülmesi işlevi verilerek kentlerin içinde bulunduğu kötü ve yıkık durumdan çıkarılması hedeflenmiştir. Diğer yandan belediye meclislerinde siyasi konuların yasaklanmasında olduğu gibi yereldeki bazı geleneksel güç sahiplerinin, Cumhuriyet reformlarını tehlikeye sokacak şekilde siyasal olarak güçlenmelerinin ve ulusal siyasette söz sahibi olmalarının engellenmesi amaçlanmıştır. Bu dönem, Güler tarafından yerel devletçilik olarak tanımlamaktadır.[68]

1950 seçimlerinde Demokrat Parti'nin hem iktidarda hem de belediyelerde çoğunluğu elde etmiş olmasının ardından belediyeler, aynı Tek Parti döneminde olduğu gibi, iktidar partisinin uzantıları olmayı sürdürmüşlerdir. Belediyelerin, hem idari vesayetin hem de parti ilişkileri aracılığıyla uygulanan siyasal baskının özneleri durumunda kaldığı ifade edilmektedir. DP'nin iktidarını sürdürdüğü bu dönemde,

[68] Çiğdem Aksu Çam, **Yerelleşme ve Yerel İktidar: Edirne Alan Araştırması**, Hiperlink, 2013, s.101.

merkezi yönetim ile belediye arasında bir işbölümü ortaya çıkmıştır; büyük burjuva çıkarları merkezi düzeyde, küçük burjuva çıkarları ise belediyelerde gerçekleştirilmiştir.[69]

1960'lı yıllarda planlı ekonomiye geçilmesi ve Keynesyen Politikaların benimsenmesiyle birlikte karar alma süreçleri ve kaynakları merkezileştirme eğilimine girilmiş, belediye gelirleri daralmıştır. Kentsel yatırımlardaki bu daralmaya karşın bu dönemde büyük kentlere doğru yaşanan iç göçle birlikte kentli nüfusta artış meydana gelmiştir.[70]

1960'lara kadar belediye başkanları atamayla geldiği için merkezi yönetimi; belediye meclisleri seçimle işbaşına geldiği için yereldeki güçlü grubu temsil etmektedir. Şengül, bu durumu 1970'lere kadar geçen sürede merkez-çevre dikotomisi açısından merkezi düzeyde büyük sermayenin çıkarlarını temsil eden, yerel düzeyde yerel eşraf ve küçük girişimcilerden oluşan ve yerel çıkarları temsil eden ikili bir yapı olduğunu belirtmektedir. Bu bir anlamda çalışan sınıfların temsil edilmemeleri sonucunu doğurmuştur. 1970'lerin *kentsel solculuk* hareketi, göçmen nüfusun karşılaştığı eşitsizlere işaret edip, sosyal adalete vurgu yapan bir akım olarak ortaya çıkmıştır. CHP'nin 1973 seçimlerine büyük başarı sağlamasının ardında kentsel adalet ve eşitlik söylemine dayanan bir belediyecilik anlayışını önermiş olması yatmaktadır.[71]

CHP'li belediyelerin 1973–77 dönemindeki politikalarıyla şekillenen *yeni, devrimci* veya *toplumcu* belediyecilik, kentsel sorunların ve belediye hizmetlerinin toplumsal mücadele konusu olduklarını ortaya çıkaracaktır. 1974 yılına kadar yerel seçimlerin, genel seçimlerle paralel sonuçlanması, iktidardaki partinin belediyeleri de elinde bulundurması sonucunu doğurmuştur. Buna karşılık, CHP-MSP koalisyonunun 1974 Kasım'ında dağılması ve 31 Mart 1975 tarihinde ilk Milliyetçi Cephe hükümetinin kurulması ile birlikte CHP'li belediyeler hükümetten gelecek engellemelerle uğraşmak zorunda kalmışlardır. Bu engellemelerin başlıcası finansal kaynakların kesilmesidir.[72]

Kente göçle gelen ve gecekondularda yaşayan vatandaşın artan talepleri ile birleşen bu sürecin önemli bir sonucu ise belediyelerin yerine getirmekte aciz kaldığı hizmetlerin siyasallaşması olmuştur. Su, elektrik, toplu taşıma, çöp toplama gibi o

[69] Çam, 2013, **age**, s.103.
[70] Çam, 2013, **age**, s.104.
[71] Çam, 2013, **age**, s.105.
[72] Bülent Batuman, "Toplumcu bir Belediyecilik Modeli: "Yeni Belediyecilik Hareketi" 1973–1977", **Mülkiye**, 2010 Cilt: XXXIV Sayı:266, s.229.

zamana kadar belediyenin doğal işlevleri olarak algılanan hizmetler, ilk defa kentli kitleler nezdinde siyasal mücadele konusu haline dönüşmüştür. Bu çerçevede belediye başkanları, merkezi hükümete yabancılaşan kentli kitlelerin doğrudan temsilcisi konumuna yükselmiştir.[73]

Bu dönemde halkın taleplerini karşılamaya çalışan belediyeler, kaynakları en verimli şekilde kullanmaya yönelerek, yeni kaynak arayışı içine girmişlerdir. Belediyelerin, asfalt fabrikası kurma, düğün salonu, otopark, halk ekmek, halk plajları gibi yerler işletmek suretiyle kendilerine merkeze bağlı olmayan kaynaklar yarattıkları görülmektedir.[74] Bu dönem aynı zamanda, belediyelerin tek başına gerçekleştiremeyecekleri hizmetler için birliklerin kurulduğu, özerklik taleplerinin gündeme getirildiği bir dönemdir.

Toplumcu belediyelerin bu dönemde kente bakışları *çevreden merkeze belediyecilik* sloganında ifadesini bulur. Bu slogan kentin merkezi ile çeperleri arasındaki mesafeyi vurgulamakla kalmaz; aynı zamanda bu ayrışma içinde açıkça kendini çeperden yana konumlandırır.[75]

Bu dönemde yayınlanan *Toplumcu Belediye* başlıklı broşürde belediye yapısının sol yorumu beş temel prensiple tanımlanır; demokratiklik ve halkın katılımına açıklık, üreticilik (kentli emekçi kitlelerin geçimini ucuzlaştıracak biçimde kentsel hizmetlerin doğrudan üretimi), tüketimin düzenlenmesi, birlikçilik (belediyeler arası örgütlülüğün geliştirilmesi) ve kaynak yaratıcılık.[76]

Burada üreticilik ve tüketimin düzenlenmesi prensipleri, çalışanların geçim maliyetlerini düşürmeyi amaçlamaktadır. Kentsel emek gücünün yeniden üretim maliyetini düşürmeye yönelik bu uygulamalar, Avrupa'da II. Dünya Savaşı sonrası gözlenen yerel yönetim deneyimlerine benzemektedir. Ancak bui uygulamalar, Avrupa'da refah devletinin bütünleyicileri olarak algılanırken, CHP'li belediyelerin merkezi hükümetle süregiden çatışmalarından ötürü devlete karşı sivil toplum odakları olarak algılanmaları sonucunu doğurmuştur.[77]

---

[73] Batuman, 2010, **agm**, s.229.
[74] Hasret Öztürk ve Hüseyin Gül, "Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?" **IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Muğla, 18-20 Ekim 2012, s.382.
[75] Batuman, 2010, **agm**, s.232.
[76] Bu prensiplere paralel ilkeler, YAYED'in 2013'te yayınladığı "Toplumcu Belediyecilik Bildirgesi"nde de görülebilir.
[77] Batuman, 2010, **agm**, s.232.

Üretici belediyecilik anlayışı çerçevesinde konut ve ulaşım konularına da el atılmış, halka ucuz konut yapıp satmak için kent kooperatifleri kurulmuş ve bu dönemde kent kooperatifleri toplumcu belediyeciliğin sloganı haline gelmiştir. Amaç, sosyal adalet çerçevesinde kent halkı için temel yaşam koşullarının sağlanması ve düşük gelirli insanların konut sahibi yapılmasıdır. Bunun en iyi örneklerini, İzmit Belediyesi'nin İzmit Yeni Yerleşmeler Projesi ile Ankara Belediyesi'nin Batı Kent Projesi'nde görmek mümkündür.[78]

Belediyelerin kentsel hizmetleri kolektifleştirmeye yönelik çabalarına karşı en güçlü muhalefet, o zamana dek bu hizmetleri sağlayan küçük üreticilerden gelmiştir. Bu çatışmanın Ankara Belediyesi'nde yaşanan örneklerinden biri, ekmek fiyatları konusunda fırıncılar derneği ile belediye arasında yaşanmış; fırıncıların üretimi durdurma tehdidi karşısında belediye, fırınlara el koyarak işletmiş ve daha sonra kendi ekmek fabrikalarını kurmuştur. Üreticilik konusundaki çabalar ekmekle sınırlı kalmamış; Sivas Belediyesi, bölgedeki maden ocaklarının belediyeye devredilmesini talep ederken, Mersin Belediyesi bir asfalt fabrikası kurmuştur. Üretime doğrudan katılmak yönündeki girişimlerin yanında, Ankara Belediyesi'nin başını çektiği toplumcu belediyeler, temel gıda malzemelerinin fiyatlarını düşük tutabilmek ve karaborsa ile mücadele edebilmek için tanzim satış mağazaları kurmuştur.[79] Bu mağazalar, yukarda bahsedilen çatışmaya uygun olarak, esnaflar tarafından "belediye bakkalcılık yapıyor" sloganı ile eleştirilmiştir.[80] Görüldüğü gibi kentsel rantların tekrar topluma kazandırılması isteği, bu belediyecilik anlayışının temel motiflerinden biri olmuştur.

Yeni belediyecilik programı, gecekondulara kentsel hizmetlerin ulaştırılmasından öte, onların toplumsal-siyasal bir özne haline gelmelerine katkıda bulunmuştur. Yeni belediyecilik hareketinin en önemli katkılarından biri, kent yoksullarının henüz ortaya çıkmamış taleplerine cevap veren uygulamaları hayata geçirmesidir. Bunun dolaysız sonucu, uygulamaların talepleri ortaya çıkarması, beslemesi ve meşrulaştırmasıdır.[81]

[78] Öztürk ve Gül, 2012, **agm**, 383.
[79] Batuman, 2010, **agm**, s.233.
[80] Öztürk ve Gül, 2012, **agm**, 384.
[81] Batuman, 2010, **agm**, s.238.

O döneme kadar çöp, su, kanalizasyon, yol, park, bahçe gibi hizmetler dışında fazla sosyal ve kültürel etkinliğe yönelmemiş belediyeler, toplu konut, toplu taşıma gibi alanlara ağırlık vermeye başlamıştır. 1980 sonrası yaşanan yüksek enflasyon, işsizlik gibi ekonomik sorunlarla yoksulluğu derinleşen vatandaşlara belediyeler, mali yetersizliklerine ve net kanuni bir zorunlulukları olmamasına rağmen sosyal yardımlara yönelmiştir.

1984 yılında yoğunlaşan kentsel altyapı, sosyal yardım, hizmet eşgüdümü ve planlama sorunlarına yanıt üretmek üzere büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1980'li ve 1990'lı yıllarda bazı büyükşehir belediyelerinde sosyal politikalar oluşturulmuşsa da, küçük ölçekli birçok belediye, sosyal görevleri yerine getirememiştir.[82]

Bu dönemde gerçekleştirilen ikinci önemli düzenleme, 1985 yılında çıkartılan 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar planı yapma yetkisinin belediyelere verilmesidir. Her iki düzenlemenin de demokratikleşmeden ziyade kentlerde düzeni sağlama, denetim altına alma ve acil altyapı sorunlarını çözmeyi amaçladığı belirtilmektedir.[83]

Bu dönemdeki üçüncü bir gelişme 1984 tarihinde 2985 sayılı Toplu Konut Yasasıyla belediyelerin kent mekânlarının üretilmesinde kilit rol üstlenmesi, bina ve arsa sahiplerine belediye eliyle yeni rantlar yaratılmasını sağlamak olmuştur. Erder ve İncioğlu bu dönemi, *geleneksel belediyecilikten projeci belediyeciliğe* geçiş olarak tanımlamaktadırlar. Geleneksel belediyecilik, çöp toplama, tarife düzenleme, işyeri ruhsatı verme, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi kolektif tüketime yönelik günlük işlerin yürütülmesini ifade ederken; projeci belediyecilik, metro gibi büyük altyapı ve sanayi yatırımlarına yönelen bir anlayışı ifade etmektedir.[84]

1989 seçimlerinde büyük ve orta ölçekli kentlerden başarıyla çıkan Sosyal Demokrat Halkçı Parti, bir önceki ANAP döneminde göz ardı edilen sosyal ihtiyaçlara ve adalete vurgu yaparak işbaşına geçmiş ve kendini 1970'lerdeki belediyecilik anlayışının mirasçısı olarak sunmuştur. Ancak yoksullar lehine toplu tüketim, katılımcılık, gibi alanlarda fazla başarılı olamamış, proje belediyecilik anlayışıyla yöneldikleri *kent işletmeciliği* modeli ile özel sektöre yönelmiş, ANAP'tan farklı bir anlayış ortaya koyamamışlardır.[85]

---

[82] Öztürk ve Gül, 2012, **agm**, 384.
[83] Çam, 2013, **age**, s.107.
[84] Çam, 2013, **age**, s.108.
[85] Çam, 2013, **age**, s.109.

1990'lı yıllarla birlikte belediyelerin sosyal nitelikleri daha da ön plana çıkmıştır. Muhafazakâr demokrasi geleneği, yerel yönetimlerde uyguladığı başarılı *projeci ve yatırımcı belediyecilik* anlayışına eklenen *sosyal belediyecilik* sayesinde gelişmiş ve bugünkü güçlü siyasal yapısını kazanmıştır. Bu anlayışın hayata geçirilmesinde partinin kullandığı en önemli araç ise, seçim dönemleri dışında da aktif bir biçimde ve bir "sosyal yardım ve dayanışma örgütü" olarak çalışan yerel örgütleri olmuştur.[86]

1994 seçimleriyle birlikte yerel yönetimlerde büyük başarı elde eden Refah Partisi'nin yerel yönetim teorisi, partinin paradigmasını oluşturan *adil düzen* esasına dayanmaktadır. Belediyenin esas sahibinin belde sakinleri olduğu gerçeğinden hareketle, belediyenin, halkın inanç ve dünya görüşüne göre dürüst şekilde yönetilmesi ve katılımcılık, RP'nin yerel yönetim anlayışının temel unsurlarındandır.[87]

2000'li yıllar yaşanan toplumsal ve idari dönüşümün yasal düzeyde karşılık bulduğu dönemlerdir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Parti Programında yerel yönetimler, demokrasinin katılım ve işbirliği yönünü gerçekleştirecek temel birimler olarak kabul edilmektedir. Mahalli idarelerdeki en önemli sorun, demokrasinin derinlikten yoksun yapısı olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda, yerel yönetimlerinin yeterli mali güce kavuşturulacağı ve sivil toplum kuruluşlarının yerel karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanacağı taahhüt edilmiş; bir yerel yönetim reformunun gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

2004'te 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005'te 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2008'de 5779 İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, bu doğrultuda belediyelerle ilgili yapılmış başlıca düzenlemelerdir.

Yasal düzenlemelerin olumlu yanları inkâr edilemez. Ancak bu döneme yapılabilecek eleştirilerden biri, sosyal yardım alanında evrensel bir çizgi izlemek yerine seçimlerde oy olarak dönmesi muhtemel bir yardımseverlik anlayışının ön plana çıkarılmasıdır. Bu, aslında sadece son dönemle ilgili olmayan, ülkemizin gelişmişlik düzeyi ve işgücü piyasasının yapısıyla alakalı genel bir sorunun yansımasıdır.

---

[86] Çam, 2013, **age**, s.110.

[87] Uğur Yıldırım ve İsmail Göktürk, "Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 23-24 Ekim Sakarya-2008, s.242.

Yüksek kalkınma hedefi, taşeron, kaçak veya sendikasız çalışmanın artmasına; bu da kişilerin sosyal güvenceden yoksun kalmasına neden olmaktadır. Düşük verimli sektörlerdeki yüksek ücret maliyetlerinden bu şekilde kaçarak üretimini devam ettirebilen sektörlere devlet, bir anlamda göz yummak durumunda kalmaktadır. Dünya ticaretindeki rekabeti göz önüne aldığımızda ülkemizde kalifiye eleman sayısı az, nüfus ve işsizlik fazla olunca iş olanaklarının iyileşmesi ve yoksulluğun azalması uzun zaman alacak yapısal adımlara bağlıdır.

Kalıcı şekilde sorunlar çözülünceye kadar hem günü kurtaracak hem de yoksulluğun derinleşmesini engelleyecek sosyal yardım programlarının en önemli uygulayıcıları ise belediyeler olmaktadır.

Türkiye'de kentlerin gelişimi ve anlamı batıdan farklı bir tarihsel sürece dayanmaktadır. Kentler merkezi otoritenin taşra uzantıları olarak ele alınmış, merkezi planlama çerçevesinde gelişme göstermiştir. Sosyal hizmetlerin belirlenmesi ve sunulması sürecinde düzenleyici ve belirleyici makam da batıdan farklı olarak hala merkezdir.

Tablo-1: Toplam Kamu Personeli ve Mahalli İdareler Personel Sayıları

	2009			2010		
Personel Türü	Toplam Kamu Personeli	Toplam Mahalli İdareler Personel	Mahalli İdareler Personeli/ Toplam Kamu Personeli %	Toplam Kamu Personeli	Toplam Mahalli İdareler Personel	Mahalli İdareler Personeli/ Toplam Kamu Personeli %
Memur	1.866.643	90.228	4,83	1.862.523	99.326	5,33
Sözleşmeli Personel	278.516	15.961	5,73	284.164	16.626	5,85
Sürekli İşçi	413.747	176.026	42,54	315.651	162.542	51,49
Geçici İşçi	-	11.871	-	23.755	9.593	40,38
Toplam	2.570.777	294.086	11,44	2.486.093	288.087	11,59

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM), **Toplam Kamu Personeli ve Mahalli İdareler Personel Sayıları**, <http://www.migm.gov.tr/> (01.02.2014)

Tablo- 1'de görüleceği üzere belediyeler, toplam kamu personelinin % 10'nu istihdam etmektedir. İşgücü piyasası açısından, belediye personelinin yarısının sürekli ve geçici işçilerden oluştuğu; ikincisi, geçici işçilerin % 40'ının belediyeler tarafından istihdam edildiği söylenebilir. Mahalli idarenin personel sayısı, yerel yönetimlerin ülkemizdeki ağırlığı ile ilgili ve geçici işçi sayısı, personel kalitesi hakkında bir fikir verebilir.

Yine de hizmetlerin yürütülmesi ve sunulması sürecinde, son düzenlemelerle birlikte, sorumluluğun giderek yerel yönetimlere devredildiği görülmektedir.[88]

C-Mevzuatta Sosyal Belediye

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanun'un Hemşehri Hukuku bölümü 13.maddesine göre; belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır. Görüldüğü gibi sosyal ve kültürel görevleriyle ilgili çalışmalarında belediyelerden katılımcılığı sağlaması beklenmektedir.

Belediye Kanun'un 14. Maddesinin a fıkrasında belediyenin görevleri sayılmaktadır. Bunlardan sosyal niteliği ağır basanlar ele alındığında belediye, … konut, …gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, …meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak zorundadır.

Belediyelerin açtıkları kadın sığınma evlerinin sayısı 2013 itibarıyla toplam 32'dir.[89] Nüfusu 100.000'in üzerinde ise toplam 165 belediye vardır.[90] Ülkemizdeki bu yetersizliğe rağmen belediyelerin sığınma evi açmaları için daha önce 50.000 olan nüfus şartının, 100.000'e çıkarılması olumsuz bir adım olarak değerlendirilmelidir. Bir öneri getirmek gerekirse, nüfus şartının 10.000 gibi düşük bir sayıya indirilmesi uygun olur.

---

[88]Cantürk Caner ve Nihal Açıkalın, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Sosyal Devletin Yapısal Dönüşümü: Yerel Yönetimler Reformu" **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 23-24 Ekim Sakarya-2008**,** s.278.

[89] 7/19922 SayılıSoru Önergesine İlişkin Cevap Metni <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-19922sgc.pdf> (20.07.2014)

[90] MİGM, **2011 Nüfus Sayımına Göre Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediyelerin Dağılımı** <http://www.migm.gov.tr/IstatistikiBilgiler.aspx?DetayId=1> (20.07.2014)

Böylece belediyelerin yaklaşık % 20'si sığınma evi açmak zorunda kalacaktır. Tabi nüfus şartını taşımasına rağmen sığınma evi açmayan belediyelerin hukuki bir müeyyide ile karşılaşmadığını da tekrar hatırlatmak gerekir.

Aynı maddenin b fıkrasında belediyelerin, okul binalarının inşaatı ve bakımını yapabileceği, malzeme ihtiyacını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi belediyelerin sağlıkla ilgili görevleri tesis açarak her türlü sağlık hizmetini sunması olarak geniş tutulmuştur. Eğitimle ilgili binaların inşaatı ve bakımı dışında görevi yoktur. Belediyeler için hem eğitim hem de sağlıkla ilgili herhangi bir politika üretip uygulama gibi bir olanak bulunmamaktadır.

Gelir Vergisi Kanunun 40 ve 89 uncu maddelerinde yapılan değişiklikler ile, fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara bağışlanan gıda maddelerinin maliyet bedelinin vergi matrahının tespitinde gider olarak dikkate alınabilmesi imkânı sağlanmıştır. Önceden sadece gıda iken 5281 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle gıda yanında temizlik, giyim ve yakacak maddeleri de kapsam içerisine alınmıştır. Diğer taraftan, Katma Değer Vergisi Kanununun 17 inci maddesine göre, gıda bankacılığı faaliyetinde bulanan dernek ve vakıflara bağışlanan gıda, temizlik, giyim ve yakacak maddelerinin tesliminde katma değer vergisi hesaplanmayacaktır.[91] Görüldüğü gibi tanınan vergisel avantajlarla gıda bankacılığı teşvik edilmektedir.

Kanuna göre, belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin yetki ve imtiyazları başlıklı 15. maddesine göre belediye, "… sosyal hizmeti geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir." Aynı maddeye göre, beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri

[91] Bilgili Denetim, **Gıda Bankacılığı ve Vergisel Teşvik Boyutu**, <http://www.bilgilidenetim.com/gida-bankaciligi-ve-vergisel-tesvik-boyutu.html> (05.10.2014)

alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek, belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

38.maddede, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak, belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

60. maddede belediye giderleri arasında "dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" olarak sosyal bir harcama kalemine yer verilmiştir.

Belediye Kanunu'nun 73. maddesine göre, belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

76. maddede "kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Aynı maddede belediyelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlayacağı belirtilmiştir.

Belediyelerin gerçekleştirdikleri sosyal faaliyetlerin bir kısmı, topluma maddi; bir kısmı, manevi ve psikolojik destek sağlamaktadır.Kanunda görüldüğü gibi sosyal açıdan belediyelerden yerel ekonomik gelişme ve mesleki becerileri artırma görevleriyle işsizlik sorununun çözümünde işlev sahibi olması beklenirken; diğer yandan engelli, yaşlı ve dar gelirlilere, gençlere, kadın ve çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini sunması beklenmektedir. Sosyal belediye, hem ekonomik hem de toplumsal hayatta etkinliği ifade etmektedir.

Sosyal belediyecilik, belediyelere sosyal alanlarda politika üretme, düzenleme ya da uygulama işlevi yükleyen, toplumun dışlanmış kesimlerine yönelik olarak

harcamaların konut, eğitim, sağlık, spor, işsizlikle mücadele gibi alanlara yönlendirilmesine ağırlık veren, sosyal refah faaliyetleri ile sosyal adalet, sosyal içerme ve yoksulluğu önlemeye yönelik bir yönetim anlayışını ifade eder.

Ekonomik güce sahip olmayanlara yönelik olarak verilen maddi yardımlar da kişilerin kendi başlarına aşamayacakları ailevi, kişisel, sosyal engellerle ilgili sunulan hizmetler de bu anlayış çerçevesinde sunulan hizmetlerdir.

Çok küçükler ve yaşlılar hariç bireylerin yardıma muhtaç olmadan hayatlarına devam edebilmelerini sağlayabilmek, sosyal hizmet anlayışının temeli olmalıdır. Özellikle çalışmak yerine tembelliği teşvik edebilecek bir yardım sistemi, yardım alan kesimlere şüpheyle yaklaşılmasını beraberinde getirebilecektir.

D-Gönüllülük ve Sosyal Belediyecilik Hizmetleri

Belediye Kanunu'nun 77 maddesi, belediye hizmetlerine gönüllü katılımla ilgilidir. Buna göre belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

Sosyal belediyecilik altında sunulan sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarını popülist şekilde genişleterek asli görevlerinin önüne geçme tehlikesi vardır. Bu durum yerel yönetimleri büyük bir kaynak ve personel israfının eşiğine getirebilir.[92]O halde sosyal belediyeciliğin belki de en önemli işlevi ilk aşamada bu hizmetleri kendisi sunarken; ileriki aşamada sosyal paydaşları koordine ederek bu görevlerin, gönüllü kişiler ya da kuruluşlar tarafından sunumunu organize etmesi olacaktır.

Yerel hizmetlere, yönetim ve karar süreçlerine katılım, yerel demokrasinin gelişmesine etki etmektedir. Osmanlı'da da yerel nitelikli hizmetlerin ağırlıklı olarak vakıf ve mahalle gibi bürokrasi dışı gönüllü kuruluşlar eliyle gerçekleştiğini görülmektedir. Bu tarihsel mirasın ve sosyal hizmetlerin manevi tarafının gereği olarak sosyal hizmetler, toplum tarafından benimsenmeli, katkıda bulunulmalı ve

[92] Caner ve Açıkalın, **agm**, s.271.

yürütülmelidir. Ancak ülkemizde sivil toplum geleneğinin zayıflığı nedeniyle gönüllülüğün yeterince geliştiğini söylemek mümkün değildir.

77. maddede yer alan yaşlı, kadın, çocuk, engelli ve yoksullar sosyal belediyecilik faaliyetlerinin yöneldiği temel kesimlerdir. Zaten gönüllü katılımın en mümkün olduğu hizmetlerin, sosyal nitelikli hizmetler olduğunu söylemek mümkündür. Maddeye göre gönüllülükle amaçlanan, hizmetlerin etkin ve verimli sunumunun, katılımın ve dayanışmanın gerçekleşmesidir.

Sosyal hizmet ve yardımların bir yönü maddi yardımlarsa da diğer bir yönü de manevi desteklerdir. Bu anlamda herkesin gönüllü olarak gerçekleştirebileceği bir katkı bulunmaktadır. İşte belediyenin, bu katkıları ihtiyaç sahipleriyle buluşturmada göstereceği başarı, belediyenin daha etkili ve kaliteli bir sosyal hizmet sunduğunun da göstergesi olacaktır.

Gönüllülük, kendi kendine ek gelir yaratma alanı olmayan belediyeler için adeta ek bir mali kaynak kadar işlevseldir. Böylece kendi bütçesinden gider olarak çıkmasa da belediyelerin sorumlu olduğu hizmetler görülmüş olacak, hizmet maliyetleri azalacaktır. Ülkemiz için pek geçerli olmasa da yerel hizmetlerin daha çok yerel vergilerle karşılandığı ülkelerde vergi yükünün düşmesi mümkün olabilecektir.

Gönüllülük, sosyal sermaye göstergeleri arasında önemli bir ölçüt olarak da gösterilmektedir. İnsanların sosyalliği ölçüsünde karşılıklı ilişkiler artar; artan ilişkiler bireyler arası güveni arttırır; artan güven, insan ve toplum yararına gönüllü faaliyetlerde bulunmalarını sağlar. Gönüllük, katılım ve sivil demokrasi ile de içiçedir. Tocqueville, 19. yüzyıl Amerikan demokrasisinin işlerliğini, ABD'de vatandaşların gönüllü katılıma olan yatkınlığı ile açıklamaktadır. Ona göre demokrasilerde güçlü devlet karşısında vatandaşların özgürlüğünün tek güvencesi, gönüllü birlikteliklerdir.[93] Yine ABD'den örnek vermek gerekirse, tüm yerel yönetimlerin % 70'inden fazlasında hizmetlere gönüllü katılımın çeşitli şekillerde sağlanmaktadır. ABD'de özellikle yangın önleme ve koruma hizmetlerinde hizmet sunan 25 binden fazla gönüllü itfaiye teşkilatında, toplamda bir milyondan fazla itfaiye eri gönüllü olarak çalışmaktadır.[94]

[93]Hamit Palabıyık, "Gönüllülük ve Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Üzerine Açıklamalar", **Yönetim Bilimleri Dergisi** (9: 1) 2011,s 82-114, s.93.
[94] Palabıyık, 2011, **agm**, s.98.

E- Sosyal Harcamalar Açısından Sosyal Belediyeciliğin Değerlendirilmesi

Sosyal kelimesi, toplumu ilgilendiren, bireyin toplumdaki diğer bireylerle ilişkisini bildirmektedir. Sosyal harcamalar da buradan hareketle toplumla ilgili yapılan harcamaları anlatmaktadır.

1- Sosyal Harcamaların Tanımı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Hangi harcamaların "sosyal" kabul edileceği değişebilmektedir. Genelde o toplumda o konu ile ilgili bir sorun varsa, bu sorunu çözmek için yapılan harcamalar, sosyal harcama olarak değerlendirilmektedir.Toplumun gelişmesi için yapılan eğitim, sağlık gibi harcamalar da sosyal harcama olarak kabul edilebilir, toplumun dezavantajlı kesimlerine yapılan yardımlar da. Yapılan farklı hesaplamalarda farklı kriterlerin kullanıldığını görmek mümkündür.

Uygulamalara bakıldığında hangi harcamaların sosyal harcama olarak kabul edildiğine dair farklar bulunmaktadır;[95]

-ESSPROS (Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi): hastalık/sağlık, engellilik, yaşlılık, malullük, aile/çocuk, işsizlik, konut, sosyal dışlanma

-SOCX (OECD Sosyal Harcamalar Veri Tabanı): yaşlılık, malullük, engellilik, sağlık, aile, aktif işgücü programları, işsizlik, konut, diğer sosyal politika alanları

-SPERS (ILO Sosyal Koruma Harcamaları ve Performans İncelemeleri): sağlık, hastalık, engellilik, malullük, iş kazası, yaşlılık, aile ve çocuk, işsizlik ve işgücü piyasası politikası, işgücü piyasası programları, konut, sosyal yardım ve diğerleri, temel eğitim, gıda ve beslenme.

Uluslararası sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi için çalışmaların bu sistemlerden birine göre yapılması faydalı olacaktır. TÜİK'in tanımında sosyal harcamalar, eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarından oluşmaktadır.

Analitik bütçe sınıflandırması içindeki fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları"; sosyal güvenlik ve sosyal koruma hizmetlerini, hastalık, yaşlılık ve özürlülük ödeme ve yardımlarını ve sosyal yardım hizmetlerini kapsamaktadır.

Yaşlılık, ölüm, iş göremezlik, aile, sağlık, aktif işgücü piyasası politikaları, işsizlik, barınma gibi verilerden elde edilen sonuçlara göre Türkiye'nin kamu sosyal

[95] Murat Şeker, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu**, Tesev Yayınları, Mart 2011, s.18-19

harcamalarının GSYİH içindeki payı 2005 için yaklaşık % 14, aynı dönemdeki OECD ortalaması ise % 20 civarındadır.[96]

Buğra ve Adar'ın 2003 yılı verileriyle yaptığı hesaplamalara göre Türkiye'nin kamu sosyal harcamaları GSYİH'nın % 11,6'sı iken aynı yıl için, OECD ortalaması ise % 20,7'dir. 2004'te Türkiye'de sosyal koruma harcamaları GSYİH'nın % 12,5'i civarında iken aynı harcamalar AB-15 için 27,6, Yunanistan için 26, Portekiz için 24,9 ve İspanya için yüzde 20'dir. [97]

Yaşlılık ve sağlık harcamaları dışında kalan sosyal koruma harcamaları göz önüne alındığında "Diğer" kategorisi altında yapılan sosyal harcamalar, Türkiye'de GSYİH'nın % 1,3'ünü oluştururken aynı oran AB-15 için yüzde 7,2, Yunanistan için yüzde 6,6, Portekiz için yüzde 6,8 ve İspanya için yüzde 5,6'dır. Bu rakamlar, Türkiye'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmışlık ile mücadele alanına ayırdığı kaynakların arttırılması gerektiğine işaret etmektedir.

Buğra ve Adar, benzer bir gözlemi, Türkiye'de ihtiyaç tespitine dayalı yardımların GSYİH içindeki oranı açısından da yapmaktadır. Yoksulluğun geriletilmesinde önemli bir yer tutan bu tip yardımlar, Türkiye'de GSYİH'nın yüzde 0,5'ini oluşturmaktadır. Bu oran AB-15 için yüzde 2,8, Yunanistan için yüzde 2, Portekiz ve İspanya için yüzde 2,5'tir.

Yentürk'ün yaptığı çalışmada, Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamaları 2006-2008 döneminde % 11,5, 2009 yılında % 13,49, 2010 yılında % 12,96, 2011 yılında % 13 ile, kriz yılı olan 2009 haricinde daha önceki tüm yıllardan daha yüksek olduğu belirlenmiştir.[98]

Yentürk'ün çalışmasında ESSPROS ilkelerinin kapsadığı harcama türleri ve bu ilkeler ışığında dikkate alınması gereken kamu kurumlarını incelenmiştir. Çalışmada fonksiyonel sınıflandırma başlıklarından *sosyal güvenlik ve sosyal yardım* ve *sağlık hizmetleri* merkezi yönetim sosyal koruma harcamalarının hesaplanması için kullanılmıştır.

---

[96] OECD, **OECD Employment Outlook Moving Beyond The Jobs Crisis**, 2010 <http://www.oecd-ilibrary.org> (12.03.2013)
[97] Buğra ve Adar, s.4.
[98] Nurhan Yentürk, **STK'lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu,** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Çalışmaya, *sosyal güvenlik ve sosyal yardım* başlığı altında tasnif edilmeyen, fakir ailelere kömür yardımı ve SODES[99] harcamaları gibi sosyal harcamalar da dâhil edilmiştir. Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler dışında Sosyal Güvenlik Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından yapılan harcamalar sosyal koruma harcamaları kapsamına dâhil edilmiştir.

ESSPROS yöntemine göre hesaplama yapıldığından *eğitim hizmetleri* için yapılan harcamalar çalışmada yer almamaktadır. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde beşeri ve sosyal sermayenin artmasına neden olarak yoksulluğun azaltılmasındaki bir etkisi olan eğitimin de hesaplamalara dâhil edilmesi faydalı olabilir. Ülkemizde eğitim harcamalarının GSYİH'ya oranın yaklaşık % 3-4 arasında olduğu göz önüne alınarak (bkz.Tablo-2) yüzdelik oranlara ekleme yapılabilir. Örneğin Yentürk'ün eğitim harcamalarını hariç tuttuğu hesaplaması % 13'tür. Aynı yıla % 3-4 eklendiğinde toplam yüzde değerlendirilebilir. Bu hesaplamalarda sosyal hizmetlerin sunumunda rol oynayan diğer kurumlar olan yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının harcama miktarları yer almamaktadır.

[99]Sosyal Destek Programı (SODES): Kalkınma Bakanlığı tarafından, istihdam, sosyal içerme ve kültür, sanat ve spor alanlarındaki projeleri destekleyen programı ifade etmektedir. <http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC6CE60E5FE4E3440F> (28.01.2014)

Tablo-2: 2005-2013 Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları (milyon TL) (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(CARİ FİYATLARLA, MİLYON TL)									
EĞİTİM	**20.837**	**23.190**	**26.912**	**32.018**	**37.346**	**44.011**	**51.596**	**60.155**	**68.385**
SAĞLIK	**24.201**	**30.319**	**34.864**	**41.066**	**47.954**	**50.616**	**56.492**	**61.667**	**69.544**
SOSYAL KORUMA	**47.457**	**56.266**	**62.847**	**69.297**	**79.580**	**93.074**	**110.248**	**127.461**	**146.451**
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	42.432	48.298	56.221	62.503	71.798	83.312	96.855	112.312	129.216
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	2.632	5.242	4.008	4.810	6.699	7.758	11.388	12.948	15.036
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	2.393	2.725	2.618	1.984	1.083	2.004	2.005	2.201	2.199
TOPLAM	**92.495**	**109.774**	**124.623**	**142.381**	**164.880**	**187.702**	**218.336**	**249.283**	**284.381**
(GSYH'YA ORAN, YÜZDE)									
EĞİTİM	**3,2**	**3,1**	**3,2**	**3,4**	**3,9**	**4,0**	**4,0**	**4,2**	**4,4**
SAĞLIK	**3,7**	**4,0**	**4,1**	**4,3**	**5,0**	**4,6**	**4,4**	**4,4**	**4,4**
SOSYAL KORUMA	**7,3**	**7,4**	**7,5**	**7,3**	**8,4**	**8,5**	**8,5**	**9,0**	**9,4**
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	6,5	6,4	6,7	6,6	7,5	7,6	7,5	7,9	8,3
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,4	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
TOPLAM	**14,3**	**14,5**	**14,8**	**15,0**	**17,3**	**17,1**	**16,8**	**17,6**	**18,2**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, **Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri**, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=4fd56128-b7e9-440a-ad23-2eb59cd71e6a&ID=7&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FResmiIstatistikPrograminaKatkilarimiz%2Easpx&ContentTypeId=0x0100097056235095F24E9DCD142DBA7AA306> (14.11.2014)

Tablonun reel olarak anlaşılabilmesi için rakamların, yıllar itibarıyla GSYİH içindeki payı dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Aynı tabloda görüldüğü gibi her üç alanda da bir miktar artış yaşanmıştır. En büyük artış sosyal koruma harcamalarında gözlenmektedir. 2005'te % 7,3 iken 2013 yılında % 9,4'e çıkmıştır. % 3,2 seviyesindeki eğitim harcamaları % 4,4'e, sağlık harcamaları % 3,7'den % 4,4'e çıkmış ancak her iki hizmet alanı daha düşük bir artış göstermiştir.

Artışlara rağmen AB ortalamasının % 29,5[100] olduğu göz önüne alındığında, ülkemizdeki sosyal harcamalar, diğer ülkelerle kıyaslandığında hala düşüktür. Türkiye'nin % 14 (eğitim harcamalarıyla birlikte % 18) civarında olan oranını normal bir seviyeye çıkarabilmesi için neredeyse yapılan harcamalar kadar bir artış gerekmektedir. Harcamaların arttırılması, diğer eksikliklere yönelik önlemlerle birlikte uygulanmadığı takdirde ise yine yeterli olmayacaktır.

[100] Yentürk, **age**, s.41.

Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranının düşük olmasının yanı sıra, Türkiye'nin sosyal koruma hizmetlerinin içeriği ve kapsamı bakımından da önemli eksiklikleri olduğu kabul edilmektedir.

Tablo-3: OECD Ülkelerinde Sosyal Harcamaların Kompozisyonu (GSYİH İçindeki Pay/ 1996- 2005 Ortalaması) (%)

	Eğitim Harc./GSYİH	Sağlık Harc./GSYİH	Sosyal Kor. Harc./GSYİH
AUS	4,76	5,9	10
AUT	5,70	7,7	21,7
BEL	5,96	7,4	19,1
CAN	5,45	7,1	7,9
CZE	4,38	5,8	14,9
DNK	7,88	8,2	15,9
FIN	6,32	6,1	17,8
FRA	5,95	8,7	19,9
DEU	4,49	8	18,5
GRC	2,97	5,8	15,4
HUN	5,14	5,2	17,1
ISL	7,11	7,7	6,7
IRL	4,72	6,1	11,2
ITA	4,67	6,7	19,8
JPN	3,56	6,6	12,6
KOR	4,20	3,7	3,4
LUX	3,40	6,6	19,3
MEX	4,51	2,7	2,2
NLD	5,18	7,3	12,9
NZL	6,14	7,3	12,3
NOR	6,79	7,5	12,3
POL	5,15	4,6	18,7
PRT	5,26	7,1	17,8
SVK	4,10	5,2	13,1
ESP	4,38	6,1	15,7
SWE	7,04	7,4	16,5
CHE	5,52	6,4	12,9
TUR	2,90	4,1	6,5
GBR	4,93	6,9	11,2
USA	5,02	7,3	9

Kaynak: İbrahim Arısoy vd.,"Sosyal Harcamalar ve İktisadi Büyüme İlişkisi: Türkiye Ekonomisinde 1960 – 2005 Dönemine Yönelik Bir Dinamik Analiz", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s.403.

Tablo 3'te TÜİK'in ele aldığı şekilde sosyal harcamaların, OECD ülkelerindeki durumu değerlendirilebilir. Türkiye, eğitim harcamalarında tüm ülkelerin altındadır; sağlık ve sosyal koruma harcamalarında ise sadece Meksika ve Kore'yi geçebilmektedir. Arısoy vd. çalışmalarında, içsel büyüme kuramlarının, sosyal harcamaların iktisadi

büyüme üzerinde olumlu etkileri olduğunu ortaya koyduğunu, kendi hesaplamalarının da bu düşünceyi doğruladığını ifade etmişlerdir.[101]

Eğitim ve sağlık hizmetlerinin sağlayacağı beşeri sermaye artışı işgücü verimliliğini arttırır ve iktisadi gelişimi sağlar. Riskleri azaltacak bir sosyal koruma, yatırımları teşvik eder. Sosyal uyumun yarattığı vatandaşlık olgusu, çatışmaları azaltır, yabancı yatırımcı için olumlu bir ortam yaratır. Ancak bu harcamaların finansmanının büyümeye yönelik negatif etkisi de unutulmamalıdır. Etkin ve kaliteli yürütülmediği sürece hiçbir harcamanın büyüme garantisi sunması mümkün değildir.

Bilindiği gibi, muafiyet ve istisna şeklinde uygulanan vergi harcamaları, kamu harcamaları gibi değerlendirilmektedir. Bu noktada sosyal amaçlı vergi harcamalarının hesaplanması ülkemizdeki sosyal harcama düzeyinin belirlenmesi açısından önemlidir. Ancak bütçe kanun tasarısının ekinde sunulan vergi harcamaları tahmininde, veriler aşağıdaki tabloda olduğu gibi vergiler bazında verildiğinden ekonomik, mali ya da sosyal amaçlardan hangisi nedeniyle hangi vergiden vazgeçildiğini belirlemek mümkün olmamaktadır. Bu veriler ışığında kabaca yapılacak bir hesapla vergi harcamasının GSYH'ya oranının yaklaşık % 1 civarında olduğunu düşünürsek; sosyal amaçlı vergi harcamalarının, GSYH içinde çok küçük bir bölümü olduğu sonucuna varabiliriz.[102]

Tablo-4:Vergi Türleri İtibari İle Toplam Vergi Harcaması Tahminleri

KANUN ADI	2013	2014	2015
Gelir Vergisi Kanunu	14.017.491.922	15.513.713.528	17.181.105.309
Kurumlar Vergisi Kanunu	4.776.549.213	5.252.509.892	5.802.378.276
Katma Değer Vergisi Kanunu	1.242.492.468	1.376.371.031	1.524.675.010
Özel Tüketim Vergisi Kanunu	375.730.301	416.215.241	461.062.433
Diğer Kanunlar	2.004.584.857	2.220.578.876	2.459.846.250
Toplam	22.416.848.762	24.779.388.568	27.429.067.279

Kaynak:Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <bumko.gov.tr> (28.01.2014)

Vergi ve sosyal harcamaların gelir dağılımına etkisi üzerine yapılan araştırmada gelişmiş ülkelerin gelir dağılımındaki eşitsizliği, vergiler ve transferler yoluyla düşürebildikleri; gelişmekte olan ülkeler, vergi ve transferleri etkili biçimde

[101] Arısoy vd., **agm**, s.418.
[102] TÜİK verilerine göre 2013 GSYH 1.416.817 milyon TL'dir.

kullanamadıklarından bu ülkelerdeki vergi harcamaları ve transfer programlarının yeniden dağıtıcı etkisinin daha düşük kaldığı belirtilmektedir.[103]

Görüldüğü gibi yapılan harcamalar oransal olarak düşüktür, gelişmiş ülkelere göre yetersizdir. Harcamalar artırılamıyorsa bile türlerinin farklılaştırılması, başka yöntemler denenmesi gerekir. Örneğin bazen doğrudan yapılan karşılıksız bir ayni yardım yerine, iş kurmaya destek olacak geri ödemeli bir mikro kredi şeklindeki nakdi yardım daha etkin olabilir.

Dağınık şekilde yürütülen sosyal koruma hizmetlerin merkezi bir birimde toparlanması gerekir. Bunun için en uygun koordinasyon birimi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olabilir. Yoksul ve dezavantajlı kesimlerin tespiti zor olduğu kadar maliyetli de olacağından, yerel yönetimler devreye sokularak, süreç içinde daha fazla yer almaları sağlanabilir.

Yardımlarla ve yardım alacak kişilerle ilgili net ölçütler belirlenebilirse harcamaların etkinliği sağlanabilir. Bu doğrultuda, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından uygulamaya geçirilen Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) kişilerin muhtaçlık tespiti ve yardımlardan mükerrer yararlanılmasını engellemek üzere hayata geçirilen başarılı bir e-devlet uygulamasıdır. Ancak ülkemizde halen kamunun sosyal harcamalarının düzeyini ve bileşimini, daha özel olarak da dezavantajlı gruplar için yapılan harcamaları düzenli olarak izlemeye imkân veren bir uygulama ya da bu harcamaları izleyen resmi, akademik veya sivil toplum kuruluşu bulunmamaktadır.

2-Sosyal Harcamaların Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi

Sosyal politikaların uygulanması bakımından yerel yönetimlerin geçmişte önemli rolü olduğu bilinmektedir. İngiltere'de çıkarılan bir dizi Yoksulluk Yasası içinde 1601'de çıkarılan yasa ile yerel yönetimler, yoksullukla mücadelenin önemli bir aracı haline getirilmiştir. Yasaya göre belediyeler, yerel halktan alınacak bağış ve vergilerle sınırları içinde ikamet eden çalışamayacak durumdaki yoksullara yardımda bulunacak, bakıma ihtiyacı olan kimsesiz çocuklar ve yaşlılar için barınaklar inşa edecektir.[104]

Sanayi devrimiyle birlikte devletin sosyal alandaki rolünün büyümesine paralel olarak kentlerdeki hızlı nüfus artışına bağlı ortaya çıkan çarpık kentleşme, kirlilik, suç

[103] Öztürk, 2011, **agt**, s.23.
[104]Başbakanlık Sosyal Yardım ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü**, Ankara, 2010, s.40.

oranlarının artması, yoksulluk gibi etkenler nedeniyle belediyelerin sosyal sorumlulukları genişlemiştir. Sadece kente göç edenler için değil, artan sınai ve ticari faaliyet için gereken altyapı ihtiyacı yol, elektrik, su gibi kamu hizmetlerinin artmasına neden olmuştur.

Sosyal hizmetleri sunan kurumlar, aile, arkadaş ve akrabalardan oluşan sivil kesim, dini kurumlar, özel sektör ve gönüllü organizasyonlar ile merkezi ve yerel yönetimleri kapsayan devlettir.[105]

Merkezi alanda planlanan sosyal politikaların yerel düzeyde uygulanmasını sağlayan temel birimler, yerel yönetimlerdir. Sosyal devletin bir uzantısı olarak İskandinav yerel yönetimleri için refah belediyeleri, İngiltere'de yerel refah devleti kavramlarıyla nitelendirildiği görülmektedir.[106]

Belediyeler, devlet sektörünün bir parçası olmasına rağmen sosyal hizmetlerin bir kısmını, yerel düzeye devretme düşüncesinin ardında, vazgeçilemeyen sosyal hizmetlerin maliyetlerinin düşürülmesi vardır. Bir kamu harcaması olarak sosyal harcamalar temelde vergilerle finanse edilmektedir. Kamu harcamasını arttırmak mümkünken vergileri arttırmak aynı şekilde kabul görmemektedir. Devletler bu nedenle harcamaların maliyetlerini düşürmeye, mümkünse başka kesimlere bu hizmetleri devretmeye çalışmaktadır.

Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimleri olarak bürokrasi ve kırtasiyeciliğin daha az olması bu nedenle kaynakları daha etkin kullanabilecekleri ve transfer yapılacak kesimleri daha doğru belirleme imkânları sunmaları nedeniyle tercih edilmektedir. Yerel yönetimlerin bu konudaki asıl başarısı özel sektör paydaşlarını sosyal koruma sistemine çekebilmeleri ve gönüllü kesimleri harekete geçirebilme potansiyelleriyle gerçekleşecektir. Yerel bağış kaynaklarının harekete geçirilmesiyle vergiler dışında bir kaynak yaratabilme becerisi sosyal yardım ve hizmet alanını ve kalitesini arttırabilecektir.

Yerel yönetimlerin etkin olmayan, kayırmacılığa açık, siyasi çıkarlara dayanan yaklaşımları, merkezi alanda görülebilecek etkinsizliğin de üzerinde bir toplumsal refah kaybı doğuracağı açıktır. Hizmetin yerel vatandaşa en yakın birim tarafından verilmesi ile beklenen fayda sağlanamadığı sürece hizmetin tek elden sunulmasının doğuracağı fayda da yok olacak, bölünmüş yapı derinleşecektir. Elbette önemli olan bu

[105] Halis Yunus Ersöz, **agm,**2003, s.130.
[106] Başbakanlık Sosyal Yardım ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010,**age**, s.41.

olumsuzlukların önlenmesidir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve hizmet sunumunda aktif hale getirilmesi ile yoksulluğun ve eşitsizliklerin azalması, refahın artması mümkün olabilir.

Sosyal yardımın türlerinin, niteliklerinin ve bu yardımlardan yararlanacakların özelliklerinin belirli bir kriterlere bağlanması ve yardımların keyfi dönemlerde –ya da seçim öncesi artan şekilde- değil düzenli periyotlarda verilmesi önemlidir. Aynı zamanda verilen yardımların sadece muhtaçlık durumlarını azaltmaktan ziyade bu kişileri topluma kazandırıcı, yardıma muhtaç olmadan geçimlerini sağlayabilecek yeteneklerini geliştirme doğrultusunda verilmesi gerekir. Bu uygulamaları ve hedefleri daha başarıyla gerçekleştirebilecek birimler de belediyeler olarak gözükmektedir.

Günümüzde kaynak sıkıntısı önemli bir sorun olarak devam etse de vatandaşın hizmet beklentisindeki artış doğrultusunda, 5393 sayılı kanunda yer verilen sosyal görevleri nedeniyle belediyeler, sosyal hizmet alanında merkezi yönetimin yanında önemli bir alternatif olarak rol oynamaktadır. Belediye seçimlerinin, klasik hizmetler dışında, sosyal yardım ve hizmet uygulamalarındaki başarıyla paralel ölçüde etkilenmesi de bu durumun nedenleri arasındadır.

Tablo-5: Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet (%)

Belediye hizmetleri	Toplam	Memnun	Orta	Memnun değil	Fikri yok	Hizmeti yok
Sağlık, spor merkezi olanakları	100,0	49,1	8,2	16,8	19,1	6,9
Engellilere yönelik düzenlemeler	100,0	48,9	7,9	18,5	19,1	5,6
Meslek edindirme/el becerisi kursları	100,0	54,1	6,4	8,9	25,3	5,3
Hasta ve yoksullara yardım	100,0	53,3	7,8	15,6	20,9	2,4

Kaynak: TÜİK, **Yaşam Memnuniyeti Araştırması,** 2013, s.41.

Tabloda yer verilmeyen ışıklandırma, çöp ve çevresel atık toplama hizmeti, şebeke suyu hizmetleri, sokak levhaları, dış kapı numaralandırma, cenaze hizmetleri,temizlik hizmetleri ve kanalizasyon hizmetinden memnuniyet düzeyi %

70'lerin üzerinde ve itfaiye ve toplu taşıma hizmetlerinde ise % 60'lar düzeyindedir. Görüldüğü gibi belediyelerin sosyal nitelikli hizmetlerinden ülke genelindeki memnuniyet oranı % 50 ile diğer hizmetlerden daha düşüktür.

Sosyal harcama, hanehalklarına özellikle toplumun dezavantajlı kesimlerine yapılan ayni ya da nakdi yardımlar ile eğitim ve sağlık hizmetleri gibi toplumun bütününü ilgilendiren alanlarda yapılan hizmetler için katlanılan maliyetler olarak tanımlanabilir. Sosyal harcamalar, genelde sosyal koruma, eğitim ve sağlık hizmetleri için yapılan harcamalar toplamına göre belirlenmektedir.

Tablo-6, belediyelerin sosyal harcamalarını kapsamaktadır. TÜİK, sosyal harcamaları, eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının toplamına göre değerlendirdiğinden bu üç alandaki harcamalara tabloda yer verilmiştir.

Tablo-6: Belediyelerin Sosyal Harcamaları 2013 (bin TL)

Eğitim Hiz.	188.418
Sağlık Hiz.	619.886
Sos.Güv. ve Sos.Yar. Hiz.	922.567
Toplam	1.730.871
Genel Toplam	59.964.440

Kaynak: MİGM, **2013 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2013_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf >, (18.08.2014)

Eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım ve sağlık hizmetleri altında yer alan harcamaları topladığımızda gerçekleşen sosyal koruma harcamaları oldukça düşüktür. Örneğin, 2013 yılı için sosyal harcamalar 1.73 milyar TL olarak gözükmektedir. Aynı yıl için belediyelerin toplam harcaması 59,9 milyar TL olarak gözükmektedir. Bu doğrultuda belediyeler, harcamalarının sadece % 2,8'ini sosyal harcamalara ayırmaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerini hariç tuttuğumuzda oran, 1,5'lara gerilemektedir.

Tablo-7: Merkezi Yönetim Sosyal Harcamaları 2013 (milyon TL) (%)

	2013 Bütçesi	GSYH Payı %	Bütçe Payı %
Eğitim Hiz.	63.511	4	15,7
Sağlık Hiz.	18.044	1,1	4,5
Sos.Güv. ve Sos.Yar. Hiz.	86.344	5,5	21,4
Toplam	167.899	10,6	41,6
Genel Toplam	404.046	25,7	100

Kaynak: BUMKO, **2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu**, 2013, s.18.

Eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım ve sağlık hizmetleri altında yer alan harcamalar açısından merkezi yönetimi değerlendirdiğimizde toplam sosyal harcamalar bütçenin % 41,6'sını oluşturmaktadır. Merkezi yönetim 2013 için, toplam 167,8 milyar TL sosyal harcama öngörmektedir. Belediyeler ise 1,7 milyarlık sosyal harcama yapmışlardır. Görüldüğü gibi belediyelerin sosyal nitelikli harcamaları, merkezi yönetimin aynı nitelikteki harcamalarının yaklaşık % 1'ine denk gelmektedir. GSYH açısından düşündüğümüzde belediyelerin sosyal harcamaları, GSYH'nin ancak % 0,1'ine denk gelmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetlerini düştüğümüzde oran çok daha azalmaktadır.

Yapılan harcamalar, fonksiyonel kod kullanılarak 2013 yılı için 1,73 milyar TL ve GSYH'ya oranı % 0,1 olarak hesaplanmıştı. Tablo-8'e göre ekonomik koda göre aynı yıl verisi 0,8 milyar TL'dir ve bu rakamı GSYH'ya oranladığımızda oran daha da düşmektedir. Bu oranlar belediyelerin sosyal niteliklerinin eksikliğini göstermektedir.

Tablo-8:Belediyelerin Sosyal Koruma Giderleri, 2010, Ekonomik Sınıflandırma (bin TL)

Hane Halkına Yapılan Transferler (toplam)	808.715
Burslar ve Harçlıklar	27.159
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	25.621
Sağlık Amaçlı Transferler	2.187
Yiyecek Amaçlı Transferler	147.423
Barınma Amaçlı Transferler	7.691
Tarımsal Amaçlı Transferler	290
Sosyal Amaçlı Transferler	321.607
Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler	10.774
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	265.963

Kaynak: MİGM, **2013 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2013_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf >, (18.08.2014).

Sosyal harcamalara yönelik olarak, kendini güvence altında hisseden bireylerin çalışma yerine aylaklığı, tasarruf yerine harcamayı tercih edebilecekleri, her şeyi devletten bekleyen bir birey tipinin ve devlet anlayışının kurumsallaşabileceği, harcamaların finansmanının toplam vergi yükünü arttırabileceği eleştirileri yöneltilmiştir.[107] Bunlara, tasarrufun azalmasının enflasyonu arttırıcı, yatırımları azaltıcı sonuçları, harcamaların siyasi popülizm aracı olarak kullanılabileceği, vergilerin artan oranlı yapısının çalışmamayı teşvik edici niteliği, vergiden kaçınma ya da vergi kaçırma eğilimlerini artırması, vergi ile sağlanamayan finansmanın borçlanma sonucunu doğurabileceği gibi eleştiriler de eklenebilir.

Neo-liberal düşünce, sosyal devlet düşüncesinin başlangıçtaki piyasa yetersizliklerini düzeltmeye yönelik rolünün dışına çıkıldığını savunmaktadır.[108] Ancak sosyal harcama oranları yüksek ülkelerde işsizlik oranlarının düşüklüğü, ekonomik refah ve gelişmişliğin de yüksek olduğu gerçeği bu eleştirilerin haklılığını gölgeleyebilecek niteliktedir.

[107] Ramazan Gökbunar vd, "Küreselleşme Kıskacındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 9 (2) 2008, s.167.
[108] Öztürk, 2011, **agt,** s.19.

Ülkelerarası rekabette sosyal harcamaların emeğin maliyetini yükselttiği ve fiyat açısından rekabeti olumsuz etkilediği söylenebilir. Ancak teknolojik ilerleme ve ekonomik kalkınma açısından düşünüldüğünde sosyal barışa, beşeri sermayeye ve işgücü verimliliğine olan katkısı nedeniyle sosyal harcamaların rekabete olumlu etkisi görülecektir.

Devlet tarafından sunulan transferlerin emeğin verimliliğini destekleyerek vergi tabanının genişlemesine yardımcı olması, durgunluk dönemlerinde yapılan transferlerin talep yönünü harekete geçirerek arz artışını sağlaması etkisi yaratabilirse sosyal harcamalardan beklenecek olumlu etki ortaya çıkabilecektir. Ayrıca toplumsal sorunları engelleyebilecek nitelikteki sosyal harcamalar, sorunlar nedeniyle doğabilecek toplumsal maliyetleri engelleyebilecektir. Yoksulluğun, suç oluşumundaki etkisi dikkate alındığında yoksulluğu önleme ya da azaltma maliyetleri ile suçun neden olduğu toplumsal maliyetler karşılaştırıldığında sosyal harcamaların olumlu etkisi ortaya çıkacaktır.

F- Sosyal Adalet Açısından Sosyal Belediyeciliğin Değerlendirilmesi

Devletlerin sosyal adaleti sağlamak konusunda ne kadar etkin olması gerektiğine ilişkin çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu nedenle önce bu görüşler ele alındıktan sonra sosyal adalete ilişkin sosyal içerme/dışlanma, sosyal sermaye, sosyal uyum gibi alanlarda belediyelerin rolü değerlendirilmeye çalışılacaktır.

1-Sosyal Adalet Kavramı ve Çeşitli Yaklaşımlar

Liberal görüşün temsilcilerinden F.A.Hayek'e göre adalet, herkese aynı kuralların uygulanmasıdır. Hayek dağıtıcı adaleti değil, kural adaletine dayalı piyasa adaletini savunmaktadır. Devletin, piyasanın başarısız olduğu işsizlik, yoksulluk, evsizlik gibi bazı durumlarda bu olumsuzlukları giderme görevi vardır. Ancak, piyasada gelir elde edemeyen belirli gruplara yapılacak ödemeler, bir hak olarak talep edilemeyeceği gibi adaletle ilgili değil, hayırseverlikle ilgilidir. Hayek, *kurumsal refah devleti*ni, etkinsizliklere yol açan zorlayıcı bir kurum olarak görürken, *kalıntı refah devleti*ni ise yoksulluğu gidermede ve belirli kamu mallarını sağlamada uygun bir kurum olarak görmektedir. Hayek'e göre sosyal adalet anlayışı, devletleri üretken toplum değil transfer toplumu olmaya yöneltmiştir. Hayek'in temel kaygısı, toplumsal adaletin, piyasanın sağladığı doğal düzen yerine totaliter bir düzene zemin

hazırlamasıdır. Refah devletine en önemli eleştirisi ise başlangıçta gerçekten dezavantajlıların durumlarını iyileştirmek için başvurulan sosyal adaletin zamanla kendi üyelerine ayrıcalık tanınması talebinde bulunan çıkar gruplarının devreye girmesiyle hayırseverlikten uzaklaşmasıdır. Devlet bütçelerindeki refah harcamalarının çoğunluğunun, en yoksul % 20'lik kesimin üzerindeki gruplara aktarılmasını bu durumun bir kanıtı olarak göstermektedir.109

Robert Nozick için adalet, yalnızca mülkiyetin elde edilmesi, korunması ve devredilmesi ile ilgili bir süreçtir. Ona göre, tarafsız adaleti gerçekleştirmek, zenginliğin yeniden dağıtımı aşamasında değil; mülkiyetin elde edilmesi sürecinde söz konusudur. Ona göre, gelirin yeniden dağıtımının tek meşru yolu, özel hayırsever kuruluşlar yoluyla yoksulluğun giderilmesidir. Birey, bir toplumda birtakım nedenlerden dolayı dezavantajlı bir duruma düşmüş olabilir. Bu, bir başka bireyin, olumsuz koşullar içindeki diğer bir birey için bir fedakarlıkta bulunmasını gerektirmez.110

Bentham, Mill, Edgeworth, Marshall ve Pigou gibi faydacı yaklaşımın öncüleri için önemli olan toplumun toplam fayda düzeyidir. Bu toplam faydanın, kişiler arasında dağılımının ne şekilde olduğunun önemi yoktur. Rawls'ın kuramında eşitsizlikçi bir dağılım, eğer toplumun en zayıf kesimlerinin yararına ise bu durum diğerlerine göre tercih edilebilir. Oysa faydacı yaklaşım için eşitlikçi olmayan bir durum, eğer geneli itibarıyla daha fazla sayıda insanın yararına ise kabul edilebilirdir.[111]

Sosyal liberal görüşün öncülerinden Rawls, devletin, toplumda en dezavantajlı durumda olan bireylerin refahını maksimize ermekle görevli olduğunu belirterek, dağıtıcı adalet üzerinde durmaktadır. Rawls, mevcut liberal sistemde bazı düzeltmeler yapılması ve eşitliğe dayalı bir adalet anlayışının gerekliliği kanaatindedir. Eşit temel özgürlükler ve adil fırsat eşitliği, adalet anlayışının iki temel ilkesidir. Bu ilkeler ışığında sosyal ve ekonomik olanaklar, dezavantajlıların yararına olacak şekilde düzenlenmeli ve fırsat eşitliği altında kurumlar ve pozisyonlar herkese açık hale getirilmelidir. Refah liberalizmi olarak belirtilebilecek anlayış özünde bireycidir ve özgürlük en temel ilkedir. Her bireyin kendi çıkarlarını gözettiği serbest piyasa ekonomisinde genel refah artacaktır ancak bu refahtan yararlanamayacak az sayıdaki

---

109 Özdemir, 2007, **age,** s.78-81.
110 Özdemir, 2007, **age,** s.82-83.
111 Onur Sunal, "Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**,Cilt 66, No. 3, 2011, s. 283-305, s.293-294.

dezavantajlı insanların çıkarlarını koruma görevi piyasanın işleyişini bozmamak kaydıyla devletindir. Rawls, insanların, sosyo-ekonomik bakımdan geleceklerine dair herhangi bir bilgiye sahip olmadıkları bir durumda (cehalet peçesi- veil of ignorance), ilerde bir gün kendilerinin de benzer bir durumla karşılaşma olasılığının olduğunu düşünerek gelirin yeniden dağıtımına yönelik ilkelerden oluşan bir sosyal sözleşmeyi kabul edeceklerini düşünmektedir.[112]

Rawls'a göre sosyal adalet, herkes için özellikle yeterince temsil edilmeyenler ve yeterince korunmayanlar için eşitlik ve adalet ilkelerini ifade eder. Bu, katılımı artırma ve nerede ortaya çıkarsa çıksın eşitsizlikle mücadele etme çabalarını içerir. Sosyal adalet aynı zamanda konuşma, toplanma ve örgütlenme özgürlüklerini kullanma ile ilgilidir.[113]

Keynesçi iktisat, ekonomide yaşanan sorunların çözümünde gelir dağılımını başlıca yöntem olarak görmüştür. Zenginlerden yoksullara doğru gerçekleşen gelirin yeniden dağılımının, tüketim eğilimini yükselteceği, bu durumun da ekonomik dengeleri sağlamada kullanılan para ve maliye politikalarının etkinliğini artıracağını belirtilmektedir. Buna göre gelir dağılımını sağlamak için devlet, artan oranlı vergileme ile emek üzerinden daha az vergi alarak ya da asgari geçim indirimi uygulayarak gelir dağılımını yoksullar lehine iyileştirilebilir.[114]

Cohen, kişilerin, tercihleri dışındaki gelişmeler nedeniyle maruz kaldıkları refah kayıplarının telafi edilmesi gerektiğini iddia etmektedir. Kişilerin kendilerine refah yaratmak konusunda asıl gereksinimleri olan şey üstünlüklerdir (eğitim, bilgi, akıl, kaynaklar, tecrübeler, yetenekler gibi). Bu nedenle avantajlara sahip olmak, bu avantajlara erişebilmek ve bunları özgürce kullanabilmek konusunda *fırsat eşitliği* kavramsallaştırması yapılmıştır. Ancak, kişilerin istemi dışında oluşan durumlarda refah devleti devreye girmeli ve kişileri karşılaşmaları muhtemel olan olumsuz durumlara karşı güvence altına almalıdır.[115]

---

[112] Özdemir, 2007, **age**, s .75-78.
[113] Barry Checkoway, "Social Justice Approach to Community Development", **Journal of Community Practice**. Oct-Dec2013, Vol. 21 Issue 4, s.474.
[114] Özdemir, 2007, **age**, s.73.
[115] Sunal, **agm**, s.298.

2-Sosyal Adalet ile İlişkili Kavramlar ve Türkiye Açısından Değerlendirmeler

Yakın zamana kadar ekonomik faaliyet ve maddi zenginlik ölçütleri toplumun refahını belirlediği için yoksulluk ve sosyal zorluklar, aslında ekonominin kötü performansının sonuçları olarak kabul edilmekteydi. Bu durumun çözümü de çalışamayacak durumdakiler için refahı finanse edecek kaynakları ve gelir getirici istihdam olanakları yaratacak özel teşebbüsler aracılığıyla güçlü bir büyümede yatıyordu. Bu fikirleri destekleyecek şekilde rekabetçi piyasalar, kaynak kullanımında etkinliği sağlayan ve inovasyon yoluyla büyümeyi ve üretkenliği artıran ekonomik başarının anahtarı olarak görülüyordu. Büyüme sayesinde, herkes daha fazla iş ve daha yüksek ücretler elde edebilecek; böylece herkes kazanacaktı. Bu meritokrasi[116] içinde fırsat eşitliği ve sosyal mobilite, insan potansiyelini ve yeteneklerini maksimize etmek adına önemlidir. Kamu sektörünün rolü, rekabetçi bir yasal çerçeve oluşturmayı, fikri ve mülkiyet haklarını korumayı ve verimli bir altyapı oluşturmayı içeren kârlı üretim koşullarını yaratmaktır. Devlet, piyasa mekanizmasını bozacak, yatırım teşviklerini gölgeleyecek, refah bağımlılığını arttıracak ve yüksek vergi oranlarını ticarete yükleyerek büyümeyi durduracak şekilde düzenleyici ya da yeniden dağıtıcı olmamalıdır. Bu yaklaşımın belirgin sosyal ve çevresel sonuçları hakkındaki kuşkular nedeniyle son on yıllık süreçte *yeni paradigma* (a new paradigm), *yeni sağduyu* (a new conventional wisdom), *yeni liberal formülasyon* (a new liberal formulation) gibi değişik isimlerle tanımlanan alternatif bir yaklaşım desteklenmeye başlamıştır. [117] Yeni yaklaşımın ortaya çıkma nedenleri ve sonuçları Tablo-9'da görülebilir.

[116] Günümüzde meritokratik faktörler, bireysel yetenek ve çaba olarak kabul edilmektedir.
[117] Ivan Turok ve Nick Bailey,"Twin Track Cities? Competitiveness and Cohesion in Glasgow and Edinburgh", **Progress in Planning** 62 (2004) 135–204, s.143.

Tablo-9: Yeni Paradigmanın Temelleri

NEDENLER	SONUÇLAR
Bireyciliğin artması, sivil kurumlara saygının azalması, bazı sosyal grupların marjinalleşmeleri ve dezavantajlı mahallerdeki yoğunlaşmaları	-Sosyal parçalanma, çatışma ve suç. -Kentsel toplulukların zayıflayan bütünlüğü, dışlanmış grupların aşınan umutları ve beklentileri.
Piyasaların, herkese açık, herkesi kapsayıcı ve ödüllendirici olmaktan çok farklılaşmış ve parçalı görünümü	-Bazılarının diğerlerine göre daha fazla seçenek ve fırsata sahip olması. -bireysel çabayı ödüllendirme söylemlere karşın ayrıcalıklı grupların sahip olduğu avantajları, çocuklarına aktarmaya ve diğerleri açısından yukarı doğru mobilitenin sınırlı kalışını garantilemeye devam etmeleri.
küresel ekonomik istikrarsızlık ve eskiye nazaran daha çalkantılı olan finansal pazarlar	-Volatilite ve belirsizliğin, temel ürünler, süreçler ve becerilerle ilgili uzun vadeli üretken yatırımı azaltması
Kalabalıklaşma ve fazla tüketimin neden olduğu dışsallıklar, artan otomobil sahipliği, düzenlemelere tabi olmayan ürün pazarları.	-Kirlilik, doğal kaynakların tükenmesi, düzensiz kentleşme ve çevresel sürdürülebilirlikle ilgili endişeler.
Çevresel standartlara kayıtsızlık, uluslararası seyahatlerdeki patlama, dengesiz dünya ticaret modelleri.	-Üçüncü dünya ülkelerindeki perişan yoksulluk.

Kaynak: Turok ve Bailey, 2004, **agm**, s.143-145'ten oluşturulmuştur.

Piyasaların toplam refahı en üst düzeyde yaratsalar dahi eşit olmayan bir biçimde dağıtacağı düşüncesinin sosyal devletinin doğuşunu hazırladığından bahsedilmişti. Görüldüğü gibi temelde zenginler ve yoksular asındaki gelir farklılığının, refah düzeyi yüksek ülkelerde dahi genişlemiş olması, *sosyal adalet* (social justice) düşüncesinin tartışılmasına neden olmaktadır.

Bahsedilen sıkıntıları düzeltmeye yönelik önermelerden biri, *sosyal uyum*(social cohesion) ve ekonomik başarının birlikte yürümesidir. Aktif vatandaşları

ve güçlü kurumları içeren kaynaşmış bir toplumun daha iyi işleyeceği görüşü yaygınlaşmaktadır. Böylece çatışma, düzensizlik ve istikrarsızlık sınırlanır; ekonomik ve sosyal ilişkilerin kalitesi ve dayanıklılığı artar.[118]

Sosyal adaleti, yalnızca toplum içindeki farklı grupların üretimden aldığı payla ilgili ekonomik bir kavram olarak düşünmek zaten eksik bir yaklaşımdır. Tablo-10'da görüldüğü gibi Gil, sosyal politikaları/ kurumsal yapıları değişiklik gösterse de sosyal açıdan adil olan ve olmayan toplumların belirli özellikleri bulunduğuna işaret etmektedir.[119] Eşitsiz toplumlar, büyük statü farkları, kontrol ve otonomi anlayışlarındaki uyumsuzluklar, zayıf sosyal ilişkiler ve düşük sivil katılım düzeyi ile karakterize edilebilir.[120]

Tablo-10:Adil ve Adil Olmayan Toplumlar

Adil toplumlar	Adil olmayan toplumlar
Eşitlik	Eşitsizlik
Özgürlük	Tahakküm ve sömürü
Bireysellik	Bencillik ve bireycilik
Topluma uyum ve karşılıklı yarar	Toplumu dikkate almama
İşbirliği	Yarışma/rekabet

Kaynak: David G. Gil, **Perspectives on Social Justice**, <forumonpublicpolicy.com> (02.02.2014)

Sosyal adalet, temelde eşitlik/eşitsizlik kavramıyla bağlantılı olduğundan yaşlılar, çocuklar, kadınlar ve işsizler, toplumun diğer kesimlerine göre daha dezavantajlı kabul edilmektedir. Kısaca sosyal adalet, hem toplumun ekonomik durumu ve üretim ilişkilerinden ayrı tutulamayacak hem de toplumsal aktörler ve onların ilişkileriyle ilgili olan; hem yerel hem de ulusal düzeyde incelenmesi gereken hatta küresel bir mal olarak ele alınması gereken bir kavramdır.

Sosyal adalet, sosyal içerme, sosyal dışlanma, sosyal uyum ve sosyal sermaye gibi kavramlar çerçevesinde açıklanmaktadır.

[118] Turok ve Bailey, **agm**, s.145.
[119] David G. Gil, **Perspectives on Social Justice**, <forumonpublicpolicy.com> (02.02.2014)
[120] Turok ve Bailey, **agm**, s.176.

Kapsayıcı bir toplum, herkesin eşit fırsatlar ve düzgün yaşam standartlarına sahip olduğu çeşitliliğin bölücü değil bir güç kaynağı olarak kabul edildiği, karşılıklı saygı ve yardımlaşmaya dayalı bir toplumdur.

Sosyal içerme (social inclusion), bireyin kendisini ortak kimlik ve paylaşılan değerlerle birbirine bağlı bir toplumun bir parçası olarak hissetmesi ile ilgilidir. Yoksulluk, kişilerin kendilerini dışlanmış hissetmelerinin temel nedenlerinden birisidir. Sağlık ve sosyal hizmetlere ve iş imkânlarına erişimin olmaması da *sosyal dışlanma*ya neden olabilir. İçerme, sosyal dayanışma ve bireylerin iş ve diğer kaynaklara erişimini sağlayan fırsat eşitsizliklerini azaltan kamu politikaları ile bağlantılıdır. Bir işte çalışmak kişinin statüsü ve sosyal eşitlik açısından diğer her şeyden daha fazla etkili olur.[121] Ancak birey, ne kadar iyi eğitimli veya mali açıdan yeterli olsa da aidiyet hissetmeyebilir.[122]

Sosyal dışlanma (social exclusion), bazı bireylerin toplumun dışına itilmeleridir. Yoksulluklarının, temel becerilerinin, yaşam boyu öğrenme fırsatlarının eksikliği yüzünden ya da ayrımcılığın bir sonucu olarak tam katılımdan alıkonuldukları bir süreçtir. Bu durum, onları sosyal ilişkilerden, iş, gelir, eğitim ve mesleki eğitim fırsatlarından uzaklaştırmaktadır. Güç ve karar alma organlarına erişimleri sınırlıdır.Bu yüzden genellikle kendilerini güçsüz hissederler ve günlük hayatlarını etkileyen kararlar üzerinde kontrolü sağlayamazlar.[123]

Uzun süreli yoksulluk ya da tekrarlayan işsizlik, düşük beklentilerle birlikte sosyal dışlanmanın önemli bir özelliğidir. Dışlanma, içermenin tersidir ve konut, refah hizmetleri, toplum desteği, sivil toplum, siyasi katılım ve işgücü piyasası gibi alanlardan dışlanmayı kapsayabilir. Son yıllarda düşük kaliteli işlerdeki *çalışan yoksullar*la ilgili endişeler de söz konusudur.[124] Bu yeni yoksulluk, esnek çalışma biçimlerinin arttığı, kayıt dışı ya da enformel sektörün yaygınlaştığı koşullar için kullanılan bir kavramdır.[125]

---

[121] Turok ve Bailey,**agm**, s.175.
[122] Avrupa Gençlik Portalı, <http://europa.eu/youth/article/sosyal-i%C3%A7erme-nedir_tr> (22.02.2014)
[123] Gökhan Sait Gündüz, **Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Politikalarının Rolü**, Uzmanlık Tezi, Ankara 2007, s.3.
[124] Turok ve Biley, **agm**, s.175.
[125] Hatice Özkan vd, "Yoksulluk Sorununu Görmeyen Bir Kalkınma Modeli Olarak Yönetişimci Kalkınma: Adana Örneği", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 2012, Vol. 67 Issue 4, s.89-124, s.94.

Tablo-11: Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH'ya Oranı (2008-2012) (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Sosyal Koruma Harcamalarının Toplamı	11,59	13,49	13,03	12,79	13,28
İdari Masraf ve Diğer Harcamalar	0,21	0,22	0,20	0,21	0,23
Sosyal Koruma Yardımları Toplamı	11,38	13,27	12,83	12,58	13,05
Hastalık/Sağlık Bakımı	3,74	4,42	3,97	3,77	3,71
Engelli/Malül	0,26	0,37	0,37	0,39	0,46
Emekli/Yaşlı	5,80	6,64	6,75	6,76	7,00
Dul/Yetim	1,08	1,15	1,15	1,04	1,13
Aile/Çocuk	0,32	0,37	0,35	0,38	0,41
İşsizlik	0,08	0,20	0,15	0,13	0,18
Konut	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Sosyal Dışlanma	0,10	0,12	0,09	0,09	0,15

Kaynak: TÜİK, **2008-2012 Sosyal Koruma İstatistikleri,** <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16201> (18.08.2014)

Tablodan yaşlı/emeklilere yönelik yapılan harcamaların % 7 ile en büyük paya sahip olduğu, bunu % 3,7 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ve % 1,1 ile dul/yetim harcamalarının takip ettiği görülmektedir. Toplumun dezavantajlı kesimlerine yapılan işsizlik ve konut ile ilgili harcamalar ile dışlanmaya yönelik harcamaların toplamının GSYH'ya oranı ise görüldüğü gibi ancak % 1 civarındadır.

*Sosyal sermaye*nin (social capital) önde gelen savunucularından Putnam'a göre, güvenin ve sosyal ağların geliştiği yerde bireyler, firmalar, mahalleler ve hatta uluslar başarılı olur. Dahası, sosyal sermaye, sosyoekonomik dezavantajların etkilerini azaltmaya yardımcı olur.[126]

Bir toplumda sosyal sermayenin varlığına işaret eden bazı sosyal göstergeler bulunmaktadır. Bunlar; suç oranlarının, boşanmaların ve bürokratik işlemlerin az olması, hükümetlerin istikrarlı olması, ekonomik akitlerin yerine getirilme oranının yüksek olması ile şirket yapılanmalarının genelde aile şirketi değil, anonim şirket şeklinde olması gibi sosyal ve ekonomik göstergelerdir. Ayrıca sosyal sermayenin

[126] Turok ve Bailey, **agm**, s.145.

varlığını ve boyutunu saptamanın bir başka kriteri de belirli periyotlarla yapılan Dünya Değerler Anketinin sonuçlarıdır.[127]

Bu doğrultuda Türkiye için yapılan 2012 yılına ait çalışmada; Türkiye'nin, dünyada kişilerarası güvenin en düşük olduğu ülkelerden biri olduğu ortaya konulmuştur. Sadece 10 kişiden biri, genelde insanlara güvenebileceğini söylerken bu durum 1990'dan beri hiç değişmemektedir.[128]

Yaşam süresi, yetişkinlerdeki okuryazarlık oranı, okullaşma oranı, kişi başına GSYİH değerlerinden oluşan Beşeri Kalkınma Endeksi'nin düzeyi de toplumun ekonomik ve sosyal alandaki başarısını yansıtan önemli bir ölçüttür. Dolayısıyla, Beşeri Kalkınma Endeksi'nin yüksekliği, kişilerin, ülkenin imkanlarından yüksek ölçüde faydalandıklarını ve dolayısıyla sosyal sermaye düzeyinin büyüklüğünü gösterir.[129]

Sosyal sermayenin yüksekliği açısından dikkati çekilmesi gereken nokta, GSYİH'nın yüksekliğinden ziyade gelir dağılımı adaletinin daha önemli olduğudur. Bir toplumda, gelir dağılımının bozuk olması, yolsuzlukların ve haksız kazançların varlığı konusunda toplumda ciddi endişelere yol açarak insanlar arası güvenin ve sosyal barışın tesisini zorlaştırmaktadır.[130]

OECD'nin Sosyal Adalet Raporu'nda[131], İzlanda ve Norveç'in sosyal olarak en adil ülkeler olduğu görülmektedir. Çalışmada sosyal adalet endeksi oluşturulurken kullanılan göstergeler; yoksulluğu önleme, eğitim hizmetlerine erişim, işgücü piyasasına katılım, sosyal uyum(içerme)- ayrımcılık yapmama, sağlık ve kuşaklararası adalettir.[132] Bu belirlenen altı göstergenin her birinde listenin en sonlarında yer alan Türkiye'nin OECD'nin sosyal olarak en adil olmayan ülkesi olduğu ortaya konulmuştur.

Tüm Güney Avrupa ülkeleri, OECD ortalamasının altında kalmakla birlikte Türkiye ve Yunanistan, değerlendirmelerde grubun en altında kalan iki ülkedir. İki

---

[127] Mehmet Karagül ve Süleyman Dündar, "Sosyal Sermaye ve Belirleyicileri Üzerine Ampirik Bir Çalışma"**Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. Kas.2006, Vol. 6 Issue 12, s.61-78., s.66.

[128] Yılmaz Esmer, **Türkiye Değerler Atlası 2012**, http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/ATLAS%20SUNUM%202_10_2012%20(2).pdf

[129] Karagül ve Dündar, **agm**, s.67.

[130] Karagül ve Dündar, **agm**, s.69.

[131] OECD, **Social Justice İn The OECD – How Do The Member States Compare? Sustainable Governance Indicators**, 2011 <Http://Www.Sgi-Network.Org> (12.03.2013)

[132] Ağırlıklı endeks hesaplanırken yoksulluğu önleme 3 kat, eğitim ve işgücü piyasalarına katılım 2 kat, sosyal içerme, sağlık ve kuşaklararası adalet 1 kat ağırlıklı olarak hesaplanmıştır. Bu şekilde ağırlık verilmeden hesaplanan listede de Türkiye en son sıradadır.

ülkenin de eğitim hizmetlerine erişim, genç ve yaşlılar arasında sosyal yükün paylaşılması, gelecek nesillerin sosyal ve çevresel şartlar açısından garantiye alınmış olması ile ilgili kuşaklararası adalet konularında özellikle gelişmemiş olduğu belirtilmiştir. Bu göstergelere göre Türkiye 4,19 oranla 6,67 olan OECD ortalamasının altında ve listenin sonunda yer almaktadır.

Raporda ayrımcılığın önlenmesi konusundaki kötü performansı nedeniyle, Türkiye'nin sosyal içerme alanlarında da listenin sonunda yer aldığını görülmektedir. Türkiye'nin henüz etnik ve dini azınlıklar, özürlüler, farklı cinsel yönelimleri olan kişiler ile kadın veya yaşlıları korumak için özel bir ayrımcılık karşıtı yasa yapmamasının sonucu olarak, dezavantajlı grupların özellikle kadınların ve çocukların durumlarının iyileştirilmesi açısından ilerlemenin çok sınırlı olduğu kaydedilmiştir.

Sosyal içermenin, çeşitli etkenler nedeniyle toplum dışına itilmiş bireylerin siyasi politikalar, yerel önlemler, sivil yardımlar kanalıyla topluma katılabilmeleri olarak düşünürsek sosyal içerme açısından hem ulusal hem de yerel düzeyde başarılı olunmadığını söylemek mümkündür.

3-Sosyal Adaletin Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi

Goldsmith, belediyeleri üç farklı kategoride sınıflandırmıştır:[133]

-Birincisi, *müşteri tabanlı/ patronaj modeli*dir. Yerel yönetimin bu tipi, güçlü bir yerellik duygusu ve yerel politikacıların birincil görevinin oy karşılığında kendi destekçilerine kamu malları, faydaları, iş ve hizmetler sunmak olduğu fikri üzerine kurulmuştur. Goldsmith, Yunanistan, Türkiye, İtalya, İspanya ve Fransa'da yerel siyasetin müşteri tabanlı/patronaj karakteristiği üzerine kurulduğunu bu nedenle, yerel yönetimin bu türüne *Akdeniz modeli* denilebileceğini belirtmektedir. Hükümetin yüksek seviyelerdeki kararları üzerinde yerel politikacıların güçlü etkisi bu ülkelerin bir özelliği olmuştur ve yerel toplulukların çıkarları garanti edilmiştir.

-İkinci kategori *boosterism* olarak da ifade edilen ekonomik-kalkınma modelidir. Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde, yerel yönetimlerin birincil görevi ekonomik büyümeyi teşvik etmektir. Arazi kullanımı, itfaiye, polis ve ulaşım gibi hizmetler özel sektör ve yerel yetkililer arasında bir ittifak

[133] Teppo Kröger, "The Dilemma Of Municipalities: Scandinavian Approaches To Child Day-Care Provision",**Journal Of Social Policy**, s.26, Ekim 1997, S. 489-490.

içinde uygulanır. Bu modelde, yerel ekonomik büyüme, yerel politikacılar için büyük önem taşır. Devlet tarafından zorunlu sorumlulukların reçete ile verildiği yerel yönetimlerin, sorumluluklarını genişletmek için yaptığı minimum ve federal girişimleri güçlü bir red ile karşılanmıştır.

-*Kuzey Avrupa modeli* de denilebilecek *refah devleti modeli*, üçüncü yerel yönetim türüdür. Bu model, evrensel normları esas alan eşitliği sağlamaya ve refahın yeniden dağıtımına bağlı etkili hizmet sunumunun değeri büyüme ve yerel yönetimlerin çalışmalarıyla şekillenmektedir. İskandinav ülkelerinin yanı sıra İngiltere, Almanya ve Hollanda bu kategoride yer almaktadır. Bu modelin önemli bir özelliği ulusal olarak organize edilmiş son derece profesyonel görevlilerin varlığıdır. Bu da her bir belediyenin hizmet arzındaki tekdüzeliği güçlendirmektedir.

Belediyelerin genel olarak seçmen tercihleriyle şekillenen -çoğunlukla oya dönüşebilecek popülist- hizmetlere yönelmelerine bakarak, Goldsmith'in yaptığı sınıflandırmanın, ülkemiz açısından doğru olduğu kabul edilebilir. Gerçekten belediyelerin hem ekonomik kalkınma açısından ulusal ekonomiye verdikleri destek hem de sosyal adalet ile ilgili eşitlik ve refahın adil paylaştırılmasıyla ilgili olumlu etkileri çok sınırlıdır.

Yerel yönetişim, sosyoekonomik sorunları çözmek, yerel potansiyeli tanımak ve üretken yatırımları fırsata dönüştürmek adına önemlidir. Bu yönetim tarzı, işverenlerin de işsizlerin de ihtiyaçlarını koordine edebilir; belirli yerel gereksinimlere uygun hizmet sunumunu sağlayabilir; ilgili aktörleri ve toplulukları ortak problemlerin çözümüne dâhil edebilir. Yerel yönetişim fikri, kasaba ve kentleri geliştirme, planlama ve yönetmede ulusal hükümetin ilgili fonksiyonel birimlerinden daha uygun bir yol oluşturabilir; kentlerin mekansal olarak nasıl fonksiyon gördüklerini ve sosyal, ekonomik, çevresel ve kültürel bağlantıların birbirini nasıl etkilediğini anlamak konusunda daha zengin bir anlayış sunar. Ancak artan sorumlulukların karşılanması için etkili güçlere ve kaynaklara ihtiyaç duyulur.[134]

Bu noktada sosyal adaletin sağlanmasındaki ölçütlerden olan, bir toplumu herkesin yararına olacak şekilde bir arada tutan sosyal doku olarak tanımlanabilecek sosyal uyumun, kentte mi, topluluğun daha açık bir yansıması olan mahalle düzeyinde

[134] Turok ve Bailey, **agm**, s.146.

mi yoksa ulusal düzeyde mi daha güçlü olabileceği üzerinde durulmasında fayda olabilir.

Turok ve Bailey, belirli sosyal süreçleri ve bunların bireysel yaşam şansına ve toplum refahına etkilerini analiz ederken uyumun beş boyutu olduğuna işaret etmektedirler. Bunlar; eşitlik ve içerme, sosyal bağlılık, ortak sosyal değerler, sosyal düzen ve aidiyettir.

-Eşitlik ve içerme: Uyum, toplumdaki eşitlikle doğrudan ilgilidir. Yeni paradigma, *sonuç eşitliği*nden (equality of outcome) ziyade *statü ve fırsat eşitliği*ne (equality of status and opportunity) vurgu yapmaktadır. Bu, bireylerin koşullarıyla kısıtlı olmadıklarını anlamına gelen ve bireylerin başlangıç noktalarından yukarı yönlü hareketlilik (mobility) olanaklarını yansıtan daha dinamik bir yaklaşımdır. Bireylere eğitim öğretime yatırım yapmaları ve kişisel ilerleme için çaba göstermeleri sorumluluğunu yüklemektedir.[135]

Üçüncü Yol yaklaşımına göre devlet, her yurttaşın insani, sosyal ve ekonomik gereksinmelerine ulaşması için fırsat yaratmakla ve bu fırsata erişimde her türlü engeli ortadan kaldırmakla sorumludur. Adil bir yarışma ortamı, ortaya çıkacak sonucu da adil hale getirecektir. Fırsat eşitliğinin var olduğu bir toplumda, bireyin girişimciliğine ve yaratıcılığına bağlı bir süreç söz konusudur ve sonuçlardan sorumlu olan bireydir. Bireylerin kişisel performanslarına bağlı olarak farklı sonuçların çıkması normaldir ve sadece ekonomik olarak darboğaza giren kesimlerin sosyal güvenlik şemsiyesine alınması gerekir.[136]

Sonuç eşitliği ile fırsat eşitliği arasındaki temel ayrım, eşitsizlik ve mobilite arasındaki karşıtlıkla örneklendirilebilir: ABD, Avrupa ülkelerinden daha eşitsiz gibi görülürken; aslında şans ve fırsatların bir nesilden diğerine geçişinde ABD'de eşitliğin Avrupa ülkelerine göre daha yüksek olduğu söylenebilir.[137]

Kadınlar, çocuklar ya da etnik azınlıklar gibi avantajsız ya da ayrıcalıksız gruplar lehine olumlu ayrıcalık güden toplumsal programlar, sonuç eşitliğini güvenceye

---

[135] Turok ve Bailey, **agm**, s.175.

[136] **Emrah Aslan, Üçüncü Yol ve Ötesi: Yeni Sosyal Demokrasinin Kaynakları**, <http://nuve.biz/2012/10/09/ucuncu-yol-ve-otesi-yeni-sosyal-demokrasinin-kaynaklari/> (09.07.2014)

[137] Bourguignon vd., **Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil**, William Davidson Institute Working Paper Number 630, 2003, s.2.

alacak anlamlı bir fırsat eşitliği yaratmak için şartlardaki önemli eşitsizlikleri gidermeyi amaçlarlar.[138]

Aslında görüldüğü gibi fırsat eşitliğinin her zaman sonuç eşitliğinden ayrı olarak tek başına ele alınması mümkün olmamaktadır. Dünya Bankası'nın yayınladığı bir raporda, iyimser bir tahmin olarak, Türkiye'deki varlık dağılımındaki farkların en az üçte birinin fırsat eşitsizliğinden kaynaklandığı sonucu yer almaktadır.[139]

Eşitsizlik, sadece yoksulların yaşam kalitesini değil toplumun tümünü etkilemektedir. Eşitsizlik, daha zayıf sosyal ilişkiler, daha fazla şiddet, toplum hayatına daha az katılım, daha kötü sağlık koşulları ve düşük yaşam kalitesiyle bağlantılıdır.[140]

-Sosyal bağlılık: Uyum, topluluklar içindeki sosyal etkileşimin yüksekliğini göstermektedir. Sosyal bir tutkal olarak düşünülebilecek sosyal bağlılık, kişilere sosyal destek sağlayan, kimlik duygusu veren, kişilerin birbirlerine ve otoriteye güven duymalarını sağlayan bir güç olarak görülebilir.[141]

-Ortak sosyal değerler: Bu kavram, toplum üyelerinin ortak hedefleri desteklemelerini ve birbirleriyle etkileşimlerinde ahlaki ilkeleri ve belirli davranış kurallarını paylaşmalarını mümkün hale getirir. Genellikle vatandaşlık kavramları aracılığıyla ulusal düzeyde uygulanmaktaysa da yerel düzeyde, yerel gazeteleri okumak ve yerel radyo istasyonlarını dinlemek olarak örneklendirilebilir. Her ikisi de bir kente ait olmanın verdiği gururu perçinleyerek belirli bir tutumun oluşmasını sağlayabilir. Kentin olumsuz bir imajı varsa yatırımları, turizmi, kültürel aktiviteleri de olumsuz etkiler. Kişiler, mahallelerinin geliştiğini ve yaşamak için iyi bir yer olduklarını düşünürlerse yönetişim sistemine daha fazla güven duymaktadırlar. Bu doğrultuda, kamu otoritelerinin kişilerin katılım ile ilgili daha olumlu düşünmelerini sağlamaları mümkündür.[142]

-Sosyal düzen: Sosyal uyum, sosyal düzenin varlığına yani çatışma, huzursuzluk ve sosyal bozulma olmadığına işaret eder. Bu, aktif bir vatandaşlıktan ziyade kentsel toplumun bazı bölümlerinde var olan sistemin pragmatik kabulünün bir

---

[138] Semih Aktuğ, **Eşitlik, Adalet, Demokrasi ve İnsan Hakları**, <http://sosyalpolitikainfo.files.wordpress.com/2010/06/esitlik.pdf> (09.07.2014)

[139] Dünya Bankası, **Türkiye'de Fırsat Eşitliğinin Durumu**, <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1270026284729/ExpandingOpportunities_chp3-tr.pdf> (09.07.2014)

[140] Turok ve Bailey, **agm**, s.176.

[141] Turok ve Bailey, **agm**, s.180-181.

[142] Turok ve Bailey, **agm**, s.182-183.

yansıması olabilir. Aynı şekilde, gruplar veya topluluklar arasındaki hoşgörü ve farklılıklara saygı beraberinde pozitif bir işbirliği gerektirmez. Farklı din, ırk ve sosyal sınıflar arasındaki farklılıklara hoşgörü düzeyi, genelde eğitimle arttırılabilir.[143]

-Aidiyet: Sosyal uyum kavramı az çok bölgesel kimliğe veya bir yere aidiyete işaret eder. İnsanlar yaşadıkları yerlerin yaşam şekilleri ve oralarda edindikleri deneyimleri doğrultusunda kimliklerini şekillendirirler. Eğer bu alanlar çok kısıtlıysa ve fiziksel hareketlilikleri sınırlanmışsa kişiler izole olabilir. Aidiyet, içe dönüklüğe ve dar görüşlülüğe sebep olabilir, geniş toplumun istikrar ve çeşitliliği zarar görebilir.[144]

Çeşitli boyutlarıyla birlikte ele alındığında sosyal uyum, kent düzeyinde kuvvetli olarak tarif edilemez. Toplumlar arasındaki gelir eşitsizliği, konut piyasasındaki mekansal ayrışmayla, yoksul mahallerin damgalanmasıyla, genelde düşük seviyelerdeki sivil katılım düzeyiyle ve dinsel, etnik ve bölgesel hoşgörüsüzlükle örtüşmektedir. Kentlerin, kültürel ve dinsel çeşitlilikleri ve sosyal parçalanmışlıklarıyla birlikte, uyumu sağlayacak sosyal birimler olmalarını beklemek zordur. Göçler ve mobilitenin sonucu olarak kentler, eskiye nazaran daha heterojendir. Ancak bu, sivil örgütlerin yerel sosyal uyumun güçlendirilmesine talip olmamaları anlamına gelmez. Uyum, bazı yönleriyle mahalle düzeyinde daha güçlü olabilir. Çünkü çeşitlilik ve eşitsizlikler mahallelerde daha azdır. Kişiler kendilerini diğerleriyle eşit olarak algılıyorlarsa ve daha sıkı bir sosyal iletişim ve diyalog varsa sosyal ilişkilerin daha güçlü olması muhtemeldir. Mahalle düzeyinde katılım, yerel kurumlara güven ve etkili yönetişim arasında karşılıklı tutarlı bir bağlantı olduğu ile ilgili araştırmalar vardır. Ancak özellikle şehir merkezlerindeki yukarı yönlü sosyal hareketlilik ve konut hareketliliği, mahalle düzeyindeki bağlılığın zayıflamasına ve yoksul kesimlerde daha kötü sosyal ve çevresel koşullara neden olabilir.[145]

Görüldüğü gibi ulusal düzeye nazaran yerel birimlerin sosyal uyumu sağlaması daha mümkündür ve sosyal adaletin sağlanması açısından da gereklidir.

G- Kentsel Yoksulluk Açısından Sosyal Belediyeciliğin Değerlendirilmesi

Sosyal adalet çeşitli şekillerde ele alınsa da yoksulluk, adaletsizliğin temel nedenidir ve kentsel yoksulluk da kentleşme sürecinin yarattığı özel bir yoksulluk türü

[143] Turok ve Bailey, **agm**, s.185.
[144] Turok ve Bailey, **agm**, s.186.
[145] Turok ve Bailey, **agm**, s.188.

olarak nitelendirilebilir. Bu açıdan çalışmamızda yoksulluk ve kentsel yoksulluk kavramları ele alındıktan sonra belediyelerin bu noktadaki rolleri incelenmeye çalışılacaktır.

1-Yoksulluk Kavramı ve Türkiye Açısından Durum

Yoksulluk, insanların gereksinim duyduğu ihtiyaçlarını karşılayamaması durumu olarak tanımlanabilir. Drewnowski, yoksulluğu üç grupta sınıflandırmaktadır.146 Bunlardan *mutlak* (Absolute) yoksulluk; ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için belirlenen ve yeterli kabul edilen standartların altında olunmasıdır. *Göreli* (relative) yoksulluk, bireyin kendi ihtiyaçlarını giderebilme düzeyi bakımından toplumun diğerleri karşısındaki durumunu yansıtır. *Öznel* (subjective) yoksulluk, bireyin ihtiyaçlarını yeteri kadar karşılayıp karşılayamadığına ilişkin düşüncesine göre yoksul olup veya olmadığına dair fikridir.

Shek, bireylerin neden yoksul olduklarına dair algılarını dörde ayırmaktadır. İlki, yoksul kişilerin kişisel problemleri ile ikincisi, sosyal adaletsizlik ve yapısal nedenler ile ilgilidir. Üçüncüsü, aile tarafından ya da toplum tarafından benimsetilen imkânların yetersiz olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Dördüncüsü ise kötü kader ve şanssızlığı içermektedir.147

Yoksulluğun tek bir tanımı ya da ölçüsü olmamasına karşın genelde bireyin gelir durumu ile yaptığı temel tüketim harcamalarının miktarı, *mutlak yoksulluk* sınırının belirlenmesinde kullanılmaktadır.

Göreli yoksulluk, yoksulluğu mutlak yoksulluk kavramından daha geniş bir sosyo-ekonomik içerikte tanımlar. Bu tanımlamada kullanılan ölçü, yoksulun genel yaşam standardı ile kıyaslanmasıyla elde edilir. Yani kişinin ne kadar gelire sahip olduğundan çok, toplumda diğerlerinin ne kadar gelire sahip olduğu önemlidir. Göreli yoksulluk bireyin, toplumun ortalama refah seviyesinin altında yaşaması durumudur.[148]

---

[146] Ersin Kaya, **Yoksullukla Mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin Sosyal Yardım Modeli, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi**, Ankara Haziran 2009, s.12-13.

[147] Fatih Şahin vd, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Personelinin Yoksulluğun Nedenlerine İlişkin Algılamalarını Belirlemek" **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler**, İstanbul, 13 - 15 Ekim 2010, s.47.

[148] Özgür ve Çetin,2012, **agm**, s.117.

TÜİK'in 2012'de yayınladığı rapora göre ülkemizde en düşük gelire sahip grup, toplam gelirden % 5,9 pay almaktadır. En yüksek gelire sahip grup, toplam gelirin yaklaşık yarısına sahiptir ve en düşük gelire sahip grubun 8 katı paya sahiptir.[149]

Gini katsayısı 1'e yaklaştıkça gelir dağılımındaki eşitsizlik artmaktadır. Gini Katsayısı 2004'te 0,40 ve 2005'te 0,38[150]iken 2012'de 0,402'dir. Görüldüğü gibi eşitsizlikle ilgili herhangi bir gelişme söz konusu değildir.

TÜİK'in çalışmasına göre, maaş-ücret gelirlerinin toplam gelir içindeki payı % 46,5, müteşebbis gelirlerinin % 20,4 ve sosyal transferlerin payı % 20'dir. Bu sosyal transferlerin % 92'sini emekli ve dul-yetim aylıkları oluşturmaktadır. Diğer sosyal transferlerin payı toplam gelirin ancak % 1,6'sını oluşturmaktadır. Aynı çalışmadaki sürekli yoksulluk riski altında bulunanların[151] oranının % 16 olduğu dikkate alındığında % 1,6'lık paya sahip diğer sosyal transferler kaleminin yeterli olmadığı sonucuna ulaşılabilir.

UNDP tarafından 1997 yılında yayınlanan İnsani Gelişme Raporu'nda, okur-yazarlık oranının düşüklüğü, yetersiz beslenme, kısa yaşam süresi, ana-çocuk sağlığının yetersizliği, temel gereksinimlerden enerji, hijyen, eğitim, iletişim, içme suyu gibi hizmetlere kısıtlı erişim, önlenebilir hastalıklara yakalanmak gibi temel insanî yeteneklerden/kapasiteden yoksun olmak biçiminde tanımlanabilecek *insani yoksulluk* kavramı kullanılmıştır.[152]

Kavram, insani gelişme ve insanca yaşam için parasal olanakların yanı sıra temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için iktisadi, sosyal ve kültürel bazı olanaklara sahip olmanın da gerekli olduğu fikrine (*kapasite yaklaşımı*-capabilities approach) dayanır.

UNDP'nin 2013'te yayınladığı İnsani Gelişim Raporu'na göre Türkiye, 1990-2012 arasında insani gelişme endeksinde % 35'lik bir ilerleme kaydetmiştir.[153] Aynı raporda, Türkiye'nin, özellikle sağlık ve eğitim gibi insani gelişimin gelir dışı alanlarında, gelişmekte olan ülkeler arasında yüksek başarı gösterdiği

[149] TÜİK, **2012 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması**, <www.tüik.gov.tr> (02.02.2014)
[150] TÜİK, **2005 Gelir Dağılımı Sonuçları**, <www.tüik.gov.tr> (02.02.2014)
[151]Son yılda ve önceki üç yıldan en az ikisinde yoksulluk riski altında olanlar
[152] Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, **Kentleşme Şurası 2009**, "Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar", Ankara, Nisan 2009, s.11.
[153]UNDP,**İnsani Gelişme Raporu**, 2013, s.64
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf> (21.02.2014)

belirtilmektedir.[154] Ancak tüm olumlu ilerlemelere rağmen 185 ülke arasında Türkiye'nin insani gelişim endeksindeki sırası 90'dır.

Ekonomi büyüdüğünde yoksulluğun azalması beklenmektedir. Ancak Ünal, ekonomik büyümenin yoksulluğu doğrudan azaltmadığını belirtmektedir. Ünal'ın çalışmasında Türkiye, Çin hariç karşılaştırılan diğer ülkeler -Tunus, Mısır, Arjantin, Brezilya- kadar büyürken, bu ülkelerdeki yoksulluk azalmış; Türkiye'de ise artmıştır. Örneğin Türkiye kadar bir büyüme performansı sergilememiş olan Brezilya, ülkesindeki yoksulluğu üçte bir oranında azaltmayı başarmıştır. Büyümenin yoksulluğu önleyebilmesi, büyümenin hangi sektörlerde gerçekleştiği ve yoksul insanların ne ölçüde bu sektörlerde istihdam edildiğine bağlıdır. Çünkü yoksulluğu azaltmadaki en etkili politikalardan biri, işsizliğin azaltılmasıdır.[155]

Elbette işsizliğin azaltılması makroekonomik bir politika ve belli bir zaman gerektirir. Bireylerin temel ihtiyaçlarının giderilmesinde en hızlı ve etkili yol, ihtiyaç tespiti esasına göre yapılan sosyal yardımlardır. Bu yardımlar, belirlenen standardın altındaki tüm kişilere ya da işsiz, yaşlı, özürlü gibi belirli kesimlere nakit desteği sağlanması şeklinde olabilir. Sosyal yardımlar yoksulluğun giderilmesini sağlamaktan ziyade muhtaçlık durumunun giderilmesi için verilen desteklerdir.

Ekonomik olanaklardan yoksunluk durumu sosyal, siyasal ve kültürel süreçlerden de dışlanmaya yol açmaktadır. Dışlanma, gelir adaletsizliğine bağlı olarak ortaya çıkarken bunun yanında bireyin toplumsal yaşama yeterince katılamamasına, ekonomik fırsatlardan yararlanamamasına ve toplumla sosyal ve kültürel bağlarının kopmasına neden olmaktadır. Geliri yetersiz bireyin eğitim, sağlık ve konut gibi ihtiyaçlara ulaşması da zor olacağından bireyler bu alanlardan da dışlanmaktadır.

Gelir adaletsizliğinin ya da işsizliğin yarattığı dışlanmanın çözümü yeniden dağıtım ve işsizliğe karşı yürütülecek ekonomi politikaları ile olabilir. Bunun yanında bireylerin eğitim, sağlık gibi temel kamu hizmetlerine eşit erişimini sağlayacak politikalar uygulanmalıdır. Sosyal dışlanma yalnızca gelir kaynaklı değildir; cinsiyet, ırk, din, mezhep, göçmenlik gibi nedenlere dayanan kültürel dışlanmanın çözümü için sosyal sermayeyi arttıracak farklı sosyal içerme politikalarının da izlenmesi gerekir.

---

[154] UNDP, **agr**, s.63.

[155] Fatma Gül Ünal, "Yoksulluğu Azaltma Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizi; Türkiye İçin Çıkarılacak Dersler", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu, Deneyimler ve Yeni Fikirler**, 13-15 Ekim 2010 İstanbul, s.319.

Ülkemizdeki gibi hiçbir sosyal güvencesi olmayanlara yeşil kart verilmesi yoluyla sağlık hizmetlerine ulaşım sağlanması ya da çocukların eğitim hizmetlerine ulaşılabilmesi için ailelere çocukların eğitime devam ettiği süre boyunca şartlı nakit transferinde bulunulması da temel ihtiyaçlar dışında değerlendirilebilecek ve yoksulluğun giderilmesi için kullanılan araçlardır. Nakit yardımlar dışında bireylerin kendi işlerini kurarak yardıma ihtiyaç duymayacakları bir gelir elde edebilmelerine yardımcı olacak projeleri için hibe ya da düşük faizli krediler verilebilmektedir.

2- Kentsel Yoksulluk Açısından Sosyal Belediyeciliğin Değerlendirilmesi

Kent yoksulları kavramı, 1996 yılında Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan HABİTAT raporunda kullanılmıştır. Kent yoksulluğu, nüfusun kentlerde yaşayan bir kesiminin, çeşitli nedenlerle, tarihsel ve coğrafi olarak belirlenmiş asgari bir geçim standardını sağlayabilecek yeterli kaynaklara ve konuta ulaşamaması, barınma yoksunluğu ile beraber davranışsal ve toplumsal ilişkiler açısından sorunlara yol açabilecek bir konumda olması durumu olarak açıklanmıştır.[156]

İşsiz ve yoksul kimseler, genelde kenar mahallerde ya da kentin iç kesimlerinde yoğunlaşmıştır. Çünkü buralar en düşük kaliteli ve en az arzu edilen konutların bulunduğu yerlerdir. Daha iyi alanlarda daha kaliteli konutların satışı, sosyal konut sektörü içindeki residualizasyon[157] sürecini ve kent içindeki kutuplaşmayı arttırmıştır. Yoksul konut alanları, kişisel sıkıntı, stres, yüksek borç, ailelerin parçalanması, garip komşular, kötü eğitim performansı, uyuşturucu ve alkol bağımlılığı, suç, kronik hastalık ve çevresel bozulma gibi akut sorunlarla karşı karşıyadır. Yapılan çalışmalar genellikle mahalle etkilerinin fırsatlar bakımından önemli olduğunu göstermektedir.158

Görüldüğü gibi yaşanan çevrenin kötü olması, fırsatlara ulaşmayı engellemekte böylece mahalleler ve geniş anlamda kentler, hem fırsat hem de sonuç eşitsizliğini doğuran ve sürdüren birimler olarak karşımıza çıkmaktadır.

---

[156] Özkan, **agm**, s.96.

[157] Sosyal rezidüalizasyon, kişilerin belirli çevrelerden orada daha fazla yaşamak istemedikleri için taşınmaları ve arkalarında daha imkanları daha az olan kişiler için bir sosyal kalıntı bırakmaları anlamına gelir. Bölgenin sosyal dengesi, bu gidişle birlikte sarsılır ve kalan kişiler sosyal damgalanma ve yoğunlaşmış yoksullukla karşı karşıya kalır. Boş evler, bakımsız bahçeler, artan vandalizm, alanın daha da kötüleşmesine katkıda bulunur. <http://urbanrim.org.uk/residual.htm> (10.07.2014)

[158] Turok ve Bailey, **agm**, s.178.

Araştırmalar yoksul mahallerde aile, arkadaşlar ve komşular arasında, karışık mahallere göre daha yüksek bir toplumsallık duygusu, karşılıklı yardımlaşma ve bağların bulunduğunu göstermektedir. Bazıları için yoksul bir bölgede yoksul olmak, daha zengin bir bölgede yoksul olmaktan daha tercih edilebilir bir durum olarak görülebilmektedir. Bu nedenle sosyal ağların ve ilişkilerin zaten güçlü olduğu yoksul alanlarda daha yüksek sosyal sermayeyi teşvik etmek bazı soru işaretlerini de doğurmaktadır. Bağlılığın olumsuz boyutlarından biri, sosyal veya mekânsal boyutta ayrışma veya izolasyondur. Mahalle düzeyindeki uyum, kent düzeyinde ayrışmayla bir arada olabilir. Daha açık olarak, sosyal sermayenin tüm yönleriyle olumlu özellikleri olmadığı söylenebilir. Olumsuz özellikler, kısmen yaşanan zorluklardan ve dışlanmadan özellikle damgalanmadan kaynaklanır. Yoksun bölgelerde yaşayanlar, damgalanmanın mahallelerini olumsuz şekilde lekelediğine ve fırsatlarını kısıtladığına inanırlar.[159]

Ülkemizde yapılan bir çalışmada yüz yüze yapılan görüşmede dile getirilen iki örnek bu durumu açıklamaktadır; "Ben iyi şoförüm, affedersin, birkaç dili de bilirim. Bazıları yarım yalamak, İngilizce biraz bilirim, Türkçe kadar Rusça bilirim. İşim icabı dünyanın yarısını gezdim. Otobüs şoförlüğü yaptım. Emekli oldum sonra yine otobüs işine başvurdum, belgeleri ibraz ettim. Roman'ım diye, Serdar Mahallesi'nde oturuyorum diye almadılar." "Bir iş iste, Romansan almıyorlar. Bakıyor kimliğine, soruyor nerede oturuyorsun, bakıyor Yenidoğan, Serdar Mahallesi, almıyor seni işe. İşte bizim Limoncular Mahallesi, oradakileri işe hep çöpe, park bahçelere veriyor. Neden başka yer değil, evrakta değil, başka iş değil de çöp? Roman diye." [160]

Ülkemizde 1950'li yıllarda tarımın makineleşmesi ile kırda yaşanan emek fazlalığı ve kentte gelişen sanayileşme nedeniyle yaşanan emek talebi nedeniyle kırdan kente göç başlamıştır. Türkiye modern anlamda yoksulluk kavramı ile bu yıllarda tanışmıştır. Köyde en alt düzeyde de olsa barınma ve gıda sorunu kendi içinde çözülebilirken kentin pazara ve parasal gelir getiren işlere bağımlı yapısında işi yoksa kişi, muhtaç duruma düşmektedir.[161]

Kent yoksulu, göçle kente gelen, düşük maaşlı, geçici ve güvencesiz işlerde çalışan veya işsiz, genelde varoşlarda veya gecekonduda yaşayan kimseler için

[159] Turok ve Bailey, **agm**, s.180.
[160] Örgen Uğurlu, "Dönüşen Kentlerde Çingene Olmak: İzmit Örneği", **Mülkiye Dergisi**, 2013, 37(1), 71-104, s.94.
[161] Başbakanlık Sosyal Yardım ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010,**age**, s.22.

kullanılmaktadır. Yeterli eğitim hizmetlerinden yararlanamayan bu kişilerin sosyal güvenceden yoksun kayıt dışı sektörlerde çalışmaları, illegal işlerle uğraşmaları kaçınılmazdır. Bu kimseler başlarda kentle bütünleşmeye çalışırken; özellikle 1980'ler sonrası serbestleşmenin işgücü piyasalarında, toplum hayatında, kentlerde yarattığı değişime ayak uyduramamış; ne kentli ne de köylü olabilmiş; toplum tarafından ötekileştirilerek dışlanmışlardır.

Gecekonduda oturup kira vermeyen, sigortasız çalışan ucuz işgücü, geç kalınmış sanayileşmeyi hızlandırabilecek bir etmen olarak görülmüştür. Kentleşme teşvik edilirken yeterli konut ve altyapı hizmetlerinin sunulamamış olması, kentle bütünleşmeyi sağlayacak sosyal ve kültürel imkânların yetersizliği dışlanmayı hızlandırmıştır. Bu süreçte yerel yönetimlerin rolü, nadiren bu evleri yıkmak; genelde ise gecekondu alanlarının altyapı, ulaşım gibi sorunlarına çözüm üretmek ve tapu dağıtmak şeklinde kendini göstermiştir. Siyasi popülizm, devlet arazileri ya da tarım alanları üzerinde kanunsuz olarak yapılan gecekondu alanlarını bir oy kaynağı olarak görmüş, oy karşılığı sunulan imkânlar plansız ve düzensiz kentler yaratmıştır. Mülkiyete kavuşanlar tek katlı gecekondularını çok katlı binalara dönüştürmüşler ve kentsel konut rantından aldıkları pay ile yoksulluklarını dengeleyebilmişlerdir. Bu binaların kiracıları ise sonradan kente göçenler olmuştur. Bu yeni kesim için hem kira ödeme maliyeti hem de hemşerilik ilişkisinden eskiden gelenler kadar yararlanamamaları ve yalnızlaşmaları söz konusu olmuştur.[162]

Bu kesimler, neo-liberal politikaların, özelleştirmelerin gündemde, sosyal devlet anlayışının gerilemede olduğu bir dönemde kente geldikleri için koruyucu önlemlerden nasiplerini alamamış; yoksulluk ve dışlanmışlık, bu kesimler için çok daha derin olmuştur.

1990'lı yıllardan sonra başlayan ve 2000'lerden sonra yaygınlaşan Kentsel Dönüşüm Projeleri (KDP) ile belediyelerin kentleri dönüştürme uygulamaları başlamıştır. Artan lüks konut ve iş-alışveriş merkezi inşaatları nedeniyle kentsel araziler değerlenmiştir. Daha önce kentlerin çevresinde yer alan gecekondular ve kent merkezlerindeki *çöküntü alanları* (slum), bu projelerin merkezinde yer almaktadır. Tapu

[162] Fikret Adaman ve Çağlar Keyder,"Türkiye'de Büyükşehirlerin Varoşlarında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma", **Avrupa Komisyonu, Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Mahalli Topluluk Eylem Programı 2002-2006**.
<http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr.pdf> (Erişim:29.05.2013).

sahiplerine arazilerinin büyüklüğüne göre genelde borçlandırılarak projeden ev verilmektedir. Hazine arazisinde olanlar ise işgalci sayıldıklarından az bir enkaz parası ödenerek projenin dışında tutulmaktadır.[163]

Rantı yükselen alanların eski kullanıcıları uzaklaştırılmakta ve bu alanlar yeni orta ve üst gelir gruplarına aktarılmaktadır. Bu dönüşümde, öncelikle çöküntü alanları diye tanımlanan alanlarda yaşayan "ötekiler", toplumsal yapının dışına çıkartılmaktadır. Bu dışa çıkartma işlemi, toplumsal tabakaların en alt sınıflarından ve sistemle bütünleşik yaşamayı reddeden gruplardan başlatılmaktadır.[164]

KDP'lerin kentsel yoksulluğa birinci etkisi, uzun süre borçlandırılan bu kimselerin düzenli gelirlerinin olmaması, hem borçlarını ödemeyi zorlaştırmakta hem de gecekonduda konfordan uzak fakat daha ucuza elde ettiği yaşam pahalılaşmaktadır. Sobayla değil doğalgazla ısınma, aidat ödeme, bahçesinde kendi sebze-meyvesini yetiştirememe, veresiye yerine kredi kartı kullanma gibi. İkinci etkisi, zaten bu gecekondularda kiracı olarak yaşayanların başka alanlara daha fazla kira karşılığı taşınmak zorunda kalması nedeniyle yoksulluklarının derinleşmesidir.[165]

Bu alanlardan gönderilen- taşınan yoksullar, kentin başka alanlarında -belki yeni gecekondularıyla- yeni yoksulluk alanları oluşturacaklardır. Kısaca ekonomik ve mekânsal dışlanma, farklı biçimlerde ve farklı yerlerde devam edecektir.

Dışlanma, gecekondu bölgelerinde ya da alt gelir grubuna dahil mahallelerde Roman, Kürt, Alevi gibi etnik ve mezhepsel kimlik üzerinden birbirini dışlaması şeklinde mekânsal bir ayrışma olarak da görülebilmektedir. Bu durum, bazen belediye hizmetlerine erişim konusunda eşitsizlikler yaratabilmektedir. Kentlerde, gelir durumu-sınıf ve muhafazakâr-modern yaşam tarzı gibi dinamikler nedeniyle mekânsal bir ayrışma görülmektedir. Tehlikeli, suça meyilli yoksul- ahlaksız, kentli zengin gibi önyargılarla sınıfların giderek ayrışması, yabancılaşması ve birbirini cana, mala veya ahlaka potansiyel tehlike olarak görme eğilimi oluşmaktadır.[166] Görüldüğü gibi dışlanan kesimler, kendi içlerinde de birbirini dışlayabilmektedir.

Mekânsal dışlanmayı en derinden yaşayan kesimlerden biri de özürlülerdir. Ulaşım araçları ve sokaklar, fiziksel çevrenin özürlüler için yaşanabilir kılınmasını

[163] Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009, **age**, s.35-36.
[164] Uğurlu, 2013, **agm**, s.74.
[165] Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009, **age**, s.35-36.
[166] Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009, **age**, s.58.

sağlamaktan uzaktır. Ulaşım imkânları kısıtlanan kişilerin yeterli eğitim, sağlık gibi hizmetleri alması ya da bir işte çalışabilmesi çok zor olduğundan toplumla kaynaşabilmesi de mümkün olamamaktadır. Belediyelerin imar planlarında, sokaklarda, parklarda, ulaşım araçlarında yaptıkları düzenlemeler, nüfusun önemli bölümünü oluşturan özürlülerin sosyal ve kültürel alandan dışlanmışlıklarını azaltacaktır.

Yerelleşme argümanı, birçok ülkede ve Türkiye'de yerel yönetimlere çok sayıda yeni roller ve sorumluluklar verilmesine neden olduysa da; günümüzde belediyelerin, yoksullukla mücadelede etkili ve sürdürülebilir politikalar üretmesi ancak merkezi hükümetle koordineli ve bütünleşik üst politikalarla mümkün görünmektedir. Çünkü belediyelere yeterli finansal, kurumsal, yönetsel güç ve insan kaynakları sağlanamamıştır.[167]

Belediyelere yöneltilebilecek eleştirilerden bazıları, kentsel rantın yeterince kamuya aktarılamaması, demokratik ve çoğulcu bir yönetim yapısının henüz oturmaması, denetim eksikliği, kayırmacılık ve yolsuzluk olabilir. Ancak en azından mevzuatta olumlu demokratik düzenlemelerin yapıldığını, yerel yönetimlerin ve yerel insiyatiflerin geçmişe oranla güçlendiğini ve eksik de olsa bir yönetim geleneğinin oluştuğunu söyleyebiliriz.

Yerel Gündem 21 Programı çerçevesinde dışlanmayı önleyecek, katılımı ve yerel yönetişimi güçlendirebilecek yapı, kent konseyleri, bu konseyler içinde oluşturulabilecek katılımcı platformlar ve çalışma grupları ile sağlanabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na dâhil edilmiş Kent Konseyleri Yönetmeliği'nde kent konseylerinin amacının, kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek olarak belirlenmiştir.

Bir sivil forum ve danışma mekanizması olan konseylerin gençlere, kadınlara, engellilere, kent yaşamına, çocuklara, eğitime, yoksullukla mücadeleye yönelik uygulamaları vardır.[168] Ancak konseylerin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

---

[167] Özgür ve Çetin, 2012, **agm**, s.115.

[168] Yapılan uygulamalarla ilgili bkz. M.Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu "Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, 23-24 Ekim 2008, s.208-215.

Kent konseyinde alınan kararlar belediye meclis toplantısında görüşülür, ancak uyulması zorunlu değildir.Zaten bu konseylere genelde getirilen eleştiri, kâğıt üzerinde ya da görünüşte kuruluyor olmalarıdır. Özerk karar verme ve uygulama mekanizması olmaması, bağımsız gelir kaynaklarının bulunmaması ve özellikle toplumsal ilgi ve destek bulabilecek bir kültürel anlayışın eksik olması gibi nedenler, sosyal açıdan faydalı olabilecek kent konseylerinin yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

Sosyal belediyeciliğin sosyal harcamalar, sosyal adalet ve yoksulluk boyutlarıyla değerlendirilmesi yapılırken hatırlanması gereken yerel uygulamaların, ulusal düzeyde benimsenen politikalardan bağımsız olmadığıdır. Benimsenen sosyal devlet anlayışının, sosyal belediyecilik uygulamalarının düzeyine ve kalitesine yansıması normaldir. Sosyal devlet anlayışı çok gelişmiş bir ülkenin yerel yönetim birimlerindeki sosyal uygulamaların zayıf olması düşünülemez. Bu durum tüm ülkeler için yapılabilecek bir değerlendirmedir. Türkiye'de sorunlardan biri, belediyelerin hem idari hem de mali açıdan merkeze bağımlılıklarının yüksek olması, kaynaklarının, görev ve yetkilerinin sınırlı olmasıdır.

Hedeflenmesi gereken, kent düzeyinde ortaya çıkan sorunların çözümünde belediyelerin aktif bir rol oynayabilmesidir. Bunun için yeterli kaynakların sağlanması, belki yeni vergilerin konulması gündeme gelebilir. Sosyal hizmetler, sonuçta tüm toplumun yararına ise, kentsel sorunların, kalabalıklaşmanın, yoksulluğun ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları hafifletmek için daha yüksek maliyetlere katlanılması gerekebilir.

Ancak kaynaklar arttırılamayacak olsa da eldeki kaynakların etkin kullanımı, sosyal içermenin sağlanması ve sosyal ilişkilerin güçlendirilmesi yoluyla sosyal sermayenin arttırılması, kent düzeyinde yapılacak planlamalarda mekânların derin bir ayrışmaya izin vermeyecek ölçüde ayarlanması, altyapının güçlendirilmesi ve yoksul mahallerdeki kimselerin daha iyi şartlara kavuşturulması mümkündür.

Yoksulluk ya da kültürel nedenlerle yabancılaşan kesimlerin kendilerini, aynı toplumun birer parçası olarak hissedebilmeleri, sahip oldukları çeşitlilikleri yok etme pahasına olmamalıdır. Kentsel dönüşüm örneğinde olduğu gibi, orada oturanların yaşam biçimlerini ve isteklerini dikkate almayan, katımlılarına izin vermeyen ve oluşan rantı eşit dağıtmayan bir belediyecilik anlayışı, sosyal sermayeyi, yalnızca toplumun zaten iyi durumda olan kesiminin daha iyi durumda olabilmesi için bir araç olarak görüyor

demektir. Dezavantajlı kesimlere doğrudan fayda sağlanması ve gerçekleşen iyileşmenin topluma dolaylı olarak olumlu yansıması amaçlanmalıdır.

Belediyeler, işsizliği tamamen önleyemez belki ancak mesleki becerileri ve bir iş bulma potansiyelini arttıracak kurslar verebilir. Yerel sermaye, istihdam yaratacak şekilde yönlendirilebilir. Yoksulluğun, bireyleri, özellikle çocukları ve gençleri kötü alışkanlıklara ve yasadışı yollara yönlendirici etkisini engelleyebilecek merkezler kurulabilir. Hayırseverlik ve gönüllük teşvik edilerek sosyal yardımlar finanse edilebilir ya da sosyal hizmetler görülebilir. Kısaca, ister sosyal, ister yerel ya da mali sermayeyi güçlendirerek, ister performansa dayalı etkin kaynak kullanımı sağlanarak belediyelerin sosyal yönleri güçlendirilebilir.

İkinci bölümde belediyelerin gelirleri ele alındıktan sonra kaynakların daha etkin kullanımı açısından başvurulan alternatif finansman yöntemlerine değinilecektir. Belediyelerin gelirleriyle ilgili en önemli sorunlarından biri gelirlerinin yetersiz olması, diğeri ise gelir kaynaklarını belirleme güçlerinin sınırlı olmasıdır. Bu nedenle daha iyi bir hizmet sunumu açısından belediyelerin mali özerklikleri ile alternatif gelir önerilerine yer verilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANI

I-Türkiye'de Belediye Gelirleri

Çoğu ülkede, belediyelerin gelir kaynakları, vergiler, kullanım ücretleri ve yönetimler arası transferlerden oluşur. Başka gelirler olarak, yatırım, mülk satışı, lisans ve izinlerden elde edilen gelirler sayılabilir. Vergilerden emlak vergisi, çoğu ülkede yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Uygulanan diğer yerel vergiler, gelir vergileri, genel satış vergileri (örneğin tütün, alkol, petrol, otel/konaklama, araç tescili gibi) ve arazi satış vergileri (veya damga vergisi) gibi çeşitlilik göstermektedir.[169]

Bird, iyi bir yerel verginin sahip olması gereken özellikleri şu şekilde belirtmektedir;[170]

-Vergi tabanları nispeten sabit olmalıdır. Böylece yerel yönetimler, vergi tabanının önemli bir kısmını kaybetmeden vergi oranlarını değiştirebilirler.

-Vergi getirisi, yerel ihtiyaçları karşılamada yeterli olmalı, harcamalar arttıkça artmalı, kısmen sabit ve öngörülebilir olmalıdır.

-Verginin, orada yerleşik olmayanlara ihracı kolay olmamalıdır.

-Vergi tabanı, hesap verebilirliği sağlayacak şekilde şeffaf olmalıdır.

-Mükellef algısında vergi, adil olmalıdır.

-Verginin yönetimi nispeten kolay olmalıdır.

Yerel düzeyde hangi vergiler alınıyor olursa olsun, en sorumlu ve hesap verebilir belediyelerin kendi gelirlerini arttırabilen, kendi vergi oranlarına karar verebilen ve şartlara göre değiştirebilen belediyeler olduğu düşünülmektedir. Böylece özerklik ve hesap verebilirlik sağlanmış olmaktadır.[171]

5393 sayılı Belediye Kanunun 59, maddesine göre belediyenin gelirleri şunlardır:

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.

---

[169] UN-Habitat, **Guide to Municipal Finance**, Nairobi, 2009, s.21.
[170] UN-Habitat, 2009, **age**, s.22.
[171] UN-Habitat, 2009, **age**, s.23.

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.

A-Genel Bütçe Payları

2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankasına[172] ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.

Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı belediyelerin paylarını ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası'na aktarır. Belediye payının; % 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve % 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde

[172] İller Bankası'nın adı İl Bank AŞ olarak değişmiştir. Ancak belirtilen mevzuatta İller Bankası olarak geçtiği için aynen kullanılmıştır.

belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Belirlenen miktarın % 23'ü birinci gruba, % 21'i ikinci gruba, % 20'si üçüncü gruba, % 19'u dördüncü gruba ve % 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır.

Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere *denkleştirme ödeneği* olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. İller Bankası, hesabına aktarılan ödeneğin % 65'ini eşit şekilde, % 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Öngörülen paylar ile belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.

B-Belediye Özgelirleri

2464 sayılı Kanunda gösterilen vergi, harç ve katılma payları ile 1319 sayılı Kanunda gösterilen emlak vergisi, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, belediyelerin öz gelirleri arasında yer alır. Görüldüğü gibi genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, öz gelirler arasında yer almaz.

1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen gelirler şunlardır:

1-Vergiler

i-İlan ve Reklam Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.

ii-Eğlence Vergisi

Sinema, tiyatro, opera, operet, bale, spor müsabakaları, at yarışları, konserler, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisine tabidir.

iii-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.

iv-Elektrik ve havagazı tüketim vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir.

v-Yangın sigortası vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir.

vi-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.

2-Harçlar

i-İşgal Harcı

Belediye sınırları içinde bulunan şu yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:

-Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

-Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

- Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali.

ii-Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.

iii-Kaynak Suları Harcı

Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir.

iv-Tellallık Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin satışı, Tellallık Harcına tabidir.

v-Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcına tabidir.

vi-Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcına tabidir.

vii-Bina İnşaat Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında bina inşaat harcına tabidir.

viii-Kayıt ve Suret Harcı

Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcına tabidir.

ix-İmar ile ilgili harçlar

İmar mevzuatı gereğince aşağıda belirtilen harçlar belediyece tahsil olunur.

a) Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanununa göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcına" (teşvik belgesini haiz organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere),

b) Verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit Harcına",

c) Proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına",

d) Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına",

e) Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabidir.

x-İşyeri açma izni harcı:

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.

xi- Muayene, ruhsat ve rapor harcı:

Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgilisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunla ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler "Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcına" tabidir.

xii- Sağlık belgesi harcı:

Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri "Sağlık Belgesi Harcına" tabidir.

3-Harcamalara Katılma Payları

-Yol harcamalarına katılma payı: Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce 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 Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir.

-Kanalizasyon harcamalarına katılma payı: Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır:

-Su tesisleri harcamalarına katılma payı: Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır.

4-Ücrete tabi işler

Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.

5-Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay

Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanununun 14 üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0,2'si nispetinde belediye payı ayrılır.

6-Emlak vergisi

1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre Türkiye sınırları içinde bulunan binalar Bina Vergisine, arazi ve arsalar Arazi Vergisine tabidir.

C-Gelir Kalemlerine Göre Belediye Gelirleri

1-Vergi gelirleri

Daha önce detaylı olarak yer verildiği üzere, ilgili mahalli idarece alınan vergi ve harçlardan oluşmaktadır.

2-Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri

i) Şartname, basılı evrak, değerli kâğıt ve kitap gibi mal satışlarından elde edilen gelirler,

ii) Doğalgaz hizmetlerine ilişkin gelirler, su hizmetlerine ilişkin gelirler, otopark işletme gelirleri, sosyal tesis işletme gelirleri, ilan ve reklam gelirleri, muayene denetim ve kontrol ücretleri, sağlık hizmetlerine ilişkin gelirler, ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirler gibi sunulan hizmetlerden elde edilen gelirler,

iii) Su, ulaştırma, sağlık, eğitim, doğalgaz, tarımsal, kültürel, çevre ve esenlik ile ekonomik hizmetlere ilişkin kurumlar hâsılatı ve kârı,

iv) Lojman, sosyal tesis, spor tesisi, kültürel amaçlı tesis ve diğer taşınmaz kira gelirleri ile ecrimisil gelirleri,

v) Taşınır kira gelirleri,

vi) Diğer çeşitli teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır

3-Alınan bağış ve yardımlar

i) Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurtdışı kurumlarından alınan bağış ve yardımlar,

ii) Merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar,

iii) Diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar,

iv) Kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar,

v) Proje karşılığı alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.

4-Faizler, paylar ve cezalar

i) Faiz gelirleri; kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri, takipteki kurum alacakları faizleri, menkul kıymet ve gecikmiş ödemeler faizleri, mevduat faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden oluşmaktadır.

ii) Pay gelirleri; vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,yönetim giderlerine katılma payları, kamu harcamalarına katılma payları, maden işletmelerinden, müze girişi ücretleri gibi mahalli idarelere ait paylardan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır.

iii) Ceza gelirleri; idari para cezaları, vergi cezaları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar, mera gelirleri, irat kaydedilecek hisse senedi ve tahviller ile teminat mektupları gibi diğer çeşit gelirlerden oluşmaktadır.

5-Sermaye gelirleri

i) Bina, arazi ve arsa gibi taşınmaz satışlarından elde edilen gelirler,

ii) Taşınır satışlarından elde edilen gelirler,

iii) Menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinden oluşmaktadır

6-Alacaklardan tahsilâtlar

Genel bütçeli idareler ile mahalli idareler ve diğer yurtiçi alacaklardan ilgili mahalli idarece yapılan tahsilâtlardan oluşmaktadır.

D-Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Ölçek ekonomilerinden faydalanılarak hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayılarının azaltılması hedeflenmiş, 2006 yılında 3.225 olan belediye sayısı, 2012'de 2.950'ye düşmüştür. Yine 2012'de yayınlanan 6360 sayılı kanun ile nüfusu 2.000'in altındaki belediyeler köye dönüştürülmektedir. 2014 seçimlerinde 1.351 belediyede seçime gidilmiştir.[173]

Tablo-12: Belediye Sayısı ve Nüfus (2006-2012)

	2006	2012
Belediye Sayısı	3.225	2.950
Belediye Nüfusu (Bin Kişi)	58.582	63.743

Kaynak: Onuncu Kalkınma Planı, (2014-2018), http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706M1-1-1.doc (25.07.2014)

Buna göre belediye sayısı, 2014 yılında 2012'ye göre yarıdan fazla azalmıştır. Onuncu Kalkınma Planında yer alan verilere göre; 2006 yılında belediye yönetiminde yaşayan nüfus yaklaşık 58,6 milyon ve bu nüfusun toplam nüfusa oranı % 83 iken, 2012 yılında nüfus, 63,7 milyon ve toplam nüfusa oranı % 84,3 olmuştur.

[173] Yüksek Seçim Kurulu, **Belediye Başkanlıklarının Siyasi Parti ve Bağımsızlara Dağılımı**, <http://www.ysk.gov.tr/> (25.07.2014)

Tablo-13: 2013 Yılı Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (bin TL)

BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	**53.931.284**
Vergi Gelirleri	**8.196.251**
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	**4.231.567**
Bina Vergisi	2.755.883
Arsa Vergisi	1.040.834
Arazi Vergisi	50.171
Çevre Temizlik Vergisi	384.679
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	**1.612.182**
Özel Tüketim Vergisi	**1.134.227**
Haberleşme Vergisi	34.149
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	1.100.078
Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	**477.955**
Eğlence Vergisi	161.697
Yangın Sigortası Vergisi	26.280
İlan ve Reklam Vergisi	289.978
Harçlar	**2.333.840**
Bina İnşaat Harcı	757.247
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	16.827
İşgal Harcı	325.559
İşyeri Açma İzni Harcı	60.733
Kaynak Suları Harcı	7.565
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	1.907
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	38.535
Tellallık Harcı	64.967
Toptancı Hali Resmi	82.553
Yapı Kullanma İzni Harcı	240.591
Diğer Harçlar	737.356
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	**7.997.458**
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	**817.549**
Faizler, Paylar ve Cezalar	**31.879.490**
Merkezi idare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	27.570.104
Kamu Harcamalarına Katılma Payları	**799.340**
Mahalli İdarelere Ait Paylar	**283.792**
Sermaye Gelirleri	**4.954.769**
Alacaklardan Tahsilat	**85.767**

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, **2013 Yılı Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması**, <http://www.muhasebat.gov.tr> (25.07.2014)

Tablo-13'e göre 2013 yılı belediye gelirleri, yaklaşık 53,9 milyar TL'dir. Bunun yaklaşık yarısı (27,5 milyar TL), faizler, paylar, cezalar üst kaleminde yer alan merkezi idare vergi gelirlerinden ayrılan paylardır. Görüldüğü gibi merkezden aktarılan paylar, belediyelerin en önemli gelir kaynağıdır.

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının esas itibarıyla yerel topluluktan değil de merkezce sağlanması, halkın yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenen etkinliğe ulaşmasını engellemektedir.[174]

Aktarılan paylar dışında belediyeler 2013 için, en çok vergi geliri (8 milyar TL) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (8 milyar TL) ve sonrasında sermaye geliri (5 milyar TL) elde etmiştir.

Vergiler açısından bir değerlendirmede bulunmak gerekirse, en çok gelirin emlak vergisinden elde edildiği görülmektedir. (3,8 milyar TL) emlak vergisinden elde edilen gelir, toplam belediye gelirlerinin % 7'sini oluşturmaktadır. Emlak vergisinden elde edilen hasılat, tüm harçlardan (2,3 milyar TL) elde edilenden daha fazladır. Vergiler arasındaki önemli kalemlerden biri de elektrik ve havagazı tüketim vergisidir (1,1 milyar TL). Harçlar arasında bina inşaat harcından diğer harç kalemlerine göre daha fazla gelir elde edildiği görülmektedir.

Bu vergi ve harçlardan bazıları ekonominin o günkü koşullarıyla yakından ilgilidir. Örneğin ekonominin büyüdüğü bir dönemde inşaat sektörü gelişeceği için, yapı kullanma izin harcı, bina inşaat harcı; yeni işyerleri açılacağı için işyeri açma izin harcı gelirlerinde artış yaşanacaktır.[175]

Ekonomide kayıt dışılığın yaygın olduğu bir durumda ise işyeri açma izin harcı, ilan ve reklam vergisi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı olumsuz etkilenecek; işportacılık dolayısıyla işgal harcı olumlu etkilenebilecektir.[176]

Türkiye'de belediyelerin yeni vergi koyma yetkileri bulunmamaktadır. Kanun koyucunun belirlediği alt ve üst limitler dâhilinde oran ve miktar belirleyebilmektedirler. Sadece emlak vergisinde, vergi matrahının bir unsuru olan arsa değerinin belirlenmesinde belediyelerin etkisi olduğu için dolaylı olarak vergi miktarı üzerinde belediyelerin etkisi olabilmektedir.[177] Bu açıdan belediyelerin vergileri belirleme yetkileri olmasa da tahsil ettikleri vergi miktarını, çeşitli şekillerde arttırma olanakları vardır.

Tekeli, belediyelere belli sınırlar içinde verilecek vergi yetkisinin, belde halkına vergi-hizmet vadeden alternatif programlardan birini seçme imkânı

[174] A.Kadir Topal, "Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma", **İktisadi ve idari Bilimler Dergisi**, Cilt: 18 Eylül 2004, Sayı: 3-4,s.122.
[175] llker Gündüzöz, **Belediye Ekonomisi**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara 2012, s.369.
[176] Gündüzöz, 2012, **age**, s.463.
[177] Gündüzöz, 2012, **age**, s.369.

sağlayacağını; böylece seçmenlerin hangi fedakârlık karşısında hangi hizmetleri elde edeceklerinin bilincine vararak kent yönetimi üzerindeki denetimlerinin ciddiyet kazanacağını ileri sürmektedir.[178]

E-Borçlanma

5393 sayılı Belediye Kanununun 15.maddesinde borç almak, belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Belediye meclisi, belediyelerde borçlanmaya karar veren organdır.

Aynı kanunun 68. Maddesine göre; belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.

Belediyeler, artan hizmet taleplerini, gelirleriyle karşılayamadıklarında borçlanmaya başvurabilmektedirler. Ancak borçlanma, bazı sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Anılan kanunun 68. maddesi ile belediyelerin dış borçlanması ve tahvil ihracı sadece yatırım programında yer alan projelerle sınırlandırılmaktadır. Görüldüğü gibi personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri gibi cari giderlerin finansmanı için dış borçlanma yapılamamaktadır.

İç borçlanmaya karar verme yetkisi, bir önceki kesinleşmiş bütçe gelirine bağlanarak; belediye, bağlı kuruluşları ve sermayesinin % 50'den fazlasına sahip olunan şirketlerin bütçe gelirinin % 10'una kadar olan iç borçlanmaların meclis kararı, % 10'un üzerindeki borçlanmaların ise meclis kararı yanında İçişleri Bakanlığı onayı ile yapılması öngörülmektedir.

İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası, hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.

Belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında TCK'nın görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Kanunda borçlanma ve tahvil ihracı ayrı ayrı ele alınmıştır. Çünkü belediyeler, diğer belediyelerden, İller Bankası'ndan ve diğer kurumlardan faizli borçlanabilmektedir. Tahvil ihracı ise bir sermaye piyasası aracıdır.

[178] Topal, 2004, **agm**, s.124.

4749 sayılı kanunun 4. Maddesine göre; genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler ile bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda yapacakları tahvil ihraçları Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabidir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez. Yani belediyeler tarafından ihraç edilecek yurt içi tahviller, devlet tahvili sayılsa da devlet garantisi altında olmayacaktır. Bu durum, ihraç edilen tahvillerin piyasada fazla ilgi görmemesine neden olabilir.

Hazine garantisi olmaksızın dış kredi temin etmek isteyen belediyenin Hazine Müsteşarlığı'na müracaat etmesi zorunludur. Hazine Müsteşarlığı söz konusu talebi değerlendirirken Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelikte yer alan ölçütlere göre değerlendirilir. Hazine Müsteşarlığı'ndan izin çıkmaması durumunda, krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçları Dış Finansman Bilgi Sistemi'ne kaydedilmemekte ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılmamaktadır.[179]

Daha önce Ankara ve İstanbul Büyükşehirleri tarafından ihraç edilen yurtiçi tahvillere yeterince ilginin olmamasına karşın aynı dönemde devlet tahvillerine olan yoğun talep, belediye tahvillerinin başarılı bir finansman aracı olmadığını ortaya koymaktadır. Bunun için tahvillerden faiz gelirleri elde edecek taraflara yönelik gelir vergisi muafiyeti tanınması veya şu an % 10 olarak uygulanan oranda indirim yapılması ve belediye tahvillerinin belediyeler tarafından geri ödenmeme riskine karşılık bu riski azaltacak düzenlemelerin yapılması önerilmektedir.[180]

Mali yapısı güçlü olsa dahi borçlanma kapasitesinin üzerinde borçlanan bir belediyenin geri ödemeyi aksatması muhtemeldir. Bu nedenle borçlanma kapasitesi, belediyenin önemli mali göstergelerinden biridir.[181]

Belediyelerin borçlarını geri ödememeleri riskini azaltacak yöntemler, kredi derecelendirme kuruluşlarının belediyeleri derecelendirmeleri, tahvil sigortası uygulaması ve bankalar tarafından verilecek teminat mektupları olabilir.[182]

---

[179] Mustafa Gül, "Türkiye'de Belediyelerin Dış Borçlanması", **Sayıştay Dergisi**, S. 74-75, Temmuz-Aralık 2009, s.110.
[180] Soner Yakar ve Serkan Yılmaz Kandır, "Türkiye'de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması", **Maliye Dergisi**, Sayı 162, Ocak -Haziran 2012, s.442.
[181] Mahmut Doğan ve Ali İhsan Baş, "Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi**, C: XXXIV, S. I, 2013, s. 293-315, s.295.
[182] Yakar ve Kandır, 2012, **age**, s.442-444.

Belediyelerin başvurabilecekleri borçlanma türleri, proje ve refinansman kredileri ve bağlı krediler olarak sayılabilir. Proje kredileri; kalkınma planları ve yıllık yatırım programlarında yer alan çeşitli projelerin gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan finansman ihtiyacının karşılanması için genelde yurtdışından temin edilen kredilerdir. Refinansman kredilerine daha önce alınan kredilerin vadesi geldiği halde geri ödeme sıkıntısı yaşanması durumlarında başvurulmaktadır. Bağlı krediler, kredi açan ülkelerden mal veya hizmet satın alınması şartıyla, mal veya hizmet satın almak isteyen ülke veya kuruluşa verilen kredilerin, krediyi veren kuruluş veya ülke tarafından kendi mallarının satın alınması şartına bağlanan kredilerdir.[183]

Başvurulmak istenen borç türüne göre farklı mali kuruluşlar bulunmaktadır. Yerel yönetim kredileri, yerel yönetim bankaları, ticari bankalar, uluslararası mali kuruluşlar ve yerel yönetim kalkınma fonları tarafından verilmektedir. Tahviller, ticari/yatırım bankaları veya aracı şirketler aracılığıyla verilmektedir.[184]

Belediyeler, farklı borçlanma araçlarını kullanarak farklı türlerdeki faaliyetlerinin finansmanı için dış kaynaklar elde edebilirler. Kısa vadeli borçlanma araçlarından işletme sermayesi kredi limitinde, geçici gelir açığını finanse etmek için faiz ödenmekte, kredi limitinden fon çekerek anapara uzatılmaktadır. Köprü kredileri bir sermaye yatırım projesi için finansmanın ana finansman (uzun vadeli) elde edilinceye kadar geçici bir süre için sağlandığı kısa vadeli kredilerin özel bir tipidir. Orta ve uzun vadeli borçlanma, sermaye yatırım projelerini finanse ederken yerel yönetimler tarafından tercih edilmelidir. Cari harcamaları karşılamak için uzun vadeli borçlanma, genellikle yasaklanmış olup her durumda kaçınılmalıdır.[185]

Belediyelerde üç tür borçlanma sistemi vardır; bunlar, serbest borç sistemi, hafif gevşetilmiş sıkı borç sistemi ve sıkı borç sistemidir. Sıkı borç sistemi, borçlanmanın zorlaştırıldığı, merkezi hükümet ya da onun adına görev yapan birimlerin belediyeler üzerinde borçlanmaya karşı kontrol sistemi kurdukları, borçlanma için çeşitli eşik değer sınırlamalarının belirlendiği bir yapıyı ifade eder. Eşik değer, belediyelerin bir önceki gelirinin belli bir oranı, belediye borç stokunun belli bir oranı

[183] Doğan ve Baş, 2013, **agm**, s.297-298.
[184] Marmara Belediyeler Birliği, **Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Güney-Doğu Avrupa Ülkelerinde Son Gelişmeler**, 2011, s.11.
[185] Marmara Belediyeler Birliği, 2011, **age**, s.12.

gibi objektif ölçütlerdir.[186] Diğer uygulamalar, sıkı sistemin kısmen ya da tamamen serbestleştirilmiş halleridir.

Türkiye, sıkı borç sistemini uygulayan ülkelerden biridir. Kamu denetiminin ve hesap verebilirliğin yüksek olduğu ülkelerde borçlanmanın sıkı kurallara bağlanması gerekmeyebilir. Ancak Türkiye gibi nüfusu ve dolayısıyla belediye sayısı fazla olan ve demokratik kontrol mekanizmaları nispeten gelişmemiş ülkelerde borçlanmanın kurallara bağlanması daha faydalı olabilir. Daha önce yaşadığı krizlerdeki tecrübeleriyle Türkiye, borçların sürdürülebilirliğine, mali disipline ve Maastricht Kriterlerine yüksek uyum sağlamaktadır.

Tablo-14: Türkiye'de AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/ GSYH (2008-2012) (%)

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012
Bütçe Açığı	-2,8	-6,9	-2,6	-1,4	-1,6

Kaynak: Uluslararası Politika Akademisi,**Maastricht Yakınlaşma Kriterleri: Türkiye Ekonomisi Değerlendirmesi**,<http://politikaakademisi.org/maastricht-yakinlasma-kriterleri-turkiye-ekonomisi-degerlendirmesi/> (01.08.2014)

Maastricht Kriterlerine göre, kamu borç düzeyi, GSYH'nın % 60'ını ve kamu bütçe açığı, GSYH'nın % 3'ünü geçmemelidir. Görüldüğü gibi bütçe açığının GSYH'ya oranı % 3 hedefinin altındadır.

Tablo-15: Türkiye'de AB Tanımlı Borç Stoku / GSYH (2006-2011) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku (Milyon TL)	352.835	336.595	380.390	439.338	465.858	510.553
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku / GSYH	% 46,5	% 39,9	% 40,0	% 46,1	% 42,4	% 39,4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı**, Kamu Borç Yönetimi Raporu,** 2012, s.31.

[186] Gündüzöz, 2012, **age**, s.724.

2012 için genel hükümet borç stoku/GSYH oranı AB (27 ülke) için ortalama % 85[187] olduğu düşünülürse Türkiye yaklaşık % 40'lık oranlarla bu açıdan da hayli iyi durumdadır. Merkezi açıdan borçlanmaya karşı gösterilen bu başarı, yerel düzeyde de kendini göstermektedir.

Türkiye'de belediyeleri borçlanmaya iten temel neden, artan kentleşme ve hizmet yükümlülüğü nedeniyle artan harcamalarını yeterli gelir kaynaklarıyla destekleyememesidir. Özellikle büyük altyapı harcamaları borçlanmaya neden olmuştur. Kentleşmenin aşırı ve düzensiz şekilde gelişmesi, sosyal sorunları da beraberinde getirmiş; belediyeler altyapı yanında üst yapıyla ilgili harcamalara da kaynak ayırmak durumunda kalmışlardır.

Türkiye'de belediye borçlarının GSYİH içindeki oranı sürekli artış göstermiştir. 2006 yılında ise Belediye Borç/GSYİH oranı % 5,27'dir. Gündüzöz, bu oranın, AB normlarının üstünde olmadığını ve borçlanmanın, belediyeler düzeyinde ciddi bir sorun yaratmadığını belirtmektedir.[188] Ancak Sayıştay'ın 2012 için yayınladığı genel faaliyet raporunda belediyelerin borç yükünün 2008 yılından 2012 yılına kadar önemli oranda arttığı ifade edilmektedir.[189] 2012 yılı için belediyelerin toplam borcu, 2008'de 30,9 milyar TL iken 2012'de % 50 artarak 45,3 milyar TL'ye ulaşmıştır.[190]

Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu incelendiğinde 2012 için en çok borcun (12,2 milyar TL) ile "kamu idarelerine mali borçlar" türünde olduğu görülmektedir. İkinci sırada "diğer yükümlülükler" kalemi yer almaktadır. (9,9 milyar TL) Ancak "diğer yükümlülükler ile ne kastedildiğinin detayı verilmemiştir. Zaten bu durum, Sayıştay raporunda da eleştirilmiştir. Diğer borç türleri ve rakamları sırasıyla; 7,3 milyar TL banka kredileri, 6,1 milyar TL dış borçlar, 6,6 milyar TL bütçe emanetleri, 2,9 milyar TL vergi ve sosyal güvenlik borçlarıdır. Belediye bağlı idarelerinin borçlarıyla ilgili de benzer bir tablo bulunmaktadır. 2008'de 12,6 milyar TL olan toplam borç yaklaşık % 50 artışla 19,2 milyar TL'ye ulaşmıştır. Ancak borçlanma artışlarının nedenleri ile ilgili resmi bir bilgilendirilmeye ulaşılamamıştır.

---

[187] Hazine Müsteşarlığı, **Borç Göstergeleri**, <https://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FBORC+GOSTERGELERI.pdf> (02.08.2014)

[188] Gündüzöz, 2012, **age**, s.730.

[189] Sayıştay, **2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu**, Eylül 2013, s.14.

[190] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran 2013, s.124.

Bu noktada *esnek bütçe kısıtı* kavramından söz etmek yerinde olacaktır. Yerel yönetim, maliyetin bir kısmını başkalarına yüklemesini sağlayacak güçlü bir merkezi mali kurtarma beklentisine sahipse, karşılayabileceğinden daha fazlasını harcar. Esnek bütçe kısıtı, kurtarıcının başlangıçta kurtarma yapma yönünde bir müdahalede bulunmayacağını bildirmesine rağmen, bu kararlılığını sürdürebilme yetersizliğinden kaynaklanır.[191]

Sıkı bütçe kısıtı altında, etkin bir harcama ve borçlanma düzeyi, ilave harcamanın ya da borçlanmanın marjinal faydası marjinal maliyetine eşit olduğunda sağlanır. Esnek bütçe kısıtı ile merkezi yönetimin, yerelin harcama ve borçlanma maliyetinin bir kısmını üstlenmesi beklendiğinden, yerel açısından marjinal fayda marjinal maliyeti aşar. Böylece yerel yönetimler merkezden ilave kaynaklar çekip aldığında, maliyetlerin, ulusal mükelleflere kaydırıldığı bir ortak havuz sorununa yol açar. Dolayısıyla esnek bütçe kısıtı, yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma kararları aldıklarında ulusal vergi mükelleflerinin refahını hesaba katmadıkları bir negatif dışsallık oluşturur.[192]

Türkiye'de yıllar itibarıyla Hazine tarafından üstlenilen borçlar azalmaktadır. Örneğin 2002'de borçların % 86'sı hazine tarafından üstlenilirken; 2012'de bu oran % 33'e gerilemiştir.[193] Bu durum, bütçe kısıtının esneklikten kurtulmaya başladığı anlamına gelmektedir. Dış borçlanmanın sadece yatırım finansmanı projelerinde kullanılması ve iç borçlanmaya VUK yeniden değerleme oranında bir nevi üst sınırlama getirilmesi gibi düzenlemelerle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun borçlanmayla ilgili önemli bir disiplin sağlaması, ülkemizde kurallı maliye politikasının uygulandığının birer göstergesidir.

Bahsedilen olumlu yasal düzenlemelere rağmen, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7. Maddesine göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, yerel yönetimler adına aylık olarak ayrılacak tutardan yapılacak kesintilerin toplamının, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının % 40'ını aşamayacağı belirtilir. Bu durum, esnek bütçe kısıtı çerçevesinde düşünülürse, belediyelerin ödemekle yükümlü oldukları borçların

[191] Birsen Nacar Karabacak, "Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke Deneyimleri ve Türkiye", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90/ Temmuz-Eylül 2013, s.120-121.
[192] Karabacak, 2013, **agm**, s.124.
[193] Karabacak, 2013, **agm**, s.137.

tahsilinin güçleşmesi imkânı yaratabilir. Ancak ortaya çıkabilecek diğer sonuç, yapılacak kesintilerin hizmetlerin sürdürülmesini sekteye uğratma olasılığıdır ki Türkiye'de uygulanmamasına rağmen y*erel yönetim iflası*, ile aynı sonuçları doğurabilecek bir düzenlemedir.[194]

Yerel yönetimin borçlarını ödeyememesi durumunda merkezi yönetimin bu sorun karşısında nasıl hareket etmesi gerektiğiyle ilgili iki bakış açısı söz konusudur:[195]

-İlki, ahlaki açıdan düzenlemeler, kurtarmalar için hükümler içermemelidir. Ancak, yerel yönetimlerin batmasına izin verilemeyecek kadar büyük (too big to fail) olmaları durumunda (mali krizdeki bankalarda olduğu gibi) devletlerin daha büyük bir sorumluluğunun bulunduğu ve bu durumlarda bir borçtan kurtarma veya devlet garantisinin muhtemelen gerekli olduğunu ileri sürer. Devlet garantilerinin, borç verenlerin detaylı bir proje gözden geçirmesini atlamalarını teşvik edeceği gözlemlenebilir.

-Diğer bir bakış açısı, borçtan kurtarma veya devlet garantilerinin daha iyi kredi notlarına ve faiz oranlarına dayanmasına ve böylece mali piyasalara daha iyi erişim sağlanacağına yöneliktir. Bazı ülkelerde, böyle düzenlemeler bulunmaktadır ancak ödeme aczine düşen yerel yönetimler için devlet garantileri ve merkezi hükümet kurtarmaları daha sonra büyük ölçüde ciddi yaptırımlar ile desteklenmektedir; örneğin mali ve/veya idari otonominin yitirilmesi ve merkezi hükümetin kontrolü altına verilmesi gibi.

Belediyelerle ilgili önemli sorunlardan biri, küçük belediye sayısının fazlalığının kaynakların aşırı bölünmesine neden olmasıdır. Küçük belediyelerin harcamalarının çoğu personel giderleri ve yönetim giderlerine aktarıldığından, diğer hizmetlere yeterli kaynak ayırmaları mümkün olmamaktadır. Örneğin nüfusu 2000'in altındaki belediyelerin 2008 yılı toplam giderlerinin % 41,42'sini personel giderleri oluştururken, % 10'unu yatırım harcamaları oluşturmaktadır.[196]

Personel harcamalarıyla ilgili Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı VUK'a göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu

[194] İsmail Orçun Gündüz ve Soner Yakar, Yerel Yönetim İflası ve Türkiye Değerlendirmesi, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, 2013, Sayfa 145-164, s.146.
[195] Marmara Belediyeler Birliği, 2011, **age**, s.22.
[196] Gündüzöz, 2012, **age**, s.732.

bulunacak miktarın % 30'unu aşamayacağı belirtilmiştir. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran % 40 olarak uygulanır. Bu kural, istihdam sağlama kaynağı olarak görülen belediyelerde personel sayısı ve ücretlerini dengelemeye, mali disiplini sağlamaya ve belediye kaynaklarının hizmetlere aktarılmasına yardımcı olabilecek bir düzenleme olarak değerlendirilmelidir.

Belediyelerin gelir yaratma kapasitesini geliştirmeye yönelik bir düzenleme getirmediği ve genel bütçe gelirlerinden aktarılan payları arttırarak merkezi bağımlılığı arttırdığı için eleştirilebilecek 6360 sayılı kanundaki belediye sayısının azalmasına neden olan düzenleme ile belediyelere daha dengeli bir kaynak dağıtımı yapılması mümkün olabilecek ve belediyeler daha az borçlanmaya başvurabileceklerdir.

En son 2012'nin kesinleşmiş ve yayınlanmış verilerine göre; belediyelerin toplam gelirleri, 45,1 milyar TL[197] iken borçları, 45,3 milyar TL'dir. Buradan çıkan sonuç, belediyelerin gelirleri kadar daha ilave fon ihtiyaçlarının olduğudur.

Belediyeler, genellikle kaynak yetersizliğinden şikâyet etmektedirler; ancak gelir kaynaklarının tahakkuk ve tahsilatlarını daha rasyonel hale getirmek ve bu kaynaklarını etkin ve ekonomik kullanmak gibi kendilerinin atabileceği adımlar da vardır.

Yılmaz ve Bağlı'nın araştırma sonuçlarına göre, belediyelerin vergi gelirlerinin kişi başına dağılımında iller arasında 20 kata yakın bir fark bulunmaktadır.[198] Bu, vergi tabanındaki farklılığı gösterdiği kadar tahsilat açısından önemli bir soruna da işaret etmektedir ve hiçbir ek kaynak verilmese bile belediyelerin gelirlerini arttırılabilecekleri görüşümüzü desteklemektedir.

Belediyenin öncelikle yapması gerekenler şu şekilde belirlenebilir;

-öz gelirlerinde tahakkuk arttırıcı önlemlerin alınması,

-emlak vergisinde değerlemenin doğru yapılması,

-ödenmeyen vergilerle ilgili tahsilat sürecinin iyileştirilmesi ve takibinin sağlanması, (alınması gerekirken hak etmeyerek muafiyet tanınlar dâhil)

-harcamaların önceliğe göre sıralanması, fayda maliyet analizlerinin yapılarak verimliliğinin sağlanması,

---

[197] Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013, **age**, s.99.

[198] Hakan Yılmaz ve M.Selim Bağlı, "Karşılaştırmalı Bir Çerçevede Türkiye'de Mali Yerelleşme Düzeyi ve Belediyelerde Özgelir Yaratma Kapasitesi Üzerinde Etkisi", **4.Yerel Yönetimlerin Mali Forumu** (Sunum), 27 Kasım 2011 Ankara.

-bütçeleme sürecinin (planlama, muhasebeleştirme, raporlama, denetleme) etkin kullanılması,

-zarar eden belediye şirketlerinin özelleştirilmesi, özelleştirilmeyenlerin piyasa mantığı çerçevesinde işletilmesi,

-ölçek maliyeti nedeniyle katlanılan giderlerin çevre belediyelerle işbirliğine gidilerek azaltılması,

-itfaiye, sosyal yardım, kültürel etkinlikler gibi gönüllü sunulabilecek hizmetler için sivil toplumla en üst seviyede işbirliği yapılması,

-uluslararası kuruluşlardan sağlanabilecek düşük faizli kredi ve hibelerin takip edilerek bunlardan yararlanılması ve

-özel şirketler tarafından daha az maliyetle üretilebilecek hizmetler için alternatif finansman yöntemlerine başvurulmasıdır.

Belediye sayısının azaltılması ve borçlanmada sınırlama getirilmesi doğru düzenlemelerdir. Bilindiği gibi 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerindeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu noktada diğer illerdeki il özel idarelerinin de kaldırılarak yerel yönetim birimlerinin sadece büyükşehir belediyesi, belediye ve köyler olarak düzenlenmesi uygun olabilir.

Merkezi düzeyde atılması gereken temel adım, mali özerliğin sağlanmasıdır. Belediyelerin merkezden yapılan transfer gelirleri, daha önce de değinildiği gibi gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Buradaki temel sorun, belediyelerin bu geliri elde etmek için hiçbir çaba göstermeleri gerekmediğinden; kaynakları etkin kullanmak gibi bir motivasyonları da olmamaktadır. Yerel vergilerin önemsiz tutarlarda olması nedeniyle vergileri çok fazla hissetmeyen seçmenlerin şeffaflık beklentisi ve hesap sorma gibi eğilimleri yeterince oluşmamaktadır.

Mali özerklik çerçevesinde yapılabilecek diğer düzenleme ise yerel ihtiyaçlara uygun yerel vergileme yetkisinin belediyelere verilmesi olabilir.

II-Alternatif Finansman Yöntemleri

Türkiye'de, belediye hizmetlerinin sunumunda genel olarak ihale, imtiyaz, kiralama, şirketleşme ve yap-işlet-devret modeli gibi özel sektör yöntemleri tercih edilmektedir.[199]

Uygulamada belediye-özel sektör ortaklığı modeli, belediye işletmeciliği yöntemi, fiyatlandırma ve kupon yöntemi ile gönüllülük gibi alternatif hizmet gördürme/finansman yöntemleri de mevcuttur.

Hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanılması, hizmetlerin daha düşük maliyetle sunulması amacına yöneliktir. Özellikle belirli uzmanlık isteyen hizmetlerde, belediyelerin o alanda uzmanlaşması, gerekli altyapıyı kurması ile personel ve teçhizat satın alması, kaynaklarını etkin kullanamaması sonucunu doğurabilir.

Erdoğan, hizmetin özel sektör ya da belediye tarafından sunulmasının, hizmet alanların memnuniyetini etkilemediğini; yararlanıcıların beklentilerinin karşılanma düzeyini önemsediklerini belirtmektedir. [200]

Görüldüğü gibi hizmetlerin özel sektöre gördürülmesinde maliyet etkinliği yanında sunum kalitesi de önemlidir. Usulsüzlüğün ve yolsuzluğun devreye girdiği özelleştirme işlemlerinde bahsedilen uygun maliyet ve kalitenin ortaya çıkması mümkün olmayacaktır.

Hizmetlerin özel (ya da gönüllü) kuruluşlara devredilme nedenlerinden biri, yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlayacağı düşüncesidir. Şeffaf olmayan süreçler, denetimi ve halkın katılımını zorlaştırmaktadır. Bu açıdan uygun maliyetle etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumunun sağlanabilmesi için hizmetin özel sektöre gördürülmesinin gerekli olup olmadığına karar verildikten sonra, hangi yöntemin kullanılacağı belirlenmesi, en uygun kuruluşa (özel sektör, mesleki örgütlenme, dernek veya vakıf gibi sivil toplum kuruluşlarından biri) hizmet sunma görevinin verilmesi gerekmektedir.

Bilindiği gibi belirtilen yöntemlerden birinin kullanılması, görev sorumluluğunu sona erdirmemektedir. Bu açıdan hizmet sunma yetkisi verildikten sonra gerekli denetimlerin belediye tarafından yapılması gerekmektedir.

---

[199] Hasan Erdoğan, **Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi: Batı Akdeniz Bölgesindeki (Antalya-Isparta-Burdur) Uygulamaların Analizi**, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s.1.
[200] Erdoğan, 2010, **agt**, s.1.

A-Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT)

BİT'ler, bazı yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belediyeler tarafından kurulan ya da yönetimin elde edilmesi koşuluyla ortak olunan, bağımsız bütçeli ve ayrı tüzel kişiliği bulunan şirket, iştirak, bağlı idare yanında bütçe içi işletme şeklinde de kurulabilen ekonomik girişimler olarak tanımlanabilir.

Tablo-16: BİT'lerin Kuruluş Nedenleri ve Faaliyet Alanları

BİT'lerin Kuruluş Nedenleri	BİT'lerin Faaliyet Alanları
Yerel doğal tekeller	Su, gaz ve toplu ulaşım
Temel ihtiyaç maddelerinin uygun fiyatlarla yerel halka sağlamak	Ekmek, un, et, şeker, kömür gibi ihtiyaçların temini
Yerel kalkınma girişimlerine öncülük etmek	Halı dokuma, konfeksiyon, kaplıca, tatil köyü gibi kalkınma projeleri, yöresel iş kollarının desteklenmesi
Ek gelir sağlanmak	Otoparklar, iş hanları, oteller, soğuk hava depoları, kaplıcalar, gazinolar, turistik işletmeler, gıda sanayi, beton direk, mıcır, çakıl, asfalt tesisleri, akaryakıt istasyonları, içme ve maden suyu tesisleri yapıp işletmek
Sosyal ve kültürel amaçla faaliyette bulunmak	Hastaneler, sağlık ocakları, kreşler, spor tesisleri, sanat galerileri, aşevleri, düğün salonu işletmeleri, tiyatrolar

Kaynak: Hasan Özçelik, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme**, Marmara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, s.104.

BİT'lerin türleri belediye şirketleri, bütçe içi işletme, bağlı idareler ve belediye iştirakleri olarak sınıflandırılabilir.

1-Belediye Şirketleri

5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesine göre; belediye, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 26. Maddesine göre;büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.

Belediye şirketinin özellikleri arasında; genel olarak belediyenin görev alanına giren konularda pazarlanabilen mal ve hizmet üretmeleri, ticari amaçlı olmaları, belediyeden bağımsız bir bütçeye sahip, özel hukuk tüzel kişisi olmaları sayılabilir.[201]

Şirket kurabilmek için, ticari ortaklıkları düzenleyen Türk Ticaret Kanunundaki şartlara ilave olarak, 5393 sayılı Belediye Kanun'un 18. maddesi gereğince Belediye Meclisi kararı ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalar Hakkında Kanun'un 26. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu Kararı da gereklidir.

Günümüzde belediye şirketleri, temizlik, park bahçe, peyzaj, bilgi işlem, akaryakıt, turizm, mühendislik, müşavirlik, toplu konut, unlu mamüller, kaynak suları, ulaşım, altyapı, taşıt, yedek parça, doğalgaz, katı atık, kömür, beton elemanları, hayvan borsası, otopark, kültür, sanat, spor, organizasyon işlerinin alım, satım, ihracat, ithalat, tesis kurma, işletme ve benzeri faaliyetlerde bulunmaktadır. Bir yandan devleti küçültme politikaları uygulanırken, diğer yandan, ticari hayatın neredeyse tüm alanlarında faaliyet gösteren belediye şirketleri mevcuttur.[202]

Belediyeleri şirket kurmaya iten önemli nedenlerden biri, kaynak yaratma arayışı çerçevesinde kredi kullanım kolaylıklarıdır. Türk Ticaret Kanunu'na tabi olan belediye şirketleri, borçlanma açısından daha rahat hareket imkânına sahiptir.

Şirketlerin kurulması, yani kamu yönetim kurallarının özel hukuka uygun duruma getirilmesi, hizmetlerin bir anlamda özelleştirilmesi olarak düşünülmektedir. Ancak günümüzde şirketlerin tamamen özelleştirilerek, belediyelerin yalnızca düzenleyici/sağlayıcı olmaları gerektiği düşünülmektedir. Belediyeler, yürütmekte oldukları hizmetlerden bir kısmını gerçekleştirmek üzere, şirketler kurup zamanla bunların sermaye yatırımları, ticari marka, iş tecrübesi ve organizasyonuyla bir değer haline gelmesi sonrası bu sektör veya hizmet alanında doğrudan işletmeci olarak

[201] Gürbüz Özdemir, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum**, s.62. <sead.selcuk.edu.tr/sead/article/download/57/56> (29.07.2014)
[202] Mustafa Meşe, "Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme", **Dış Denetim**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s.205.

bulunmak yerine özelleştirmeye karar vermektedir. Böylece belediye şirketinde oluşan bu değerin kent ekonomisine kazandırılarak öncelikli yatırımlara aktarılması mümkün hale gelebilir.[203]

Temelde kamunun etkinsizliği argümanı çerçevesinde şirketlerin özelleştirmesinin nedenleri şunlardır;[204]

-serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel girişimciliği teşvik etmek,

-ekonomide verimliliği yükseltmek ve performans artışı sağlamak,

-yerel halkın alternatif firmaların hizmetlerinden yararlanması,

- gelir dağılımını iyileştirmek,

- sermaye piyasasını geliştirmek,

- tasarrufların daha büyük oranda hisse senedine yönelmesini teşvik etmek,

- hizmetleri iyileştirmek,

-siyasal kayırmacılığın önüne geçebilmek,

- şirketleri borç yükünden kurtarmak ve belediyeye gelir temin etmek.

Belediyelerin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak amacıyla sermaye ortaklığı kurmasına izin verilmekte; diğer taraftan kurulacak ortaklığın belediyenin görev alanıyla ilgili olması şartı getirilerek şirket kuruluşunun disiplin altına alınması ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.[205]

Belediye Kanunu görüşmelerinde belediye şirketlerine getirilen eleştiriler şu şekilde özetlenebilir;[206]

-Şirketleşme ve taşeronlaşma, belediye-içi ve belediye-dışı istihdam sistemlerinin doğmasına yol açar.

-Belediyelerin bağlı kuruluş, birlik, şirket gibi giderek artan sayıda yan kuruluşlar eliyle çalışmaları, sayısal verilere ulaşmayı güçleştirmektedir.

-Şirketler, piyasa ekonomisi kurallarına uygun değildir ve rekabeti bozucu bir etki yaratmaktadır.

-Yolsuzluklara açık bir yapının oluşmasına yol açabilir.

---

[203] Ali İhsan Öztürk, "Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukuki Sorunlar", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi**, Yıl:12 Sayı:23 Bahar 2013, s.91-114, s.100-101.

[204] Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık 2008, Sayı: 71, s.49.

[205] TC Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **30.5.2005 tarihli** 5393 Sayılı Belediye Kanununun Gerekçesi

[206] Plan ve Bütçe Komisyon Raporu, **14.06.2005 tarihli 41 Numaralı Karar**.

Belediye şirketleri ticari mantıkla kurulmalarına karşın, genelde piyasa koşullarından soyutlanmış bir şekilde ve yalnız bağlı oldukları belediyelerle ilgili faaliyetler yürütmekte ve çoğunlukla kâr elde etmeyi amaç edinmemektedirler. Sağlıklı bir rekabet ortamının olmamasının bir neticesi olarak belediyelerin kendilerine ait şirketlerden daha pahalıya mal ve hizmet satın aldıkları görülmektedir. Belediyelerin daha çok tekel niteliğindeki mal ve hizmetlere ile özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda şirket kurmaları sağlanırsa şirketlerden daha fazla verim elde edilebilir.[207]

2-Bütçe İçi İşletme

5393 sayılı Belediye Kanunun 71 inci maddesine göre; belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir. Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliğine göre; işletme, belediyelerde, İşletme Müdürlüğü veya İşletme ve İştirakler Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi, mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilir.

Belediyeler, su, toplu taşıma hizmetleri ve toplu konut uygulaması gibi hizmetlerini bütçe içi kuracakları işletmelerle yerine getirebileceklerdir.[208]

Bütçe içi işletmeler, belediye şirketlerinden farklıdır. İşletmelerin ayrı tüzel kişiliği yoktur; kâr amacı vardır ancak kâr maksimizasyonu hedef değildir. Kâr amacı dışında, kamu yararını gerçekleştirmek için sosyal amaçlar ön planda tutularak ticari nitelikle kurulurlar.[209]

3-Bağlı İdareler

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre; bağlı idare, belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idarelerdir. Bunlar yarı kamusal nitelikte hizmet üreten, ayrı bütçeye sahip, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, belediyelerle birlikte şirket kurabilmekte ya da kurulmuş olan bir şirkete ortak olabilmektedir. Örneğin İSFALT, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyeleri ve İETT tarafından kurulmuş bir şirkettir.

---

[207] İlhami İlhan, "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:88/ Ocak - Mart 2013, s.24.
[208] Erzurum BŞB, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri** <http://www.erzurum.bel.tr/icdenetim/haber.asp?dno=61> (29.07.2014)
[209] Gündüzöz, 2012, **age**, s.471.

Bağlı idareler her ne kadar ayrı tüzel kişiliği olan yapılar olsa da, büyükşehir belediyeleri ile formel ve fonksiyonel ilişkileri çok kuvvetli olan organizasyonlardır.[210]

4-Belediye İştirakleri

Belediye veya bağlı idarelerin sermayesinin en az % 15 ve en çok % 50'sine sahip olduğu anonim şirketler belediye iştiraki olarak nitelendirilir.

B-Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Modelleri (Public Private Partnership-PPP)

Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, devletin kamu hizmet sunumunda kullandığı farklı yöntemlerden biri de kamu-özel ortaklığı/işbirliğidir.

Tedarik, mal ve hizmet sunum alternatiflerinden kamu (alım) ihaleleri,kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin doğrudan kamu bütçesinden ödenerek temin edilmesidir. Özelleştirme, mal ve hizmetlerin kamuya sunumunun devletten özel sektöre devredilmesidir. Kamu-özel ortaklığı, dar anlamda özelleştirme ve yap-işlet devret modelinden farklı olarak yönetime, kamunun da iştirak etmesini sağlayan modeldir.[211] Görüldüğü gibi kamu-özel ortaklığı, bu ikisi arasındaki alanı kapsamaktadır.

Dünya Bankası'na göre kamu-özel ortaklığı, özel sektör kuruluşlarının önemli ölçüde risk ve yönetim sorumluluğu aldığı kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması için özel kesim ve devlet kurumları arasındaki uzun dönemli sözleşme olarak görülmektedir. Bu yöntem, kullanımı açısından 1980'lere kadar ve özellikle de İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan hükümetlerine dek geriye gitmektedir.[212]

Kamu-özel ortaklık uygulamaları, altyapı yatırımlarının ve kamusal hizmetlerin, özel sektörce yapılıp, finanse edilip, işletilmesi ve sözleşmenin sonunda belirli özelliklerle kamu sektörüne devredilmesidir.[213]

Projenin yapılmasından yürütülmesine, riskin paylaşılmasından ve finansmanına kadar özel sektör ve kamu sektörünü karşılıklı menfaatleri doğrultusunda bir araya gelmesi söz konusudur.

---

[210] Gündüzöz, 2012, **age**, s.491.
[211] Yalçın Eligüzeloğlu, **Kamu ve Özel Sektör Ortaklığı**, 2012, s.2 <http://www.rec.org.tr/dyn_files/42/5103-3-Kamu-Ozel-Sektor-Ortakligi.pdf> (30.07.2014)
[212] Yakup Altan vd, "Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi Örneği", **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt 5/Sayı 3 2013, s.9-17, s.10.
[213] Melis Ersöz, **Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları**, Marmara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, s.7.

Bir kamu hizmetinin tamamlanması iki aşama gerektirir; projenin tasarlandığı planlama düzeyi ve projenin uygulandığı yürütme aşaması. Kamu-özel ortaklığında tedarikçi, her aşamada sorumluluk alır; altyapıyı kurar ve hizmeti sunar.[214]

Tablo-17'de görüldüğü gibi kamu, yatırım, finansman ve işletme süreçlerinde çeşitli risklerini özel sektöre devretmektedir.

Tablo-17: Kamu-Özel Ortaklığında Yüklenici İşletme Riskleri

Yatırım	İşletme	Finansman
Teknoloji Seçimi	Teknik Performans	Finansman
Tedarikçi Seçimi	İşyeri Güvenliği	Geri Ödeme
Satın Alma	Satın Alma	Kur Riski
Proje Yönetimi	Operasyon	Faiz Riski
İnşaat Güvenliği		

Kaynak: Eligüzeloğlu, 2012, **age**, s.5.

Kamu-özel ortaklığı modelinin varsayımları, özel kesim ile kamu kesiminin farklı uzmanlıklara sahip olmaları, büyük ölçekli yatırımlarda toplam riskin iki kesim arasında bölüştürülmesi, böylece maliyetlerin azalacağı, her iki kesimin de faydasına olduğu şeklinde belirtilebilir.[215]

Özellikle kamunun proje risklerini değerlendirmede bilgi ve deneyiminin eksik olduğu durumlarda öz sermaye yatırımcıları ile kredi veren kurumların risk değerlendirmesini daha iyi ve titiz şekilde yapması daha mümkündür. Diğer önemli özellik, proje finansmanının özel kesim tarafından gerçekleştirilmesidir. Ancak yatırımlar, tamamen özel sektör finansmanıyla sağlanmayabilir. Uygulamada mevcut maliyetlerin, özel finansman tarafından üstlenilmesi çeşitli derecelerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin DBFO modelinde tasarım ve uygulama özel finansman ile sağlanırken; BOT modelinde tesis, kamu tarafından yapılır ve sözleşme bitimine kadar kamu mülkiyetinde kalır.[216]

[214] Elisabetta Iossa ve David Martimor, "Risk Allocation And The Costs And Benefits of Public–Private Partnerships", **RAND Journal of Economics**, Vol. 43, No. 3, Fall 2012, pp. 442–474, s.442.
[215] Yiğit Karahanoğulları, "Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 67, No. 2, 2012, s.98.
[216] Iossa ve Martimor, 2012, **agm**, s.461.

Tablo-18: Kamu-Özel Ortaklığı Modelleri

Model	Özellik
Al-Yap-İşlet Buy-Build-Operate (BBO)	-Kamu mallarının özel ya da yarı özel kamu kurumuna transfer edilmesini ve belli bir zaman diliminde işletilmesine yönelik anlaşmaları içermektedir. Süreç içerisindeki kamu denetimi transfer esnasında sözleşme içerisinde belirlenen ilkeler aracılığıyla uygulanmaktadır.
Yap-Sahip Ol-İşlet Build-Own-Operate (BOO)	Bir tesisin ya da hizmetin sürekli olarak özel sektör tarafından finanse edilmesini, inşa edilmesini, sahiplenilmesini ve işletilmesini içermektedir. Kamu sektörü tarafından süreçle ilgili kısıtlamalar, başlangıçtaki anlaşma ve de düzenleyici kamu otoriteleri tarafından belirtilmektedir.
Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)	Tüzel kişilerce bir tesisin finanse edilmesi, tasarlanması, inşa edilmesi ve işletilmesi için idare tarafından belirli süreliğine mülkiyeti tekrar kamu sektörüne transfer edilmesi amacıyla gerçekleştirilen ayrıcalık içeren bir yöntemdir.
Yap-İşlet-Devret Build-Operate-Transfer (BOT)	Özel sektör tarafından yeni bir tesisin uzun dönem imtiyaz sözleşmesine bağlı olarak tasarlanmasını, finanse edilmesini ve inşa edilmesini; oluşturulan tesisin mülkiyeti tekrar kamu sektörüne verilmek üzere imtiyaz dönemi boyunca işletilmesini içeren bir yöntemdir.
Yap-Kirala-İşlet-Devret Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT)	Tüzel kişilerce kiralık bir tesisin finanse edilmesi, tasarlanmasını, inşa edilmesini ve işletilmesi için ayrıcalık aldığı bir yöntemdir.
Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet Design-Build-Finance-Operate (DBFO)	Özel sektör yeni bir tesisin uzun dönemli kiralama başlığı altında tasarlanmasını, finanse edilmesini ve inşa edilmesini sağlar ve bu kira dönemi boyunca işletir.
Finanse Et Finance Only	Tüzel kişiliği olan finansal hizmet şirketleri projelere doğrudan fon sağlar ya da uzun dönemli tahvil çıkarma ya da uzun dönemli kiralama başta olmak üzere çeşitli mekanizmaları kullanır.
İşletme ve Bakım Sözleşmesi Operation & Maintenance Contract (O&M)	Özel bir işletmeci belirli bir süreliğine kamu tarafından sahiplenilmiş bir mülkü bir sözleşme altında işletir. Mülkiyetin kamu tüzel kişiliğine kaldığı bir yöntemdir.
Tasarla-Yap Design-Build (DB)	Özel sektör, kamu sektörünün performans özellikleri doğrultusunda sabit fiyat ve anahtar teslim odaklı, maliyet aşımları riskinin özel sektöre devredildiği tasarım ve altyapının inşa edilmesini sağlayan yöntemdir.
İşletme Ruhsatı Operation License	Özel bir işletmeci, bir kamu hizmetini işletmek için genellikle belli süreliğine lisans ya da hak elde eder. Bu çoğunlukla bilişim projelerinde kullanılır

Kaynak: Altan vd, 2013, **agm**, s.12.

Tablo-18'de görüldüğü gibi birbirinden farklı kamu-özel ortaklığı uygulamaları söz konusudur. Ancak modeller arasında farklılık yaratan, yapılacak işin kapsam ve niteliği, risklerin taraflar arasında nasıl ve ne oranda paylaştırılacağı ile yatırım ve hizmet bedelini kimin karşılayacağıdır.[217]

[217] Abdullah Uz, "Kamu-Özel Ortaklığı/Publıc-Prıvate Partnershıp (PPP) (Kavram ve Hukuksal Çerçeve)" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, Sa.1-2, 2007, s.1168.

Türkiye'de, 1980'li yıllardan itibaren çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ve farklı modellerle gerçekleştirilmesine çalışılmıştır.[218]

6428 sayılı kanun, bu yöntemin kullanılmasına yönelik Türkiye'deki ilk yasal adımdır. Ayrıca Türkiye'de 2007 yılında Sağlık Bakanlığı içinde Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı'nın kurulması bu yöntemle ilgili özel birimlere örnek teşkil etmektedir.[219]

Geçen dönem incelendiğinde, özel sektör katılımının istenen seviyelere ulaşamadığı, hayata geçirilen kamu-özel ortaklığı projelerinde ise başta risk paylaşımı olmak üzere çeşitli nedenlerle genelde sorunlar yaşandığı görülmektedir. Nitekim enerji ve havayolu ulaşımı sektörlerinde gerçekleştirilen uygulamalar haricinde, kamu-özel ortaklığı projelerinin yaygın bir şekilde uygulandığı ve başarılı olduğu başka bir sektör bulunmamaktadır.[220]

Tablo-19:Türkiye'de Kamu-Özel Ortaklığının Uygulama Alanları ve İlgili Hukuki Düzenlemeler

Model	Hukuki Çerçeve (Kanun No / Tarih)	Uygulama Alanı
Yap-İşlet-Devret	3096 / 1984 3465 / 1988 3996 / 1994	Elektrik Üretim, Dağıtım ve Ticareti Otoyol Yapım, Bakım ve işletilmesi Yap-İşlet-Devret Kanunu (Su, Atık Su)
Yap-İşlet	4283 / 1997	Elektrik Üretim, İşletme ve Satışı
Yap-Kirala-Devret	5396 / 2005	Sağlık Hizmetleri
İşletme Hakkı Devri	4046 / 1994 5393 / 2005	Özelleştirme Uygulamaları Kanunu Belediye Kanunu
Kamu Özel İşbirliği*	6428	Sağlık

Kaynak: Eligüzeloğlu, 2012, **age**, s.3.
*21.02.2013 tarihinde kabul edildiğinden tabloda değişiklik yapılarak tarafımızdan eklenmiştir.

Türkiye'de kamu-özel ortaklığı uygulamaları, farklı sektörlerde farklı kanun ve düzenlemelere istinaden bakanlıklar, Özelleştirme İdaresi ve yerel idareler tarafından yürütülmektedir.

[218] Konuyla ilgili yasal düzenlemeler için bkz; Kalkınma Bakanlığı, **Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat**, Nisan 2012.
[219] Altan vd, 2013, **agm**, s 11
[220] Uz, 2007**, agm**, s.1176.

Yerel yönetimlerin, alt ve üst yapı yatırımları, atık yönetimi, su ve enerji dağıtımı, kanalizasyon ve çevre ile ilgili yatırımlar, kentsel dönüşüm projeleri, ulaşım hizmetleri gibi alanlardaki hizmetleri kamu-özel ortaklığı projelerine konu olabilecek niteliktedir. Hizmetlerin finansmanı, yatırımı ve yönetilmesi gibi faaliyetlerin o alanlarda uzman kesime yaptırılması, daha kaliteli hizmetin, daha az maliyetle elde edilebilmesini sağlayabilir. Dünya Bankası kredileriyle desteklenen Antalya Su ve Kanalizasyon Projesi ile Alaçatı-Çeşme Su Tedarik ve Kanalizasyon Projesi, bu alandaki uygulamalara örnek olarak verilebilir.

Genel olarak hizmet çeşitliliğinin artması, belediyelerin kaynak ihtiyacını arttırmıştır. Daha önce belirtildiği gibi belediyeler, kendilerine yeni kaynak yaratamadıkları sürece var olan kaynaklarını en etkili şekilde değerlendirmek zorundadır. Bu anlamda kamu-özel ortaklığı modellerinden faydalanılması, özellikle yüksek miktarlı yatırımların finansmanında daha az borçlanma ve daha az risk anlamına gelecektir.

C-Diğer Yöntemler

İhale yöntemi, yerel hizmetler, bir sözleşme çerçevesinde, özel sektör tarafından sunulur. İhale yönetiminde belediye, yüklenici özel firma ve halk arasında üçlü bir ilişkiden söz edilebilir. Hizmetle ilgili genel standartları tespit eden belediye, hizmetin kalitesini, fiyatını ve çevreye olan diğer etkilerini kontrol etmek ve gerekli tedbirleri almak durumundadır. Belediye hizmetin yürütülmesinden sorumlu olmakla beraber, daha çok organizatör konumundadır.[221]

İmtiyaz sözleşmesi, bir kamu hizmetinin kurulmasının ve belirli bir süre işletilmesinin karşılığında kendisinden yararlananlardan ücret almak, kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere, idare tarafından getirilen koşullar çerçevesinde bir özel kişi veya kuruluşa bırakılmasını öngören sözleşmelerdir.[222]

Belediye Kanunun 15. maddesinde sayılan aşağıdaki hizmetler, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir;

[221] Ertuğrul Acartürk, **"**Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, 2002, s.22.
[222] Zühal Sirkecioğlu Dönmez, **Belediyelerde İmtiyaz,** <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/mm-07.pdf> (04.08.2014)

- içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.

- toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

- katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

18. maddeye göre belediye adına imtiyaz verilmesine, belediye meclisi karar vermektedir.

Kiralama, belediyenin kendisine ait kamu yararına tahsis edilmemiş taşınır ve taşınmaz mallarını, belli bir bedel karşılığında özel sektöre kiralamasıdır.

Fiyatlandırma, belirli hizmetler için ücret tarifesinin belediye tarafından belirlenmesidir. Bu yöntemde hizmeti kullananlar, faydası bölünebilen, dolayısıyla fiyatlandırılabilen hizmetlerin bedelini ödemektedir. Toplu taşımada bilet ücretlerinin belirlenmesi gibi.

Kupon yöntemi, tüketicilere yerel hizmet satın almaya yönelik olarak kullanılabilecek parasal bir değeri olan kuponların verilmesidir. Yaşlılar, özürlüler, dar gelirliler gibi belirli kesimlerin, maddi olarak desteklenmesi amaçlanmaktadır.[223]

III- Mali Özerklik ve Alternatif Gelir Önerileri

Mali özerklik emel olarak belediyelerin yerel ihtiyaçlara ve özelliklere dayanarak mali konularda daha çok söz sahibi olmaları anlamına gelir ve mali özerklik derecesi yükseldikçe belediyelerin alternatif vergileri toplamaları mümkün hale gelebilir.

A-Mali Yerelleşme/ Özerklik

Dünya Bankası, yerelleşmeyi mali, siyasi, idari ve piyasa yerelleşmesi olmak üzere dört şekilde ele almaktadır. Mali, siyasi ve idari yerelleşmeyle devletin merkezi karar verme yetkisinin daha küçük yerel birimlere transferi söz konusuyken; piyasa

[223] Kübra Şahin, **Belediye Hizmetleri ve Hizmet Kalitesine Yönelik Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü (Konya İl Merkezi Örneği)**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi SBE,Yüksek Lisans Tezi, 2011, s.87.

yerelleşmesinde merkezi idare tarafından yürütülen faaliyetlerin özel sektörce yönetilmesi söz konusu olmaktadır.[224] Görüldüğü gibi yerelleşme, merkezi yönetimimin artan sorumluluklarını hem yerel yönetimlerle hem de özel sektör ve sivil toplumla paylaşarak azaltma amacı güden bir kavramdır.

Bilindiği gibi görev ve kaynakların yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki paylaşımına *mali tevzin* denilmektedir. Mali tevzin ile ilgili en önemli sorun, bu paylaşımın nasıl yapılacağına ilişkindir ve her ülkenin kendi özelliklerine, siyasal ve ekonomik yapısına göre değişiklik gösterebilmektedir.

İdareler arasındaki görev paylaşımının genelde şu üç ilkeden birine bağlı olarak yapıldığı görülmektedir; genel yetki ilkesi, izne bağlı yetki ilkesi ve liste ilkesi. Genel yetki ilkesinde, kanunların yasaklamadığı ve açık bir yasa ile başka idarelere bırakmadığı tüm hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.[225] Ülkemizde belediyelerin görev ve yetkileri, 5393 sayılı Belediye Kanununda genel yetki ilkesine göre (eskiden olduğu gibi liste halinde değil) konu olarak belirtilmiştir.

Ülkemizdeki gelir paylaşımı ise, bazı vergi ve harçların toplama yetkisinin belediyelere verilmesi (özgelirler) ve belediyelere merkezi yönetim vergi gelirlerinden belli bir oranda pay verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

Avrupa Konseyi'nce kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3.maddesinde, yerel özerklik kavramı, yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı tanınması şeklinde ifade edilmektedir.[226]

5393 sayılı kanunda belediyelerin, idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmektedir. Genelde mali tevzinin bir tarafı olan belediyelerle görev ve yetki paylaşımı yani hizmette yerellik açısından büyük bir sıkıntı yaşanmadığı; gelir paylaşımı yönünde ise mali yerelliğin tam olarak sağlanamadığı görülmektedir. Ancak yeterli kaynaklar sağlanmadığı takdirde belediyelere verilen görev ve yetkinin çok

---

[224] İbrahim Attila Acar ve İsmail Kitapcı, "Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç", **Maliye Dergisi**, Sayı 157, Temmuz-Aralık 2009, s.87.

[225] Nagehan Talat Arslan, "İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:33 Ekim 2005, s.201.

[226] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi" **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12 Sayı 21, Haziran 2009, ss.259-287, s.262.

olmasının bir anlamı da kalmamaktadır. Kısacası mali özerklik, hizmet özerkliğinin önemli bir aracıdır.[227]

Mali yerelleşme ile birlikte vatandaşların ödedikleri vergilerin karşılığında aldıkları hizmetlere daha duyarlı olacakları ve seçilmişlerin daha fazla sorumluluk hissedecekleri, kısaca hesap verilebilirliğin, hizmet sunumundaki etkinliğin ve kamu sektörünün performansının artacağı ifade edilmektedir.[228]

Yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmetler bakımından sahip oldukları yetkiler ve mali bakımından sahip oldukları güç, halka en iyi hizmeti götürme açısından aralarında bir rekabet yaratmaktadır. Böyle bir rekabet mümkün olduğunda, yaşadığı bölgedeki yerel yönetim tarafından kendisine sunulan vergi-hizmet paketinden memnun kalmayan kişi, bir başka bölgeye göç etme yada gelecek seçimlerde alternatif adayları destekleme tehdidiyle bulunduğu bölgedeki kamu otoritesini etkinliğe zorlayabilmektedir.[229]

Merkeziyetçi bir yönetimde hükümet, kamusal mal ve hizmetleri sunma hakkına belli bir dönem için tek başına sahiptir; bir anlamda tekel durumundadır. Vatandaşlar sunulan kamu hizmetlerini, belli bir vergi fiyatına almak zorunda bırakılmaktadır. Bu durumda, aynı monopol bir piyasadaki gibi az ve kalitesiz hizmete yüksek vergi ödenmesi mümkündür. Ülke yönetiminin daha adem-i merkeziyetçi hale getirilmesi ile bir çok kamusal mal ve hizmet, çok sayıda siyasi sorumluluk sahibi yöneticiye devredilmiş olur.[230]

Görüldüğü gibi yerelleşmenin, kamu sektörünün aşırı büyümesini sınırlandırıp etkinliğini arttıracağı öngörülmektedir. Özdemir, çalışmasında bu öngörüyü destekleyecek şekilde, yerelleşme seviyesinde 1 puanlık bir artışın, genel kamu harcamalarının büyüme hızında % 5, genel kamu gelirlerinin büyüme hızında % 2.5 puanlık bir düşüşe neden olduğunu ortaya koymakta ve yerel yönetimlere harcama ve vergileme konusunda daha çok yetki verilmesini önermektedir.[231]

Oates Teoremi'ne göre, fayda ve maliyeti o bölge ile sınırlı yerel bir hizmetin yerel yönetimlerce sunumu her zaman daha etkindir. Bunun nedeni, desantralizasyonla

---

[227] Acar ve Kitapcı, 2009, **agm**, s.87.
[228] Harun Yüksel, "Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi**, Yıl:2013 Cilt:20 Sayı:2, s.192.
[229] Ali Rıza Özdemir, "Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 17, 2007, s.119.
[230] Özdemir, 2007, **agm**, s.121.
[231] Özdemir, 2007, **agm**, s.133.

tercihlere uygun miktarda üretim yapılabileceğinden refah ve etkinlik kaybı olmamasıdır.[232]

Tiebout ve Musgrave'in ortaya koyduğu *Katlı Kek Modeli*'ne göre, merkezi yönetim ekonomik istikrar ve gelirin yeniden bölüşümü görevlerini yerine getirmeli, buna karşılık yerel yönetimler kaynakların tahsisiyle sınırlı kalmalıdır. Çünkü yerel yönetimler bireylerin tercihlerini ortaya çıkarmada ve buna uygun hizmet seti sunmada daha etkilidir.[233]

Tiebout'un *Ayakla Oylama Teoremi'ne* göre yerel yönetimler, sağladıkları hizmetler ve uyguladıkları vergi oranları aracılığıyla, mobil olan yerel tüketicileri, optimum büyüklüğü sağlayana kadar kendi bölgelerine çekerek; etkin hizmet sunumunu gerçekleştireceklerdir.[234] Bu teoriye göre, eğer her bölgesel topluluğa kamusal hizmetlerin maliyetlerini kendilerinin karşılaması şart koşulursa topluluk üyesi bireyler kendi tercihlerine en uygun toplulukları seçerek kendi menfaatlerini en iyi şekilde gözeteceklerdir.[235]

Desantralizasyon ve kamu sektörü büyüklüğü arasındaki ilişki Brennan ve Buchanan tarafından hazırlanan *Leviathan Devlet Teorisi*'nde incelenmiştir. Onlara göre sadece yerel yönetimlerin gelirlerini arttırma kapasitesi anayasa ile sınırlandırılmaktadır. Mobilite ve yerel yönetimler arasındaki rekabet, yerel yönetimlerin vergi fiyatlandırma gücünü sınırlandırmaktadır.[236] Yerelleşme, çıkar maksimizasyonu davranışı ile artan kamu harcamalarındaki artışı frenleyerek bölgeler arası rekabetin artmasına yol açacak ve sonuçta daha etkin ve verimli bir kamu mali yönetimi oluşacaktır.[237]

Yerel yönetimlerin özerkliklerini belirlerken; ne kadar ve ne boyutta kamu hizmeti sunduklarına, bu sorumluluklarının gelirleriyle orantısına, bütçelerini

---

[232] Mustafa Durmuş, "Sosyal (Kamusal) Malların Yeniden Tanımlanması Gereği", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt : 17, Sayı: 59, 2006, ss. 65-97, s.75-76.
[233] Durmuş, 2006, **agm**, s.76.
[234] Duran Bülbül, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri**, s.5. <http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Duran_Bulbul.pdf> (13.08.2014)
[235] Durmuş, 2006, **agm**, s.77.
[236] Jean-Philippe Meloche vd,"Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?", **World Bank Policy Research Working Paper 3254**, March 2004, s.4.
[237] Acar ve Kitapcı, 2009, **agm**, s.88.

hazırlamadaki özerkliklerine ve kendi vergi ve harç oranlarını belirleme durumlarına bakmak gerekir.[238]

Yerel yönetim, vergi oranı ve matrahını belirliyorsa yüksek bir mali özerkliğin olduğu; yerel yönetim, matrahı değil sadece vergi oranını belirliyorsa, ya da merkezi yönetimin verdiği izin dahilinde vergi oranlarını belirliyorsa yerel özerkliğin azaldığı; merkezi yönetim, yerel vergi oranlarını, matrahını ve dolayısıyla yerel gelirleri belirliyorsa özerkliğin olmadığı ifade edilmektedir.[239]

Tablo-20: Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar (2012-2013) (bin TL) (%)

2012			2013		
G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%
23.440.051	45.131.525	51,94	27.570.104	53.931.284	51,12

Kaynak: MİGM, **Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Ödenekler**, <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Genel_ButceVergiGelirlerinden_Alinan_Paylari_ve_Toplam_Gelirler.pdf> (10.08.2014)

Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin GSYH'ya oranı % 4'ler civarındadır. Belediye gelirleri içinde vergilerin payı % 15'ler civarındadır. Belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin oranı % 30'lar civarındadır.[240]

Mali yanılsamanın kaynaklarından biri olarak kabul edilen *Flypaper Etkisi* (Sinek Kağıdı) görüşüne göre, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılan bağışlarla yerel harcama düzeyi arasında pozitif bir ilişki vardır. İdarelerarası aktarımlar, ilave hizmetin vergi maliyetini azalttığı yanılsaması yarattığından seçmenler, kamusal hizmetin reel marjinal fiyatını doğru olarak algılayamazlar; hizmetin düşük maliyetle gerçekleştirildiği yanılgısı nedeniyle vergi fiyatını düşük olarak algılarlar. Bu nedenle de yerel kamu hizmetlerine yönelik taleplerini arttırırlar. Böylece marjinal vergi

[238] Harun Yüksel, "Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme" **Yönetim ve Ekonomi**, Yıl:2013 Cilt:20 Sayı:2, s.193.
[239] Acar ve Kitapcı, 2009, **agm**, s.95.
[240] Yılmaz ve Bağlı, 2011, **age**, s.23.

maliyetinin marjinal faydaya eşit olduğu optimum düzeyi aşan bir hizmet sunumu ortaya çıkar.[241]

Merkezden yapılan yardımlar, gelirdeki artışın bir sonucu olarak, yerel harcamalar üzerinde artış etkisi yaratacaktır. Merkezi yönetim vergileri keserse, bireylerin aynı miktarda artan gelirleri, yerel harcamaları da aynı şekilde arttırır. Merkezi yönetimden yapılan toptan yardımlar, merkezi yönetimin yaptığı denk bir vergi kesintisinin sonucunda meydana çıkandan daha fazla olarak yerel harcamaları teşvik etmektedir. Sinek kağıdı denmesinin nedeni, para, gittiği sektöre yapışır ve yerel kamu ekonomisine giden yardımlar, yerel kamu ekonomisi içinde harcanır.[242]

Yerel yönetim gelirleri içinde merkezden alınan transfer ve bağışların oranı ne kadar yüksek olursa, yerelleşme düzeyi ve buna bağlı olarak mali özerklik derecesinin o oranda düşük olduğu kabul edilmektedir.

Ülkemizde belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldığı pay, yaklaşık % 50'dir. (Tablo-20) Yukarıdaki görüşler ışığında bu oranının mali özerklik derecesi açısından yüksek olduğu ortadadır. Ancak en azından payın verilmesinde ülkemizde nüfus ve gelişmişlik gibi kriterlerin kullanılması ve siyasi etkilere açık olmayan şekilde belirli kanuni hükümler uyarınca dağıtılması açısından olumludur. Kaynak dağılımı açısından eşitlikçi bir yaklaşım gösteren bu uygulamanın, bölgelerarası gelişmişlik farkları açısından olumsuz etkileri ise göz ardı edilemez.

1998-2004 yıllarını kapsayan dönemde OECD ülkelerinde yerel yönetim gelirlerinin/toplam kamu gelirlerine oranı ortalama 25,36, ABD'de ortalama 25,51'dir. Bu oran Türkiye'de 12,97'dir ve oldukça düşük bir değeri ifade etmektedir.[243]

Yerel harcamaların, genel bütçe harcamaları içindeki payı % 10 civarındadır.(Tablo-21) Diğer ülkelerde % 10-30 arası olan bu oranın, yetersiz olduğu belirtilmektedir.[244]

---

[241] Birsen Nacar, "Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (9) 2005, s.229.
[242] Bülbül, 2011, **age**, s. 5-6.
[243] Ulusoy ve Akdemir, 2009, **agm**, s.272.
[244] Yüksel, 2013, **agm**, s.201.

Tablo-21:Yerel Gelirlerin ve Harcamaların GSYİH İçindeki Payı (1982-2011) (%)

Yıl	Yerel Gelirler / GSYİH (%)	Yerel Harcamalar / GSYİH (%)	Yerel Harcamalar / Genel Bütçe Harcamaları (%)
1982	1	1	6
1985	1	1	9
1990	2	2	11
1995	2	2	11
2000	3	3	11
2005	3	3	13
2009	3,4	3,8	12
2010	3,5	3,4	12
2011	3,6	3,4	13

Kaynak: Yüksel, 2013, **agm**, s.200.

Yerel yönetimlerin borçlanma kararı alabilmelerindeki özerklikleri, mali yerelleşmenin bir diğer göstergesi olarak kabul edilmektedir. Daha önce değindiğimiz üzere ülkemizde belediyelerin borçlanmasıyla ilgili sıkı mali kurallar uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir yaratma kapasiteleri arttırılmadıkça borçlarını ödeyebilmeleri de mümkün olmayacaktır.

Kamu açıklarının arttığı ve kamu borçlanmasında önemli risklerin ortaya çıktığı günümüzde, çıkar ve baskı gruplarının talepleri doğrultusunda hareket eden politikacı ve bürokratlar, kamu harcamalarını arttırma ve vergileri indirme yönündeki taleplere direnememektedirler. Dolayısıyla harcamalar yerelleşirken; harcamaların finansmanı, yine merkezi idare tarafından veya borçlanmayla finanse edilmektedir.[245]

Yeni Leviathanizm olarak adlandırılabilecek bu durumda, mali yerelleşmeyle kamusal etkinliğin sağlanamaması bir yana; etkinsizlik kaynağının, merkezden yerele kayacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla yerelleşmeyle birlikte potansiyel kamu açıklarının kapanması yerine yeni açıkların ortaya çıkması mümkündür.[246]

Bu görüşü destekleyen ve borçlanmayla ilgili gündeme gelen kavramlardan biri, *mali kriz*dir. Mali kriz; devletin, harcamalarını vergiler ile değil emisyon ve

[245] Acar ve Kitapcı, 2009, **agm**, s.90.
[246] Mustafa Miynat, "Küreselleşmeden Yerelleşmeye: "Yeni Leviathanizm"", **Yerel Siyaset**, Yıl 2, Sayı 14, Şubat 2007, s. 70.

borçlanma yoluyla karşılaması neticesinde kamu harcamalarının gelirlerini büyük ölçüde aşması olarak tanımlanır.[247]

Nacar'a göre mali krizin ortadan kaldırılmasında Yeni Liberal kuram, devlete ve yerel yönetimlere yeni roller yüklemekte; yerelleştirme ve özelleştirme politikalarına önem vermektedir. Yerel yönetimler, devletin merkezi gücünü sınırlama açısından önemlidir. Çok sayıda ve birbirleriyle yarışan yerel yönetim birimleri, 'en az vergi ve en iyi hizmet' bileşimi ile, yerel nüfusu; geliştirdiği projeler ile sermayeyi kendi alanlarına çekebilir. Ancak yerel siyasi güçlerin de, yerel kamu bürokrasisini genişletme tehdidi söz konusudur ve bu yerel yönetimleri etkinsizliğe ve mali krize sürükler. Bunun için yerelleştirilen mal ve hizmetlerin, bir sonraki aşamada özel sektöre devredilmesi gerekir. Yerel yönetimlerin, kolektif hizmetlerin sunucusu olmaktan çok sermayenin taleplerine duyarlı bir mekan haline gelmesi nedeniyle, yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde sermayenin krizinin yerel yönetimlere aktarılması söz konusudur.[248]

Mali özerkliğin ortaya çıkarabileceği diğer olumsuz durumlar şunlardır;[249]

- Bilgi ve koordinasyon maliyetlerinin yerel yönetimlerde daha yüksek olduğundan, hizmet sunumunda ölçek ekonomisi sağlanamayabilir.

- Yerel hesap verilebilirliğin olmadığı bir ortamda yerel çıkarlar güçlü ise mali yerelleşme, yolsuzluğu ve sosyal tabakalaşmayı artıracaktır.

- Yerel yönetimlerdeki kurumsal ve idari kapasite eksikliği, mali yerelleşmenin yararlarının gerçekleşmesini engelleyebilmektedir.

Ayrıca yerel yönetimlerin mali özerkliğinin artması ile makro-ekonomik istikrarsızlığa karşı mücadelede mali politikaların koordinasyonunun güçleşebileceği belirtilmektedir.[250]

Yerel harcamalarının ve özgelirlerinin düşüklüğü, merkezden yapılan transferlerin yüksekliği ve yerel vergi oranlarını belirlemekle ilgili herhangi bir yetkilerinin de olmadığını göz önüne aldığımızda, ülkemizdeki belediyelerin mali özerkliklerinin olmadığı söylenebilir.

Görüldüğü gibi mali özerkliğin olumlu yanları kadar olumsuz tarafları da vardır. Yapısal sorunlar, eksik demokratik bilinç ve etkinlikten uzak yönetim yapısı

[247] Nacar, 2005, **agm**, s.206.
[248] Nacar, 2005, **agm**, s. 218.
[249] Yüksel, 2013, **agm**, s. 194.
[250] Ulusoy ve Akdemir, 2009, **agm**, s.266.

çerçevesinde düşünüldüğünde yukarda belirtilen olumsuz sonuçların ülkemizde gerçekleşmesi oldukça muhtemel gözükmektedir. Ancak aynı zamanda ülkemizde yerel yönetimlerin ciddi kaynak sorunları olduğu da bir gerçektir.

Belediyelerin vergi gelirleriyle ilgili tek takdir hakkı, vergiyi, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar arasındaki bir tutarda uygulamaktır. Mevcut vergilerin oranları, tabanı ve muafiyet ve istisnalar konusunda belediyeler daha belirleyici olabilmelidirler.

Ayrıca hizmetin özelliğine göre vergi oranlarını belirleyebilme yetkisinin geliştirilmesi ve yerel hizmetlere ilişkin ek vergilerin devreye sokulması önerilebilir. Elbette ülkemizde vergiler, kanunla koyulabilmektedir ki bu da vergileme yetkisinin TBMM'de olması demektir. Önerilen, bu yetkinin devam etmesi ancak yeni vergilerin getirilmesi, mevcut olanların bazılarının yerel idarelere devredilmesi, matrahın yine merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, ancak matrahlar arasındaki alt-üst tutarların geniş tutularak, vergi oranlarını belirleme yetkisinin yerel yönetimlere verilmesidir.

Yerel seçmenlerin ödedikleri verginin farkına varmaları siyasi bilinçlerinin yükselmesini de sağlayacaktır. Sosyal belediyecilik açısından konuya yaklaştığımızda bu durumun ilk faydası, belediyeler tarafından verilen sosyal hizmetlerin, oy aracı olarak görülmesi ve popülizmden arındırılması mümkün olabilir. Böylece sosyal hizmetler, gerçek ihtiyaç sahiplerine yönelebilir.

Aydın'ın yaptığı çalışmada, belediyelerin, gelirleri yetersiz kaldığında kentsel altyapı, çevre ve çevre sağlığı, çöplerin toplanması, yolların bakım ve onarımı, parklar ve eğlenme dinlenme alanları gibi faaliyetlerinden tamamen vazgeçmediği; sosyal politika alanındaki hizmetlerinden ise daha büyük ölçüde vazgeçme kararı aldıkları görülmektedir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden, eğitim ve sağlık hizmetleri sunmaktan, hemşehrilerine meslek ve beceri kazandırma ile barınma ihtiyaçlarını karşılamaktan büyük ölçüde veya tamamen vazgeçen belediye sayısı da oldukça fazladır.[251] Bu doğrultuda mali özerkliğin tamamen olmasa da kısmen arttırılması ve dolayısıyla belediye gelirlerinin arttırılmasının ikinci faydası, belediyelerin sosyal ihtiyaçlara daha fazla yönelmelerinin mümkün kılınabilmesidir.

[251] Murat Aydın, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk Yayınları, 2008, s.144.

B-Alternatif Gelir Önerileri

Mali özerklik sonucunda belediyelerin ihtiyaçları ve yerel vergi kapasiteleri ile orantılı gelir toplayabilmeleri mümkün hale gelebilir. Örneğin fazla turist çeken bir bölgede konaklama ya da şehir vergisi uygulamasına gidilebilmesi o bölgede hizmet veren bir belediye açısından önemli bir ek gelir sağlayabilir. Ancak çalışmamızda bölgesel niteliklere bakılmaksızın tüm belediyeler tarafından uygulanabilecek gelir önerilerine yer verilmiştir.

1-Kentsel Rantın Vergilendirilmesi

Kentsel rant, kentlerdeki hızlı nüfus artışı nedeniyle tarım arazilerinin imara açılması nedeniyle oluşabilir. Böylece tarımsal topraklar, imar hakları ve alt yapı koşulları yerine getirilerek, kent toprağı olarak yeniden üretilmektedir.[252]

Kentsel rant, daha önce çok değerli olmayan konutların çeşitli sebeplerle değerlenmesi neticesiyle de oluşabilir. Örneğin kentin genişlemesi, belirli alanların giderek iş ve ticaret merkezlerine yaklaşması, daha önce kent çeperinde kalan yoksul alanlarla kentin lüks bölgelerinin birleşmesi ya da o bölgeye yapılacak yeni büyük yatırımların yapılması nedenleriyle ortaya çıkabilir.

Kentsel rant, hem önceden değerli olmayan alanların aşırı değerlenmesi nedeniyle bir kazanç yaratmakta hem de spekülasyon yoluyla değersiz alanların ucuza alınması yoluyla ikinci bir ekstra kazanç yaratmaktadır. Kentsel alanların bir spekülasyon aracı haline gelmesi, şehrin imar planlarında belirlenen yönde değil spekülasyona konu alanlara doğru çarpık ve plansız gelişmesini sağlamaktadır.

Belediyeler, yaptıkları imar planları, yatırımlar ve kentsel dönüşüm projeleri ve sağladıkları ulaşım ve altyapı hizmetleri ile kentsel rantın oluşumunda ve dağıtımında önemli rol oynamaktadırlar. Eğer konutun ya da arazinin değerinin artışında, belediyenin ya da merkezi yönetimin payı var fakat sahibinin hiçbir katkısı yoksa, oluşan kentsel rantın, bir şekilde kamuyla paylaşılması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu rantın kamuya aktarılması ve oluşan olağanüstü ve spekülatif artışların dengelenmesi için önerilen, oluşan değer artışının vergilendirilmesidir.

İstihdam yaratan, ekonomiyi canlandıran imalat ve hizmet sektörleri vergilendirilirken, gayrimenkul alım satımı gibi istihdam oluşturmayan ve ekonomiye

[252] Mustafa Ökmen ve Hatice Yurtsever, "Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s.62.

katkısı olmayan bir faaliyetten elde edilen kazancın vergilendirilmemesi, vergilemede adalet ve eşitlik ilkeleriyle sosyal adalete aykırıdır. Ayrıca bu durum, girişimcileri üretken sektörlere yatırım yapmak yerine spekülatif gayrimenkul yatırımına yönlendirecektir.[253]

Dünyada toprak rantının vergilendirilmesi*oprak değer artış vergisi* (Land Value Taxation- LVT) ile yapılmaktadır. Mülkiyet sahibi kayıtlarda belli olduğu için gizlenmesi ve verginin kaçırılması çok zordur.[254] Ülkemizde gayrimenkul değerlerinin tam ve doğru olarak izlenmemesi nedeniyle artan değerin belirlenerek vergilendirilmesi bir yana, emlak vergisi dahi tam olarak alınamamaktadır.

1985 yılına kadar merkezi yönetim tarafından toplanan Emlak Vergisi, yapılan değişiklikle, belediyeler tarafından toplanan bir vergi durumuna getirilmiştir. Yine 2002 yılında yapılan değişiklikle, beyan usulüne göre rayiç bedel üzerinden hesaplanmaktayken, emlak vergisinin matrahı bir takdir komisyonu tarafından re'sen belirlenmektedir. Ülkemizde emlak vergisine ilişkin olarak, mali kadastronun olmayışı, takdir komisyonlarının yetersizliği, belediyelerin nitelikli personel azlığı, mükelleflerinin vergiyi ödemedeki isteksizliği, ödenmeyen vergiye yönelik herhangi bir otokontrol mekanizmasının bulunmaması gibi çeşitli sorunlar yaşanmaktadır.[255]

Denetimle ilgili sorun, belediyelerin vatandaşın bildirimini beklemeksizin mükellefleri tespit etmesi gerekirken; ülkemizde sadece alım satıma konu taşınmazların tapu kayıtları için, emlak vergisi borcu yoktur yazısı istenmekte, bunun dışında emlak vergisi denetimiyle ilgili başka bir işlem yapılmamaktadır.[256]

Emlak vergisiyle ilgili belki en önemli sorun, vergiye konu olan taşınmazın değerinin doğru ve gerçekçi bir biçimde hesap edilememesidir. Vergi değerinin tespitine ilişkin belediyelerden kaynaklanan sıkıntılar şu şekilde özetlenebilir;[257]

- Takdir komisyonlarında yeterli veri ve uzman personel olmadan emlak değerin belirlenmesi,

- Vergi tahsilatında etkinlik için gerekli stratejinin belirlenmemesi, yeterli kurumsal örgütlenme ve personel politikası oluşturulamaması,

---

[253] Fatih Kaya, "Gayrimenkul Rantlarının Vergilendirilmesi", **Vergi Dünyası**, Sayı 361, Eylül 2011, s.90.
[254] Ökmen ve Yurtsever, 2010, **agm**, s.65.
[255] Mithat Arman Karasu ve Mehmet Karakaş, "Belediyelerin Emlak Vergisindeki Gelir Kaybı: Şanlıurfa Belediyesi Örneği", **Maliye Dergisi**, Sayı 163, Temmuz-Aralık 2012, s.438.
[256] Canatay Hacıköylü ve Fethi Heper, "Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s.6.
[257] Hacıköylü ve Heper, 2010, **agm**, s.9-10.

- Vergi tekniği konusundaki yetersizlik ve emlak vergisine gereken önemin verilmemesi,

- Belediyelerin emlak vergisine yönelik tahakkuk ve tahsilat tutarlarını içeren mali istatistiklerle ilgili kamuoyunu yeteri kadar bilgilendirmemesi,

- Belediyelerde harita mühendisi, değerleme uzmanı gibi teknik kadroların yetersiz olması ve yönetim değiştikçe personelin de değişmesi,

- Tapuyla belediye arasında bilgi akışını hızlandıracak teknolojik altyapı eksikliği gibi belediyelerin vergi uygulamalarında bilişim teknolojisi olanaklarından ve otomasyon sistemlerinden yeterince yararlanamaması, vergi haritalarının kullanılmaması ve coğrafi bilgi sistemlerinden yararlanılmamasıdır.

Taşınmazın artan piyasa fiyatının vergiye tam olarak yansıtılamaması hem sağlanacak gelirin azalmasına neden olmakta hem de kentsel rantın vergilendirilmesi konusunda beklenen faydanın elde edilmesini zorlaştırmaktadır. Yerel emlak piyasasının özellikleri, piyasa fiyatı, kentsel rant, yıllara bağlı artış oranları göz ardı edilerek; bunun yerine yapı maliyet bedeli, arsa payı değeri, aşınma payı oranı, binada asansör ya da kaloriferin varlığı gibi donatıları içeren bir değerleme yapılmaktadır. Taşınmazların değerlemesi ile ilgili nesnel ölçütler tanımlanmadığı için öznel ölçütler kullanılmaktadır. Vergiye konu olacak taşınmazın boyut, tip, yapı türü, kullanım biçimi yanında kent içinde bulunduğu konum, özel ve kamusal yatırımların taşınmaz üzerindeki etkisi, taşınmazdan elde edilen kira ya da diğer gelirlerin net olarak belirlenmesi gerekir. Taşınmazın değerindeki değişiklikler takip edilemediği için, taşınmazların değer artışları etkin şekilde vergilendirilememektedir. [258]

Karasu ve Karakaş'ın Şanlıurfa ili için yaptıkları çalışmalarında ortaya çıkan sonuçlardan biri, piyasa fiyatlarında görülen yüksek artışlar karşısında vergi değerlerinin piyasa fiyatlarının gerisinde kaldığıdır. Örneğin, araştırma yaptıkları bir bölgede 2002 yılında bir dairenin piyasa fiyatı 60 bin TL iken vergi değeri 15 bin TL, 2012 yılında piyasa fiyatı 500 bin TL iken vergi değeri yalnızca 55 bin TL'dir. Görüldüğü gibi özellikle rantın yüksek olduğu yerlerde vergi değeri ile piyasa fiyatı arasındaki fark yıllar geçtikçe açılmaktadır.[259]

Türkiye'de, kentsel dönüşüm ve kentsel planlama süreci sonrasında ortaya çıkan rant gelirlerinin tam olarak vergilendirildiğini ifade etmek güçtür. Yine de

[258] Karasu ve Karakaş, 2012, **agm**, s.439.
[259] Karasu ve Karakaş, 2012, **agm**, s.443.

belediyeler tarafından alınan harcamalara katılma payları ile Gelir Vergisi Kanunun 80. maddesinde yer alan gayrimenkul değer artış kazancı üzerinden alınan vergiler, bu kapsamda değerlendirilebilir.[260] Ancak Tablo-13'e baktığımızda harcamalara katılma payının toplam belediye gelirleri içindeki oranının sadece % 1,5 olduğu görülmektedir.

Ülkemizde 1970 yılında yürürlüğe giren 1318 sayılı Finansman Kanunu ile gayrimenkul kıymet artışlarının vergilendirilmesine yönelik düzenlemeler mevcut bulunmakta iken, ülkedeki tasarruf açığı ve yetersiz sermaye birikimi gerekçesiyle[261], 1982 yılında, gayrimenkul kıymet artışı vergisi yürürlükten kaldırılmıştır.

193 sayılı GVK'nın 80. maddesinde yer alan hükmünde, GVK'nın 70. maddesinin 1, 2, 4 ve 7 numaralı bentlerinde yazılı gayrimenkullerin iktisap tarihinden itibaren başlayarak beş yıl içinde elden çıkarılmasından doğan kazançların değer artış kazancı olarak vergilendirileceği belirtilmektedir.[262]

Aynı maddeye göre bir takvim yılında elde edilen değer artışı kazancının, 2014 yılı için 9.700 TL'si gelir vergisinden müstesnadır. Bu tutarın üzerindeki kazançlar gelir vergisine tabi tutulmaktadır. Böylece bu süre içinde yapılan satışların kazanç sağlama amacı ile yapılmış olduğu kabul edilerek kazancın vergilendirilmesi sağlanmış olmaktadır. Emlak vergisinde olduğu gibi alım satım değerinin tapuda çok düşük belirlenmesi durumunda, ortaya çıkan kazancın istisna sınırlarında kalması ve vergilendirilememesi söz konusu olacaktır.

Diğer bir durum, belediyenin yaptığı yatırım ve hizmetler nedeniyle değeri artan taşınmazın, satışa konu edilmemesi durumunda elde edilen değer artışının nasıl vergilendirileceğidir. Bu noktada da harcamalara katılma payı olarak hizmet maliyetinin bir kısmının taşınmaz sahiplerinden tahsil edilmesi yerinde bir uygulamadır. Yine de sadece belediyenin katlandığı maliyetleri yansıtmak ile taşınmazın artan değerinin belirlenerek vergilendirilmesi aynı değildir.

Görüldüğü gibi Türkiye'de emlak vergisi açısından öncelikli durum, doğru değerleme yapılmasıdır. Bu sağlandıktan sonra ayrıca bir değer artış vergisi gündeme getirilebilir.

[260] Ökmen ve Yurtsever, 2010, **agm**, s.67.
[261] Kaya, 2011, **agm**, s.90.
[262] Ökmen ve Yurtsever, 2010, **agm**, s.69.

2-Çevre Vergileri

1990'lı yılların başından itibaren kabul görmeye başlayan *sürdürülebilir kalkınma* (sustainable development) yaklaşımı, "bugünün ihtiyaçlarını karşılarken, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılamalarına zarar vermemeleri" anlayışına dayalıdır.[263] Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınmaya verilen önem çevrenin geri plana atılmasına neden olabilmektedir.

Çevre faktörünün devreye girmesiyle standartlar koyma, teknolojik zorunluluklar getirme veya maliyet azaltma yoluyla ekonomik birimlerin davranışlarında farklılık yaratan araçlar, çevre yönetiminde kullanılan ekonomik araçlardır. Bu araçlar, sübvansiyonlar, vergiler(kirletme vergisi), harçlar(emisyon ve atık harçları), kullanıcı ücretleri(katı atık veya atıksuyun toplanması ve arıtılması için alınan ücretler), çeşitli lisans, kota, izinler(pazarlanabilir kirletici izinleri), fiyatlandırma(doğal kaynak ve ürünlerin fiyatlandırılması), depozito sistemi, vergi iadesi ve teşviklerdir. Ayrıca kirlenme ve bozulmadan zarar görenler üzerindeki etkileri ortadan kaldıracak tazminat ödemeleri ve emisyon ticareti de ekonomik araçlar arasındadır. Türkiye'de ekonomik araçların henüz yeterince uygulamaya konulamadığı, konulanların da istenilen etkiyi sağlamadığı görülmektedir.[264]

2872 sayılı Çevre Kanunun 3. maddesinde geçen; "kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır" hükmü mevzuatımızda *kirleten öder* prensibinin benimsendiğini göstermektedir. Yine aynı kanunda yer alan "çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirletme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılır" hükmü, çevresel bazı yükümlülüklere yer verileceğini göstermektedir.[265]

---

[263] Biltekin Özdemir, "Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri", **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s. 3.

[264] Ercan Çitil vd, "Sanayiden Kaynaklanan Deniz Kirliliğini Önlemeye Yönelik Ekonomik Araçlar: Akdeniz Örneği", **10. Endüstriyel Kirlenme Kontrolü Sempozyumu**, 07-09 Haziran 2006, İstanbul, s.2-4.

[265] Karbon piyasaları, zorunlu (Kyoto Protokolü esneklik mekanizmaları) ve gönüllü olmak üzere iki kategori altında incelenebilir. Türkiye, Kyoto Protokolü'nün emisyon ticaretine konu olan esneklik mekanizmalarından yararlanamamaktadır. Ancak, çevresel ve sosyal sorumluluk ilkesi çerçevesinde

Çevre vergilerinin yerel ya da merkezi düzeyde uygulanmasını belirleyen üç kriter bulunmaktadır:[266]

-Çevre korumasının tam bir kamusal mal olması: Yerel birimde meydana gelen artışın ülke genelinde çevre kalitesini bozması durumunda çevresel standartların belirlenmesi merkezi yönetimin sorumluluğunda olmalıdır. Örneğin iklim değişikliğinin etkileri bölgeler arasında farklılık gösterse de toplamdaki kirlilik düzeyine bağlıdır.

-Çevre korumasının tam bir yerel kamusal mal olması: Bazı durumlarda belli bir yerel birimdeki çevre kirliliğinin etkileri sadece o bölge içinde meydana gelir. Yerel içme suyu kalitesi ya da çöplerin toplanması örneklerinde olduğu gibi çevresel standartların belirlenmesi yerel yönetimlerin kontrolünde olmalıdır.

-Yerel düzeyde meydana gelen dışsallıklar: Yerel birimde meydana gelen kirlilik diğer yerel birimlere de yansıyacaktır. Kirlilikle mücadele eden yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerinden kirlilikle mücadele etmeyen birimlerin de yararlanması durumunda etkin olmayan bir kontrol seviyesi ortaya çıkacaktır. Bu durumda merkezi yönetimin müdahaleleri önerilmektedir.

Dolayısıyla negatif dışsallığın yayıldığı coğrafi alan hangi çevre vergisinin hangi yönetim kademesinde uygulanacağını belirleyen kriterdir. Diğer kriterler ise çevreyle ilgili hususların yönetim birimleri arasında önem sıralaması, vergilemede fayda ilişkisini ifade eden yerellik düzeyi, vergi matrahının hareketliliği ve gelir esnekliğidir.[267] Bu kriterlere göre kirlilik/kaynak vergilerinin yerel yönetimler, ulaşım ve enerji vergilerinin merkezi yönetimler tarafından alınması gerektiği ifade edilmektedir.[268]

Ülkemizdeki uygulamaların da bu yönde olmasına karşın; taşıt sahipliği/kullanımı üzerinden alınan bir ulaşım vergisi olan motorlu taşıtlar vergisinin yerel yönetimlerce alınması gereği aşağıda tartışılacaktır. AB'de birçok ülkede MTV, yerel yönetim düzeyinde uygulanmaktadır. Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz gibi bazı

---

kurulmuş Gönüllü Karbon Piyasası'na yönelik projeler 2005 yılından beri geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, **Emisyon Ticareti**, <http://www.eie.gov.tr/iklim_deg/emisyon_ticareti.aspx> (07.08.2014)

[266] İsmail Orçun Gündüz ve Bilge Hakan Agun, "Çevre Vergilerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulaması", **Maliye Finans Yazıları**, Yıl: 27 Sayı: 99, Nisan 2013, s.61.

[267] Gündüz ve Agun, 2013, **agm**, s.64.

[268] Gündüz ve Agun, 2013, **agm**, s.65.

AB ülkelerinde enerji vergileri de yerel düzeyde alınmaktadır.[269] Dünyada genelde merkezi yönetimler tarafından uygulanan karbon vergisi uygulaması ülkemizde uygulanmamaktadır.

i-Enerji Vergileri

Ülkemizde çevre ile ilgili vergilerden biri, motorlu taşıt yakıtlarından alınan Özel Tüketim Vergisi'dir.[270] Ancak bu verginin çevresel amaçları tartışmalıdır. Örneğin, akaryakıt ürünleri, doğal gaz, LPG ve benzerlerinden ÖTV alınırken, kömürden alınmamaktadır.

Akaryakıtla ilgili vergilendirmede yakıtın çevreye verdiği zarar (emisyon miktarı) değil, tüketim miktarı (litre) esas alınmakta ve yakıtın türüne göre vergi oranı farklılaşmaktadır. Bu da verginin ülkemizde çevresel amaç için değil mali amaç için yüksek oranda alındığı fikrini desteklemektedir.

Ülkemizde motorlu taşıt alımında da motor hacmine göre önce ÖTV, daha sonra hesaplanan ÖTV tutarı matraha dahi edilerek KDV hesaplanmaktadır. Bu uygulama da bir tür çevre vergisi olarak değerlendirilmektedir.

Ayrıca ülkemizde en fazla kirleticilik özelliğine sahip enerji ürünlerinden olan elektrik üzerinden belediyenin de gelirleri arasında yer alan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi tahsil edilmektedir. Elektrik enerjisi satış bedeli üzerinden hesaplanarak; tahsilatı elektrik enerjisi sağlayan kuruluşlarca yapılmakta, bir beyanname ile belediyelere ödenmektedir. Elektrik üzerinden ayrıca Enerji Fonu, TRT Payı ve KDV alınmaktadır.

Avrupa'da elektriğin vergisinin fiyata oranının en yüksek olduğu ülkeler, İtalya ve Türkiye'dir. AB ve OECD ülkeleri içinde akaryakıt ürünleri üzerinden en yüksek vergiyi alan ülke ise Türkiye'dir.[271] Bu açıdan zaten çok yüksek olan vergilerin daha da arttırılmasını önermek mümkün görünmemektedir. Elektrik tüketimi üzerinden belediyelere zaten pay verilmektedir.Yakıtlardan alınan ÖTV ve KDV gibi vergilerin belediyelere devredilmesi de uygun değildir.

---

[269] Bkz. Gündüz ve Agun, 2013, **agm**, s.71-72.
[270] Motorlu taşıt yakıtlardan KDV de alınmaktadır.
[271] Arman Zafer Yalçın, "Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz", **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 27, 2013, s.146

ii-Motorlu Taşıtlar Vergisi

Çevresel etkilere sahip diğer vergi, Motorlu Taşıtlar Vergisi'dir. Motor hacmi büyüdükçe verginin artması çevresel amaçla uyumludur; ancak aracın yaşı arttıkça verginin düşüyor olması, kirliliğin azaltılması amacına aykırı düşmektedir. Bu, MTV'ye çevresel bir vergi olarak değil bir servet unsuru olarak yaklaşıldığını göstermektedir.

MTV'nin, taşıt kullanımın ortaya çıkardığı kalabalıklaşma maliyetlerini giderme ve çevre kirliliği ile mücadelede önemli bir araç olarak belediyeler tarafından toplanması önerilmektedir. Motorlu taşıt kullanımın artması, yolların, park alanlarının yapımı, bakımı ve onarımında belediyelere önemli maliyetler yaratmaktadır. Bu verginin belediyelere bırakılmasıyla belediyelere yüklenen bu maliyetlerin karşılanması mümkün olabilecektir.[272]

Yerel yönetimlerin, genel olarak yarı kamusal nitelikte hizmetler sunması nedeniyle bu hizmetlerin mümkün olduğunca fayda vergileriyle finanse edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Yolların yapım ve onarımı gibi amaçlarla kullanılabilecek MTV de fayda prensibine en uygun vergilerden biridir.[273]

MTV, yerel yönetimler tarafından etkin yönetilebilecek vergilerden olup, istikrarlı gelir sağlayabilecek niteliktedir. Fayda vergilemesi düşüncesine uygun olan bu vergiler, sunulan hizmet ile ödenen vergi arasındaki bağlantıyı sağlayacağından hesap verilebilirliği ve ekonomik etkinliği mümkün kılacaktır.[274] Ulaşım altyapısının kalitesi ve hizmetin sunumundan doğrudan yerel yöneticiler sorumlu olacaktır.[275]

Yerel düzeyde alınan MTV ile belediyeler önemli bir gelir kaynağı elde etmiş olacaklardır. Emlak Vergisi ile ilgili daha önce belirttiğimiz emlak değerinin yani matrahın belirlenmesi sorunu bu vergi türü için söz konusu olmaz. Çünkü spesifik olarak uygulanan bu vergide, motor hacmi, taşıtın yaşı gibi subjektif olmayan kesin ölçütler kullanılmaktadır.

Bilindiği gibi belediyelerin ulaşım gibi kentsel altyapı ve sadece şehir içi trafikle ilgili görevleri bulunmaktadır; şehirlerarası yolların yapımı merkezi hükümetin görevidir. Bu açıdan MTV'den elde edilecek gelirin tamamının mı bir kısmının mı belediyelere bırakılacağı, kim tarafından toplanacağı (örneğin merkezi hükümet

[272] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, "Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi", **Sosyoekonomi**, Ocak-Haziran, 2013-1, s.89.
[273] Ulusoy ve Akdemir, 2013, **agm**, s.96.
[274] Ulusoy ve Akdemir, 2013, **agm**, s.98.
[275] Ulusoy ve Akdemir, 2013, **agm**, s.104.

tarafından toplanıp, o belediye sınırlarına giren araçlar için ödenen MTV'den yerel yönetime belli bir pay verilmesi ya da yerel yönetim tarafından toplanıp kendi payını aldıktan sonra merkeze aktarması gibi) da ayrıca tartışılmalıdır. Ancak daha önce belirtildiği gibi nüfusun yaklaşık % 83'ü kentlerde yaşamaktadır. Bu nedenle MTV gelirlerinin yaklaşık % 80'inin belediyelere bırakılması önerilebilir. Böylece belediyelerin gider yetersizliğinin önemli bir kısmının (yaklaşık % 15)[276] çözüleceği söylenebilir.

iii-Çevre Temizlik Vergisi

Ülkemizdeki tek doğrudan çevre ile ilgili kirlilik vergisi, belediyelerin gelir kaynaklarından olan Çevre Temizlik Vergisi'dir. Bir çeşit hizmet harcı ya da kullanım bedeli olarak ödenen vergi, tüketilen su miktarına bağlı olarak hesaplanmaktadır ve su faturası ile tahsil edilmektedir.

Verginin, katı atık emisyon miktarı ile atık bertarafının marjinal maliyeti arasında bir ilişki kurulmadan düzenlenmesi nedeniyle, hem katı atıkların uzaklaştırma maliyetini karşılamamakta hem de atık miktarının azaltılması konusunda bir teşvik sağlamamaktadır. Kısacası mükellefleri daha az atık üretmeye zorlayacak veya teşvik edecek bir mali mekanizma sunmamaktadır.[277] Bu doğrultuda vergi miktarının atık maliyetine uyumlu olarak belirlenmesi önerilebilir.

iv-Karbon Vergisi

Çevresel olumsuz etkileri azaltmada dünyada uygulanan vergilerden biri *karbon vergisi*dir. Farklı uygulamalar söz konusu olsa da bu vergi, temelde sera gazlarının birikiminin önlenmesine yöneliktir. Vergi fosil yakıtı kullanımıyla, küresel ısınma problemini oluşturan sera gaz emisyonlarının neden olduğu negatif dışsallıkların, fiyat mekanizması yoluyla içselleştirilmesini savunan Pigouvian vergi sınıflandırması içinde yer alan[278] bir emisyon vergisidir.

Pigou'ya göre eksik rekabetin olduğu herhangi bir endüstride eğer marjinal net sosyal hasılanın değeri marjinal net özel hasılanın değerinden az ise bu, çıktının ideal düzeyin üstünde olduğu anlamına gelir. Marjinal net sosyal hasılanın özel hasıladan

[276] Ulusoy ve Akdemir, 2013, **agm**, s.109.
[277] Ercan Çitil vd, "Katı Atık Yönetiminde Ekonomik Araçların Kullanımı ve Çevre Temizlik Vergisi", **İTÜ Dergisi,** Cilt 9, Sayı 6, 2010, s.1.
[278] Birol Kovancılar, "Küresel Isınma Sorunun Çözümünde Karbon Vergisi ve Etkinliği", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:8 Sayı:2, 2001, s.12.

küçük olduğu her endüstri için belirli bir oranda vergi konulmalıdır. Böylece devlet, her iki marjinal değer birbirine eşitlenecek şekilde çıktıyı değiştirerek ekonomik refahı artırır.[279]

Bir karbon vergisi, negatif dışsallık olan fosil yakıtların neden olduğu emisyonların her birimi üzerine uygulandığı takdirde optimal olabilir. Emisyonların belirlenmesindeki zorluk nedeniyle, emisyonların vergilendirilmesi ile emisyonlara neden olan ürünlerin vergilendirilmesi arasında seçim yapmak gerekebilir.[280]

Zorluk, marjinal sosyal ve özel zarar arasındaki marjinal zararın parasal değerinin hesaplanmasından kaynaklanmaktadır. Ancak yapılan çalışmalarla yıllık ton başına ne kadar karbon vergisi ödenmesi gerektiği yaklaşık olarak hesaplanmıştır. Örneğin 2014 için bu rakam 19,32 dolardır.[281]

Ulusal sera gazı emisyonları, 1996 Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) Rehberi kullanılarak hesaplanmaktadır. Ülkemizde 2012 yılında toplam sera gazı emisyonu 439,9 milyon ton CO_2 eşdeğerine yükselmiştir.[282]

Her iki veriyi birlikte değerlendirdiğimizde çıkan sonuç, salınan emisyonların tamamının vergilendirildiği varsayımı altında toplanabilecek karbon vergisi, yaklaşık 17,6 milyar TL'dir. Bu rakam, belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık 1/3'ünü oluşturmaktadır.

Avrupa Komisyonu, tüm emisyonu kapsayacak şekilde vergileme yapılmasını önermesine rağmen bu vergiyi uygulayan ülkelerde genelde emisyonun tamamının vergilendirilmediği ve bazı sektörlere muafiyet tanındığı görülmektedir. Özellikle enerji yoğun sektörlerde karbon vergisi uygulanması, uluslararası rekabet kaybına yol açabilmektedir.[283]

Bu doğrultuda ülkemizde de bu vergi uygulansa bile tüm sektörleri ve emisyonları kapsamayacağı ve hesaplanan vergi gelirinin elde edilemeyeceği tahmin edilebilir. Ayrıca böyle bir vergi uygulaması karşısında firmalar, toplam emisyon azaltma maliyetleri ile ödeyecekleri vergi miktarı toplamının en az olduğu noktaya

---

[279] Veli Kargı ve Cihan Yüksel, "Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri", **Maliye Dergisi**, Sayı 159, Temmuz-Aralık 2010, s.185.
[280] Kargı ve Yüksel, 2010, **agm**, s.194.
[281] Center for Climate and Energy Solutions, **Options And Considerations for a Federal Carbon Tax**, 2013 <http://www.c2es.org/publications/options-considerations-federal-carbon-tax> (07.08.2014)
[282] TÜİK, **Seragazı Emisyon Envanteri 2012**, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16174> (08.08.2014)
[283] Hakan Hotunluoğlu ve Recep Tekeli, "Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyonu Azaltıcı Etkisi Var mı?" **Sosyoekonomi**, Temmuz-Aralık 2007-2, s.121.

kadar emisyonlarını azaltmaya çalışacaklardır. Böylece toplanabilecek vergi miktarı daha da düşecektir. Ancak yine de elde edilecek gelir, belediyelerin toplam gelirleri içinde önemli bir pay oluşturacaktır. Görüldüğü gibi karbon vergisi uygulamasının hem çevresel hem de mali açıdan olumlu etkileri olacaktır.

Karbon vergisinin uygulandığı ülkeleri incelediğimizde verginin genelde merkezi hükümetler tarafından toplandığı görülmektedir. Ülkemiz açısından çevresel etkileri olan vergilerin dahi mali amaçlarla toplandığı düşünülürse, karbon vergisinin konulmasını ve hatta belediyeler tarafından toplanmasını önermek, gerçek dışı gözükebilir. Ancak özellikle yoğun trafik ve sanayileşmenin yarattığı çevresel sorunlarla mücadele eden belediyeler açısından kirliliğin önlenmesi ve bu doğrultuda mali kaynak yaratılması gerekmektedir. Bu açıdan öncelikle karbon vergisi uygulamasına gidilmesini, karbon vergisinin yine merkezi düzeyde uygulanmasını ancak kirlilik düzeylerine göre belediyelere toplanan miktardan pay verilmesini önerilebilir.

Bunun dışında AB'nin birçok ülkesinde, motorlu taşıtların vergilendirmesinde karbondioksit emisyonu veya yakıt verimliliğini esas alan uygulamalar söz konusudur. En azından MTV hesaplanırken kullanılan ölçütlere (daha az gaz emisyonu ve daha çok yakıt etkinliği sağlayan araçlardan düşük vergi alınması şeklinde) taşıtların emisyon salınım değerlerinin eklenmesi gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EGE BELEDİYELER BİRLİĞİ'NE BAĞLI SEÇİLMİŞ BELEDİYELERDE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I-Belediye Birliklerinin Hukuki Yapısı

Mahalli idare birlikleri, birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade eder.

Anayasanın 127. Maddesinde; "mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır. Bu doğrultuda birliklerin hukukî statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları, 2005 tarih ve 5355 sayılı kanunla düzenlenmiştir.

Birlik, Bakanlar Kurulu'nun izniyle kurulur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya ve yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. Görüldüğü gibi, kurulmuş bir birliğe üyelikte Bakanlar Kurulu'nun izni aranmaz.

Ancak 5355 sayılı kanuna göre, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu durumda birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır. Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşur. Ancak dışarıdan seçileceklerin sayısı mahalli idare meclisinden seçileceklerin üçte

birini geçemez. Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir. Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunmaz.

Birlik encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşur.

Birlik meclisine dışarıdan üye seçimine izin verilmesi ve meclisin görev ve yetkileri arasında bulunan birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verme yetkisi verilmesi, birliklerin yönetişime açılmasını tamamlayacak bir düzenleme olduğu ileri sürülmektedir.[284] Ayrıca belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerine ilişkin yapılan düzenlemelerin bu örgütlere işletme niteliği kazandırdığı, sundukları kamu hizmetlerinin küresel piyasaya açıldığı da belirtilmektedir.[285]

[284] Mihriban Şengül, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları", **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 3, Sayı: 6, 2008/6, s.67-87, s.82.
[285] Şengül, 2008, **agm**, s.81.

Tablo-22: Mahalli İdare Birliklerinin Gelir ve Giderleri

Gelirleri	Giderleri
Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları	Birlik hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler
Birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler	Birliğin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluk, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler
Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler	Hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler
Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler	Birliğin hizmet binalarının, tesislerinin, araç ve gereçlerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler
Kira ve faiz gelirleri	Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ücretler ile sigorta giderleri
Bağışlar	Dava takip ve icra giderleri
Köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak pay	Avukatlık, danışmanlık ve denetim ücretleri
Diğer gelirler	Kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri
	Temsil, tören ve ağırlama giderleri

Kaynak: 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf> (15.08.2014)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesi, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkını düzenlemektedir. Buna göre[286];

[286] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, <http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf> (15.08.2014)

-Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

-Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. (Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf)

-Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler. (Türkiye'nin çekince koyduğu paragraf)

Birlikler kuruluş amaçlarına göre şu şekilde sınıflandırılır;[287]

-Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir.

Ülkemizde bu amaçla iki birlik kurulmuştur. Bu birlikler, ülkemizdeki bütün belediyeleri temsil etmek üzere kurulan *Türkiye Belediyeler Birliği* (TBB) ve bütün il özel idarelerini temsil etmek üzere kurulan *Vilayetler Hizmet Birliği* (VHB). Kanun gereği bu amaçla başka birlik kurulması mümkün değildir.

-En az iki mahalli idare bir araya gelerek ortak amaçlarını gerçekleştirmek için birlik oluşturabilir. Üye sayısı yüzden fazla olan birlikler genellikle birden çok ili kapsayan, bazen belli bir coğrafik bölgedeki mahalli idarelerin oluşturduğu mahalli idare birlikleridir. Ülkemizde üye sayısı yüzden fazla olan birliklerin sadece belediyeler tarafından kurulduğu görülmektedir. Örneğin; Marmara ve Ege Belediyeler Birlikleri gibi.

-Bu birlikler dışında, turizm, altyapı hizmet birlikleri, sulama birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri (KHGB) vb. sayılabilir.

1990'lı yıllardan itibaren özellikle küreselleşme ve Avrupa Birliği ile bütünleşme düşünceleri doğrultusunda uluslararası kuruluşlardan kredi almanın ve

[287] TBB, **Mahalli İdare Birlikleri**, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri/uye-sayisi-yuzden-fazla-olan-birlikler> (15.08.2014)

çeşitli alanlarda işbirliği yapmanın yolu olarak görülmeye başlanan birliklerin çeşitlendiği ve sayıca arttığı ifade edilmektedir.[288]

Tablo-23: Mahalli İdare Birlikleri Toplam Sayılar (2006-2014)

Birlik Türleri/Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
KHGB	441	441	441	441	442	442	443	443	443
İçmesuyu Birliği	37	49	60	69	74	80	88	92	92
Belediye Hizmet Birliği	44	50	51	51	53	55	56	57	57
Turizm Birliği	11	20	32	45	48	50	53	53	53
Çevre Altyapı Hiz. Bir.	52	66	75	80	90	96	99	99	99
Özel İdare-Bel. Hiz. Bir.	10	11	11	12	12	12	12	12	12
Ulusal Düzeyde Birlikler	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Kalkınma Birliği	8	8	9	10	11	11	11	11	11
Sulama Birliği[289]	340	357	362	376	398	0	0	0	0
Diğer	12	12	12	12	13	15	15	15	15
Fesih	596	616	661	691	700	714	720	720	721
Toplam	956	1.016	1.055	1.099	1.143	763	779	784	784

Kaynak: MİGM, **Birlikler** <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf> (15.08.2014)

Ülkemizde farklı amaçlarla kurulan pek çok birlik bulunmaktadır. 2014 yılı için toplam 784 birlik bulunmakta, bu birlikler arasında en çok KHGB bulunmaktadır. Belediye hizmet birliklerinin sayısı ise 57'dir.

[288] Umut Üzmez, "Türkiye'de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 14/2, 2012, 127-158, s. 136.

[289] 2011 tarih ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nun çıkmasıyla, 5355 sayılı kanunda belirtilen sulama birlikleri ile ilgili madde yürürlükten kaldırılmıştır. Kısacası sulama birlikleri kaldırılmamış, farklı bir statüye kavuşturulmuştur.

Tablo-24: Mahalli İdare Birliklerinin Gelirleri, Harcamaları ve Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (2012-2013) (bin TL)

	2012	Oranı	2013	Oranı
Mahalli İdare Birliklerinin Gelirleri	2.152.998	%	2.569.811	%
Mahalli İdarelerin Toplam Gelirleri	69.263.300	0,031	83.376.231	0,030
Mahalli İdare Birliklerinin Harcamaları	2.714.271	%	3.225.444	%
Mahalli İdarelerin Toplam Harcamaları	69.298.699	0,039	87.589.594	0,036
Mahalli İdare Birliklerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar	9.446	%	4.086	%
Mahalli İdarelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Toplam Payları	27.243.013	0,0003	31.965.837	0,0001

Kaynak: MİGM, **Genel İstatistikler**, <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Harcamalar.pdf> , <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Gelirler.pdf>, <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Genel_ButceVergiGelirlerinden_Alinan_Paylari_ve_Toplam_Gelirler.pdf> Tablolardan yararlanılarak hazırlanmıştır. (15.08.2014)

Mahalli idare birliklerinin mahalli idareler içindeki yerini anlamak bakımından Tablo-24 anlamlı sonuçlar ortaya koymaktadır. Birliklerin genel bütçeden aldıkları pay yok denecek kadar azdır. Birliklerin toplam gelirleri ve harcamaları ise mahalli idarelerin toplam gelirleri ve harcamaları içinde % 0,003 gibi çok düşük bir paya sahiptir.

Birliklerin, parasal kaynak, araç-gereç ve personel yetersizlikleri, yönetimsel güçlükler, birlik alanının hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu, siyasal çıkar çatışmaları gibi nedenlere bağlı olarak başarısız oldukları ve bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması ile bazı ortak yerel hizmetlerin yürütülmesinde birliklerin yararlı olabilecekleri söylenebilir.[290]

II-Ege Belediyeler Birliği ve Seçilen Belediyeler

Ege Belediyeler Birliği (EBB), 1986 yılında kurulmuş, merkezi 1996'da Manisa'ya, 2009'da İzmir'e taşınmıştır. Birliğin amacı; üye belediyeleri bilgilendirmek, mali imkânlarını etkin ve verimli biçimde kullanmalarını sağlamak, yasal konulardaki

[290] Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler", **DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 16, Aralık 2007, s.18.

problemlerine çözümler önermek, haklarını ve çıkarlarını savunmak, yerleşim planları düzenlemek ve geliştirmek, kültür, eğitim, hukuki ve mevzuat alanlarında danışmanlık hizmetleri ile üyelere yol göstermek olarak belirtilmektedir.[291]

2011 için EBB'ne bağlı 289 belediye olduğu görülmektedir. Bunlardan 76 tanesinin nüfusu 2.000'in altında olduğu için bu sayı azalacaktır. EBB'ye bağlı büyükşehir ve il belediyeleri, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, İzmir, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak, Isparta Belediyeleridir. Birliğin kapsamı, Ege Bölgesi olarak belirtilmesine karşın Isparta, Çanakkale, Balıkesir, Muğla gibi illerin de birliğin üyesi olduğu görülmektedir.

Çalışmamızda Denizli, İzmir, Kütahya, Manisa Belediyeleri örnek iller olarak seçilmiştir. Bu belediyelerden İzmir, büyükşehir belediyesi; Denizli ve Manisa, 6360 sayılı kanunla yeni büyükşehir olan belediyeler; Kütahya il belediyesidir.

Değerlendirme yapılırken belediyelerin yayınladığı faaliyet raporlarındaki ve performans programlarındaki veriler ile kesin hesap bilgileri kullanılacaktır. Belediyelerin örgüt yapıları içinde farklı isimlerle kurulmuş birimleri bulunmaktadır. Bu birimlerden, doğrudan sosyal refah ya da sosyal yardım faaliyetleriyle ilgili olanlar değerlendirme kapsamındadır.

Daha önce belirtildiği gibi sosyal hizmet ve harcamaların sınıflandırmasında TÜİK, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini temel almaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetleri, beşeri sermayenin gelişimindeki temel unsurlar olarak düşünülmektedir. Ancak sosyal belediyeciliğin değerlendirilmesinde doğrudan sosyal koruma harcamalarına nazaran dolaylı bir etkileri bulunmaktadır.

Erdoğdu ve Yenigün[292]'ün belirttiği gibi fonksiyonel harcama kalemlerinden eğitim ve sağlık dışında iskân ve toplum refahı hizmetleri, çevre koruma hizmetleri ve dinlenme, kültür ve din hizmetleri de sosyal niteliğe sahip harcamalardır. Ancak bu harcamaların tamamını sosyal belediyecilik kategorisinde değerlendirmek doğru olmayabilir.

Örneğin doğrudan sağlık hizmeti sunumu da bir pazaryeri ya da laboratuvar yapımı da sağlıklı bir kent için sunulan hizmetler arasında yer alabilmektedir. Yine katı atık sisteminin kurulması da tiyatro gösterisi gibi faaliyetler de toplumsal refahı arttıran

[291] EBB, **Ege Belediyeler Birliği Hakkında**, <http://www.ebb.gov.tr/icerik.aspx?i=1>, (16.08.2014)
[292] Mustafa Erdoğdu ve Ethem Yenigün, **Türkiye'de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?**, TESEV Yayınları, Ekim, 2008, s.6.

ya da sosyal kaynaşmayı teşvik eden faaliyetlerdir. Bu faaliyetlerin tamamını ele almak, yoksullar, çocuklar, engelliler, işsizler, kadınlar, yaşlılar gibi dezavantajlı kesimler için belediyenin sosyallik derecesini doğru ölçmemizi ve karşılaştırma yapmamızı engelleyebilecek niteliktedir. Çalışmamızda üzerinde durduğumuz temel husus, kentsel yoksulluğu azaltacak, sosyal dışlanmayı önleyecek, sosyal adalet ve refahı arttıracak bir belediyecilik anlayışıdır. Sayılan nedenlerle sadece dezavantajlı kesimlere sunulan hizmetler ve sosyal yardım faaliyetleri değerlendirilecektir.

Tablo-25: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Temel İşgücü Göstergeleri, 2012 (%)

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Türkiye
İşgücüne Katılma Oranı	56,7	53,2	52,6	55,8	51,2
İşsizlik Oranı	6,9	14,8	4,2	4,4	8,8
İstihdam Oranı	52,8	45,3	50,4	53,4	46,7

Kaynak: TÜİK, **İşgücü İstatistikleri**, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do?metod=search&araType=vt> (17.08.2014)

Verilere göre belirlenen illerin tamamında işgücüne katılım oranı, Türkiye ortalamasının üzerindedir. İşgücüne katılım oranı bu iller arasında en yüksek Denizli'de görülmektedir. İşsizlik ortalamaları, İzmir hariç diğer illerde Türkiye ortalamasının altındadır. İzmir'de ise Türkiye ortalamasının çok üzerinde bir işsizlik oranı gözlenmektedir. İzmir'in büyükşehir olması ve nüfusunun diğer illere göre çok yüksek olması, bunda etkili olabilir.

Tablo-26: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Demografik Göstergeler, 2013

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Türkiye
Belediye Nüfusu	498.643	3.627.445	382.126	364.332	70.034.413
İllerin Aldığı Göç	27.088	113.673	17.875	32.211	2.534.279

Kaynak TÜİK, **Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Veri Tabanı,** http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul

TÜİK, **ADNKS Sonuçları,** <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul?kod=4> (17.08.2014)

Belediye nüfusları, belediyenin niteliğine ve kapsadıkları alana göre belirlenmiştir. İzmir, Türkiye'de nüfusun en yoğun olduğu üçüncü; Ege Bölgesi'nde ise nüfusun en yoğun olduğu ildir. Denizli, incelediğimiz iller arasında en yüksek nüfusa sahip ikinci ildir. Manisa ve Kütahya'nın nüfusları ise birbirine çok yakındır.

Manisa, 6360 sayılı kanunla 2014 yerel seçimleri sonucu büyükşehre dönüştürüldüğünden nüfus olarak merkez nüfusu ele alınmıştır. Bilindiği gibi büyükşehir sınırları, il mülki sınırlarıdır ancak 2013 verilerine göre değerlendirme yapıldığı için belediyenin sadece merkez nüfus verileri kullanılmıştır. Aynı durum Denizli Belediyesi için de geçerlidir.

Manisa, nüfusuna oranla en fazla göç alan ildir. Örneğin nüfusu Kütahya'dan az olmasına rağmen Kütahya'nın iki katı göç almaktadır.

Tablo-27: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Ekonomik Göstergeler (bin TL) (%)

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Türkiye
GBVG 2013 Tahsilat (TL)	1.845.431	38.416.022	644.361	2.017.100	367.473.549
GBVG'nin Payı	0,50	10,45	0,18	0,55	100
Mükellef Sayıları	71	335	31	86	4.932
Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması 2011	10	3	38	23	81

Kaynak:Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), **İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri 2013,** http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm**,** (17.08.2014)

GİB, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2014, s.95-96

Kalkınma Bakanlığı, **İllerin Ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması(Sege-2011)**, Ankara 2013, s.50.

Genel bütçe vergi gelirlerinin % 10,45'i İzmir'den elde edilmektedir. Seçtiğimiz iller arasında genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan tahsilat bakımından İzmir'e en yakın Manisa ve Denizli illeri olmasına karşın İzmir'le kıyaslandığında çok geride kaldıkları görülmektedir.

İllerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamalarına baktığımızda en gelişmiş ilin İzmir olduğu görülmektedir. Gelişmişlik düzeyi bakımından İzmir'in ardından sırasıyla Denizli, Manisa ve Kütahya gelmektedir.

Nüfus şartını taşımamasına rağmen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında onuncu olması, Denizli'nin büyükşehir olmasındaki en temel etkenlerdendir. 6360 sayılı kanunla on dört yeni büyükşehir kurulmadan önce on altı büyükşehir bulunmaktaydı. Denizli'nin onuncu sırayı alması, mevcut bazı büyükşehirlerden daha gelişmiş olduğunun bir göstergesidir.

Tablo-28: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa Belediyelerinde Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet (%)

Hizmetler/İller	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Ülke Geneli
Engellilere yönelik hizmetler	45,0	39,3	49,8	71,3	48,9
Hasta ve yoksullara yardım	52,6	40,7	54,4	73,4	53,3
Meslek edindirme kursları	46,5	44,6	54,6	66,8	54,1
Sağlık, spor merkezi olanakları	53,2	41,2	50,4	68,2	49,1

Kaynak:TÜİK, **Yaşam Memnuniyeti Araştırması,** 2013, s.245-269.

Tablo-28, TÜİK'in yaptığı yaşam memnuniyeti araştırmasındaki hizmet türleri arasından sosyal niteliği olduğu düşünülen dört hizmet türüne göre oluşturulmuştur. Tabloya göre, dört hizmet türünde de en yüksek memnuniyet Manisa ilinde ölçülmüştür. Kütahya verileri ülke ortalamasıyla hemen hemen aynıdır. Denizli'de sadece sağlık ve spor hizmetleri için ülke ortalamasının biraz üzerinde bir memnuniyet görülmektedir. İzmir ise dört alandaki memnuniyet düzeyi bakımından da ülke ortalamasının altında kalmıştır.

Belediye Kanunu'na göre belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir.

Her belediyenin bu birimleri farklı isimlerle kurmalarındaki temel etken, belediyelerin eğitim, sağlık ve sosyal vb. hizmetlerle ilgili birim oluşturmalarının isteğe bağlıdır oluşudur.

III- Sosyal Belediyecilik Uygulamaları Açısından Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa Belediyelerinin Değerlendirilmesi

A- Denizli Belediyesi:

Denizli 2012-2016 Stratejik Plan'ındaki verilere göre toplam Denizli il nüfusu, 931.823, Denizli merkez nüfusu 498.643'tür. Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında 2003'te 12.sırada yer alırken 2010'da 10.sıraya yükselmiştir.

Türkiye'de genel yoksulluk oranı 2003 yılı için % 23,4 hesaplanmıştır. NUTS 2 sınıflamasına göre Aydın, Muğla ve Denizli illerinin içinde bulunduğu TR32 bölgesinde ise genel yoksulluk oranı % 17,6 ile bu rakamın altında çıkmıştır. Bu oran, İzmir için % 10,8, Manisa, Uşak, Kütahya ve Afyon illerinin içinde bulunduğu TR33 için % 24,5 olarak ölçülmüştür.

Kentteki yoksulluk oranları açısından bir karşılaştırılma yapıldığında ise Denizli ilinin de içinde bulunduğu TR32 bölgesinde kentsel yoksulluk oranı % 16,5 olan Türkiye kentsel kesim yoksulluk oranının altında, % 12,5 düzeyinde hesaplanmıştır.

Yoksulluğun en az olduğu il, görüldüğü gibi Türkiye genel yoksulluk oranının çok altındaki bir oranla İzmir'dir. İncelediğimiz diğer illerden Manisa ve Kütahya ise genel yoksulluk oranın biraz üzerinde bir orana sahiptir.

Denizli Belediyesi, 6360 sayılı kanun uyarınca 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonunda Büyükşehir Belediyesine dönüşmüştür. Bu doğrultuda, 2014 yılı bütçesi verileri henüz kesinleşmemiş olduğundan 2013 yılı ve öncesi değerlendirilebilmektedir ve yapılan değerlendirmeler, büyükşehir olmadan önce ve sonrasını ortaya koyamamaktadır.

Bilindiği gibi büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetim bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay daha fazladır ve büyükşehir olmanın, Denizli açısından sosyal belediyeciliğe etkisi, ancak ileriki yıllarda ele alınabilecektir.

Denizli Belediyesi'nin sosyal hizmetlere ilişkin birimi, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'dür.

Tablo-29: Denizli Belediyesi İnsan Kaynakları Sayısı ve Personel Yapısı, 2013

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Belediye Toplam	Nüfus
49	927	498.643

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Faaliyet Raporu

Belediyenin tüm hizmetleri açısından yaklaşık 500 kişiye 1 belediye personeli hizmet ederken, sosyal hizmetler açısından yaklaşık 10.000 kişiye 1 belediye personelinin düştüğü görülmektedir.

Tablo-30, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün sosyal ve kültürel faaliyetlerini, bu faaliyetler için ihtiyaç duyulan kaynak miktarının ayrıntısını ve 2013 için hedeflenen ve gerçekleştirilen faaliyetleri vermektedir. Müdürlüğün tüm harcamaları, sosyal harcamalar kapsamında değerlendirilemez. Bu harcamalardan "Denizli belgeselinin hazırlanması" "halk oyunları" ya da "konservatuar çalışmaları" gibi kültürel faaliyetler için harcanan tutarların elenmesi gerekecektir. İzleyen sayfalarda indirgenmiş tablolar yer almaktadır.

Tablo-30: Denizli Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Faaliyetleri ve Öngörülen Maliyetler, 2013 (bin TL)

Kültür Ve Sosyal İşler Müdürlüğü Kaynak İhtiyacı	**14.000**
- Mahallelerde çocuklara yönelik basketbol, tenis, voleybol; bayanlara ve yetişkinlere yönelik pilates, capoeira, atletizim ve judo kursları düzenlenmesi	-600
- 6-12 yaş arası çocuklara yönelik at binicilik kurslarını düzenlenmesi	-100
- Engellilere yönelik ulaşım kolaylıkları sağlanması	-35
- Dezavantajlı gruplara ilişkin yerel hizmet taleplerini karşılayacak programların hazırlanması	-720
- Yaşlı ve engellilere yönelik sosyal faaliyetler düzenlenmesi	-10
- Çocuk ve gençlere yönelik sosyal ve kültürel faaliyetler düzenlenmesi	-100
- Merkezi birimlerle dezavantajlı grupların sayı tespitinin yapılmasına yönelik koordinasyon çalışmaları yapılması	-10
- Bilgi evi ve kurs merkezi öğrencilerine yönelik yemek hizmeti verilmesi	-650
- Sosyal koruma yardımlarının ihtiyaç sahibi kişi/ailelere ulaşımının sağlanması	-15
- Sosyal yardımlara erişimi ve farkındalığı artırmaya yönelik faaliyetler düzenlenmesi	-125
- Sosyal destek ihtiyaç sahipleri veri tabanının oluşturulması ve diğer kuruluşlarla işbirliği ile yoksulluk haritasının çıkarılması	-5
- Yoksulluk haritasına göre sosyal yardımların belediyenin diğer birimleriyle koordineli bir şekilde programlanması	-5
- Yoksullara ilişkin sosyal yardım ve destek faaliyetlerinin düzenlenmesi	-15
- İlköğretim öğrencilerine eğitim/öğretim döneminde önlük, yaka ve tişört dağıtılması	-100
- Soru bankası, test ve deneme sınavları kitapları bastırılması ve dağıtılması	-50
- Belediyede ikamet eden vatandaşların yakınlarından birinin vefat etmesi üzerine, cenaze evine pide gönderilmesi	-250
- Eğitime destek amacıyla lise ve dengi okul öğrencilerine maddi yardım yapılması	-1.500
- Denizli'nin yöresel müziklerinden oluşan albüm yapılması, Denizlili sanatçıları ve onların eserlerini tanıtan kitaplar hazırlanması	-150
- Denizli belgeselinin hazırlanması	-25
- Kent kültürüne ilişkin farkındalığı artırmaya yönelik çeşitli programların hazırlanması	-5
- Önemli gün ve gecelerde etkinlik düzenlenmesi	-400
- Bando ve mehter gösterileri ile halk konserleri düzenlenmesi	-25
- Sempozyum, seminer ve gösteri gibi etkinliklerin artırılarak sürdürülmesi	-25
- Denizli'nin tanıtımına yönelik uluslararası festival ve etkinlik düzenlenmesi veya desteklenmesi	-1.450
- Kültürel projelerin geliştirilmesine yönelik faaliyetlerin sürdürülmesi	-10
- Amatör spor kulüplerinin desteklenmesi ve yaz spor okulu faaliyetlerinin yürütülmesi	-400
- Konservatuvar çalışmalarının sürdürülmesi	-1.000
- Tiyatro eğitimi ve gösterimi faaliyetlerinin sürdürülmesi	-50
- Halk oyunları ve dans eğitimleri ile spor etkinlikleri düzenlenmesi	-50
- Kent atölyelerinin açılması ve sanat ile ilgili çalışan STK'ların ve sanatçıların organize edilmesi	-25
- Kent Konseyi çalışmalarının yürütülmesi ve desteklenmesi	-200
- Halkın dinlenme ve boş zamanlarını değerlendirmek için geldiği parklarda açık hava dinletileri düzenlenmesi	-120
- Çocuklara yönelik bilgi evi ve kurs merkezi faaliyetlerinin yürütülmesi	-1.000
- Kültür ve sosyal işler hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi	-4.450
- Bilgi ve beceri kazandırmaya yönelik meslek kursları düzenlenmesi	-75
- Eğitimi desteklemeye yönelik tamamlayıcı eğitim programlarının düzenlenmesi	-250

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Performans Programı

Faaliyet raporunu incelediğimizde hedeflenen çoğu faaliyet, gerçekleştirilmiş durumdadır. Örgütün faaliyet harcamaları, tüm faaliyet harcamaları içinde değerlendirildiğinde % 2,84 olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçede kurumsal sınıflandırmaya baktığımızda faaliyetler dışında genel yönetim giderlerini de eklediğimizde Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün toplam gideri, 18,1 milyon TL olarak görülmektedir. Bu şekilde ulaşabileceğimiz oran daha da artmaktadır. Ancak sadece faaliyetler için kullanan tutar olan 14 milyon TL esas alınmıştır.

Tablo-31: Denizli Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birim Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL)

Toplam Kaynak İhtiyacı	492.685
Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Kaynak İhtiyacı	14.000
Oran	% 2,84

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Performans Programı

Hesaplamada sosyal hizmetlerle ilgili örgüt harcamalarının kullanılmasındaki sorunlardan biri, birimin sosyal harcamaları dışında harcamaları olmasıdır. İkinci sorun belediyenin diğer birimlerinin gerçekleştirdiği sosyal nitelikli harcamaların varlığıdır. Bu nedenle Denizli Belediyesi için 14 milyon TL'lik harcamalarından bir kısmını çıkartmak, diğer birimlerin sosyal harcamalarını eklemek gerekecektir.

Bu hesaplama zorluğunu gidermek için belediyenin kendi sınıflandırdığı haliyle ekleme ve çıkarma yapmadan verilen tutarların kullanılması yoluna gidilecek ve ele alınan diğer belediyelerde de doğrudan birimin kendi belirlediği sosyal harcamaları ele alınarak kıyaslama yapılacaktır. Ayrıca ele alınan her belediyenin doğrudan sosyal yardımlar ve dezavantajlı kesimler için ayırdığı paylara ve hane halkına yapılan transferlere bakılması bu sorunu kısmen azaltacaktır.

Faaliyet raporunun incelenmesi ile ayrılan giderlerin gerçekleşme tutarları belirtilmemekteyse de Tablo-30'da hedeflenen faaliyetlerin neredeyse tamamının yürütüldüğü görülmektedir. Bu nedenle belirtilen kaynak ihtiyacının tamamının harcandığı varsayılabilir.

Tablo-32: Denizli Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin TL)

Öngörülen stratejik amaç ve faaliyetler	Kaynak İhtiyacı
Dezavantajlı Grupların Toplumsal Yaşamla Bütünleşmesini Sağlamak	-875
-Engelli vatandaşların günlük kamu kurumlarındaki işleri için ulaşım sayısı	-35
-Dezavantajlı gruplara ilişkin yerel hizmet taleplerini karşılayacak programlar	-720
-Yaşlı ve engelliler için düzenlenen sosyal etkinlik	-10
-Çocuk ve gençlere yönelik düzenlenen sosyal ve kültürel faaliyetler	-100
-Merkezi birimlerle dezavantajlı grupların sayı tespitinin yapılmasına yönelik gerçekleştirilen koordinasyon çalışması	- 10
Sosyal Yardımların Etkinliğini Artırmak Ve Yoksullukla Mücadele Etmek	-3.637
-Bilgi evi ve kurs merkezi öğrencilerine yönelik yemek hizmeti -Sosyal koruma yardımlarının ihtiyaç sahibi kişi/ailelere ulaşımı	-650
-Sosyal yardımlara erişimin ve farkındalığı arttırmaya yönelik faaliyetler	-15
-Yoksullara ilişkin sosyal yardım ve destek faaliyetleri (gıda ve nakdi)	-125
	-147
-İlköğretim öğrencilerine eğitim/öğretim döneminde dağıtılan önlük ve yaka	-250
	-100
	-750
-Festival, fuar ve diğer faaliyetler için radyo, tv ve gazetelerde yayınlanan ilan	-1.500
-Eğitime destek amacıyla maddi yardım yapılan lise ve dengi okul öğrenci	-50
	-40
-Bastırılan boyama kitabı	-5
-Sosyal destek ihtiyaç sahipleri veri tabanının oluşturulması ve diğer kuruluşlarla işbirliği ile yoksulluk haritasının çıkarılması	-5
-Yoksulluk haritasına göre sosyal yardımların belediyenin diğer birimleriyle koordineli bir şekilde programlanması	

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Performans Programı

Yapılması planlanan faaliyetler içinde en büyük pay, çocuk ve gençlere (öğrencilere) eğitim amacıyla yapılan harcamalar olarak gözükmektedir. Yaşlılara genelde sosyal etkinlikler yoluyla, engellilere sosyal etkinlikler ve çalışan engellilere ulaşım hizmetleri ile yoksullara doğrudan gıda ve nakdi yardımlar yoluyla ulaşıldığını görüyoruz.

Sosyal hizmetler alanında çok önemsenmesi gereken sosyal destek veri tabanı oluşturulması ve yoksulluk haritası çıkarılması için ayrılan sembolik rakamın yetersizliği ortadadır. Ancak yoksulluk haritası, diğer belediyelerde neredeyse hiç telaffuz edilmemiştir.

Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin kadın sığınma evleri açmaları bir zorunlulukken; Denizli Belediye'sinde yukarıdaki tablo içinde sığınma evleri bir yana kadınlarla ilgili hiçbir faaliyetin tanımlanmaması, bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Faaliyet raporunu dikkatli incelediğimizde, kadınlara yönelik tek faaliyet, "dezavantajlı gruplara ilişkin yerel hizmet taleplerini karşılayacak programlar" altında mikro kredi yoluyla maddi destek sağlanmasıdır.

Sayılan amaçlar arasında kimsesiz çocuklara, bakıma muhtaç hasta ve yaşlılara, işsiz kimselere/ gençlere, suça bulaşmış kişilere ve kadınlara yönelik sosyal belediyecilik adına ortaya konulmuş net faaliyetlerin olmadığı rahatlıkla söylenebilir.

Aşağıdaki tablo, Tablo-32'nin kısaltılmış haliyle sosyal hizmetlere ayrılan bütçeyi ve bu doğrultuda kişi başına sosyal harcama miktarını göstermektedir. Elbette dezavantajlı kesimlerin sayısı yaklaşık bilinse kişi başına rakamı değil, dezavantajlı kişi başına düşen tutarı hesaplayabiliriz. Örneğin o belediye sınırları içinde kaç engelli vatandaşın olduğu ya da bakıma muhtaç yaşlı sayısı gibi veriler, hiçbir il için bilinmemektedir.

Tablo-33: Denizli Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013

Öngörülen stratejik amaç	Ayrılan ödenek miktarı
Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi suretiyle Denizli halkının sosyal refahının artırılması	4,5 milyon TL
1-Dezavantajlı grupların toplumsal yaşamla bütünleşmesini sağlamak 2-Sosyal yardımların etkinliğini artırmak ve yoksullukla mücadele etmek	-0.9 milyon TL -3,6 milyon TL
Belirlenen tüm faaliyetler için bütçe toplamı	492,7 milyon.-TL
Sosyal hizmetlerin bütçe içindeki payı	% 0,92
Kişi başına hedeflenen sosyal refah harcaması	10 TL

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Performans Programı

2013 için 30 milyon yedek ödenek, 7,4 milyon TL faiz gideri, 4,9 milyon TL cari transfer toplam 12,3 milyon TL genel yönetim giderleri ile birlikte 535 milyon TL

bütçe tahmin edilmiştir. 492,7 milyon TL belediyenin belirlediği faaliyetler için gerekli kaynak ihtiyacını göstermektedir ve hesaplamamızda kullanılan rakamdır.

Denizli Belediyesinin 2013 Performans Programında yer alan stratejik amaçlar bazında yüzde dağılımlara bakıldığında, sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi suretiyle Denizli halkının sosyal refahının artırılması için 2013 yılı bütçe tahminlerinde öngörülen pay % 0,92'dir. Sosyal dayanışma için ayrılan bu payın % 80'ni sosyal yardım ve yoksullukla mücadele için, % 20'si dezavantajlı gruplar için ayrılmıştır.

Tablo-34: Denizli Belediyesi Gelirleri, 2013 (bin TL)

Açıklaması	Tahmin	Net Tahsilatı
Vergi Gelirleri	57.137	48.871
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	138.348	113.551
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.650	3.172
Diğer Gelirler	250.605	181.283
Sermaye Gelirleri	12.860	13.992
Red ve İadeler (-)	600	0
Toplam	460.000	360.871

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Faaliyet Raporu

Tablo, gelirler açısından bütçe gerçekleşme oranının düşüklüğünü ortaya koymaktadır (% 78). 2013 Performans Programında sosyal hizmetler için ayrılması öngörülen tutarın 4,5 milyon TL olduğu düşünülürse, tahmin edilen ile tahsil edilen gelir arasındaki 100 milyon TL'lik farkın önemi ortadadır.

Belediyelerin gelirleri kabaca iki bölüme ayrılmaktadır; merkezi yönetimden gelen transferler (paylar ve bağış gibi) ve öz gelirlerdir. Belediye gelirleri içinde Denizli'de vergi gelirlerinin toplam gelire oranı % 13,5'tir ve daha önce tüm belediyeler için hesapladığımız oran ile uyumludur.

Belediyenin en önemli gelir kaynağı, "diğer gelirler" olarak belirtilen ve içinde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların yer aldığı gelirlerdir. Belediye kesin hesabı incelendiğinde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan pay 162 milyon TL'dir ve toplam bütçe gelirinin % 45'ini oluşturmaktadır. Yine daha önce tüm belediyeler için hesapladığımız oran ile uyumlu olarak, Denizli için de belediye gelirlerinin yarıya yakını merkezden alınan paylardan oluşmaktadır. Gelir kalemleri içinde ikinci en büyük

pay, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır ve bütçe içindeki payı yaklaşık % 30'dur.

Belediyeler merkezi yönetimden gelen gelirlerini artırmak için bir çalışma yapamayacağından ancak öz gelirlerini artırıcı çalışma yapabilirler. Tablo-35'e, belediyelerin gelir yetersizliklerinin nedenlerinden birini ortaya koyması açısından yer verilmiştir. Görüldüğü gibi kaynak sıkıntısı içindeki belediyelerin önemli sorunlarından biri, mükellefiyetten kaçanları tespit etmek; diğeri, tespit edilenlerden alacaklarını tahsil etmektir. Denizli Belediyesi özelinde resmi kurumlardan tahsil edilemeyen su faturalarının varlığı dikkat çekicidir. Belediyenin neredeyse sosyal hizmetler için belirlediği tutar kadar tahsil edemediği alacakları bulunmaktadır.

Tablo-35: Denizli Belediyesi'nin Öz Gelirlerini Arttırmak Amacıyla Yaptığı Çalışmalar, 2013

Gelir türü	**Yapılan çalışma**
İlan ve Reklam Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, Emlak Vergisi	-Sahada denetimler yapılmış usule uygun işlem yapmayanlar hakkında cezai işlem -sisteme kayıtlı olmayan ve beyanda bulunmayan mükellefleri tespit etmek amacıyla tapu verileri ile eşleştirme işlemleri devam etmekte
Eğlence vergisi	Konser düzenleyen ancak eğlence vergisi için belediyeye başvurmayan mükelleflerin tespiti ve 4 mükellef hakkında cezai işlem
Zamanında ödenmeyen borçlar	Mükelleflerin telefonla bilgilendirilmeleri
Resmi kurumlara ait su faturası bedeli	2,3 milyon TL Defterdarlık'tan tahsil
İcra dairelerindeki ilan ve tellâliye işlemi için	0,5 milyon TL tahakkuk ve tahsilât
Vergi borçlarını ödemeyen 7.768 mükellef için	-ödeme emri tebliği, -3.660 tanesi için icra takip işlemi, -10.458 adet haciz varakası.
Takipteki 568 adet sicile için	0,9 milyon TL lik borç taksitlendirilmesi

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Faaliyet Raporu

Belediyelerin yapacakları yatırımları için başvurdukları kaynaklardan biri kredilerdir. Denizli Belediyesi de yasal borçlanma sınırları dâhilinde Dünya Bankası, İller Bankası ve diğer bankalardan cari ve yatırım harcamalarında kullanılmak üzere 293 milyon TL kredi kullanmıştır. 2013 için belediyenin gelirleri 360 milyon TL'dir. Belediyelerin neredeyse gelirleri kadar daha ek bir finansmana ihtiyaç duydukları tespitimiz, Denizli için de doğrulanmış olmaktadır.

Tablo-36: Denizli Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma, 2013 (bin TL)

Açıklama	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı
Personel Giderleri	40.401	37.411
Sos.Güv.Kur.Dev.Primi Gid.	7.005	6.624
Mal ve Hizmet Alım Gid.	151.581	130.605
Faiz Giderleri	12.650	12.643
Cari Transferler	10.697	9.521
Sermaye Giderleri	308.335	255.327
Sermaye Transferleri	1.250	1.250
Yedek Ödenekler	3.078	0,00
Toplam	535.000	453.383

Kaynak:2013 Denizli Belediyesi Faaliyet Raporu

Gider bütçesi gerçekleşme oranı % 85'tir. Bütçede harcama kalemlerinde görülen sapmanın nedeni performans programında açıklanmamıştır. Ancak en büyük gider kalemleri olan sermaye giderleri ve mal ve hizmet alım giderlerinde verilen ile harcanan arasındaki farkın bu sapmayı yarattığı görülebilmektedir. Hanehalkına yapılan transferleri içeren cari transferler kalemi ise görüldüğü gibi bütçenin çok az bir kısmını kapsamaktadır.

Tablo-37: Denizli Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL) (%)

Cari Transferler	9.521
Hane Halkına Yapılan Transferler	4.917
Bütçe Toplam	453.383
Oran	% 1,08

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Faaliyet Raporu

Daha önce de ortaya konulduğu gibi belediye, sosyal yardım ve dezavantajlı kesimler için gerçekleştirilecek faaliyetlere yönelik yaklaşık 4,5 milyon TL'lik bir harcama hedefi belirlenmişti. Bunun yanı sıra Kültürel ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün kültürel faaliyetlerini de içeren (yaklaşık 3 milyon TL) için 14 milyon TL'lik bir kaynak belirlenmişti. Bu harcamalardan 4,9 milyon TL'nin hanehalkına yapılan yardımlar olduğu görülmektedir.

Tablo-38: Denizli Belediyesi'nin Ulusal ve Uluslararası Kurumlarla İşbirlikleri Çerçevesindeki Sosyal Nitelikli Projeleri, 2013

Proje adı	Proje Hedefleri
Denizli Üreten Toplum ve Doğru İstihdam için El Ele	-Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi -Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda yerel aktörlerin arttırılması;
Spor Hayattır Projesi	-Özellikle dezavantajlı bölgelerde yaşayan 14-17 yaş arası 50 gencin kişisel ve sosyal gelişimlerini desteklemek -Gençlerin, madde bağımlılığı ve uyuşturucunun zararları konusunda bilinçlendirilmesi
Planning For Real (PFR) Projesi	-Halkın katılımı ile şehir planlaması yapılması
Hayatına Yön Ver Projesi	-Kamu kurumlarına görme engelli bireylerin başkalarına ihtiyaç duymadan özgür bir şekilde erişebilirliğinin sağlanması
Denizli Belediyesi Gençlik Merkezi	-Gençlerin spor ve kültürel aktiviteleri için kullanabilecekleri alanlar -Proje kapsamında planlanan 7 adet iş atölyesinde engelli vatandaşlar ile çalışmak isteyen kadınlara meslek eğitimi verilerek üretimleri ile ekonomiye katılmaları sağlanacaktır. Atölyelerde çalışan engelliler için oluşturulan fizik tedavi odalarında ihtiyaç duyacakları fizik tedavi imkânı
Merkez Efendi Bilgi Evi ve Kurs Merkezi Projesi	Öğrencilerin okuldan arta kalan vakitlerini değerlendirmeleri imkânı

Kaynak: 2013 Denizli Belediyesi Faaliyet Raporu

Denizli Belediyesinin, diğer kurumlarla işbirliği içinde yürüttüğü faaliyetlerden sosyal nitelikli olanlar, tablo-38'de belirtilmiştir. Projelerin yoksullukla mücadele araçlarından biri olan kayıtlı istihdamla, gençler ve çocuklara yönelik sportif ve eğitimsel aktivitelerle, engellilere yönelik ulaşım ve kadınlara ve engellilere yönelik mesleki eğitim ve atölyelerle ilgili olduğu görülmektedir. Sosyal hizmetlere kısıtlı bütçe

ayırabilen belediyelerin özellikle uluslararası sosyal içerme projelerine daha çok dâhil olmaları, dezavantajlı kesimlere daha çok hizmet götürebilmelerini sağlayacaktır.

Denizli belediyesinin diğer dezavantajlı kesimler bakımından da çok faal olmadığı görülmekle birlikte yaşlılar ve kadınlara yönelik hizmetlerinin özellikle geliştirilmesi gerektiği ortadadır. Bunun dışında işsizlikle mücadele sosyal bir alan olarak dahi sayılmamıştır. Bir yoksulluk haritası çıkarılmış olmakla birlikte geniş anlamda sosyal dışlanma ile ilgili bir çalışma ortaya konulmamıştır.

Denizli Belediyesi için yapılan hesaplamaların yapılması ile incelenecek diğer belediyelerin sosyal harcamaları saptanmaya ve karşılaştırma zorluğu aşılmaya çalışılmıştır.

B-İzmir Büyükşehir Belediyesi

İzmir Belediyesi, 29 Mart 1984 tarihinde büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 6360 sayılı kanun, büyükşehir belediye sınırlarını ilk mahalli idareler genel seçimlerinden sonra yürürlüğe girecek şekilde il mülki sınırları olarak belirlemiştir. Bu doğrultuda belediyenin sınırları ve hizmet alanına giren ilçe sayıları Mart 2014 seçimlerinden sonra artmıştır.

Aynı kanun ile genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine verilen paylar da arttırılmıştır. Kısacası kanunun yürürlüğe girmesinden sonra Denizli gibi İzmir Belediyesinde de değişiklikler olmuştur. Ancak çalışmamızda kesinleşen son 2013 verilerini kullandığımız için bu değişikliklerin sonuçları tespit edilemeyecektir. Ancak yeni büyükşehir olan belediyeler kadar köklü bir değişiklik de beklenmemelidir.

2013 için İzmir'in toplam nüfusu 4.061.074 kişi olarak gözükmektedir. Dikili (36.124), Bergama (101.217), Kınık (28.000), Beydağ (12.555), Tire (80.381), Ödemiş (129.295), Karaburun (9.092) ve Çeşme (35.965) ilçeleri 2014 yerel seçimlerinden sonra İzmir Büyükşehir Belediyesine ekleneceğinden; bu ilçelerin nüfusları toplam nüfustan çıkarılarak değerlendirilmelidir.

İzmir, nüfus yoğunluğu bakımından İstanbul ve Kocaeli'nden sonra üçüncü sırada yer almaktadır. İzmir, aynı zamanda sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında da üçüncü sıradadır.

İzmir'de işgücüne katılım oranı % 53,2 ile Türkiye ortalamasının üzerindedir. İstihdam oranı, Türkiye ortalamasına yakın olmakla birlikte ortalamanın altındadır.

İşsizlik oranı ise % 14,8 ile Türkiye ortalamasından epey fazladır. Genel bütçe vergi gelirlerinin yaklaşık % 10'u İzmir'den elde edilmektedir.

İzmir'de sosyal hizmetlerle ilgili birimler, birçok başkanlık ve bu başkanlıkların altındaki müdürlükler olarak örgütlenmiştir.

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı; Aşevleri Şube Müdürlüğü, Ayni ve Nakdi Yardımlar Şube Müdürlüğü ve Huzurevi Şube Müdürlüğü ile hizmet vermektedir.

Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı; Kent Konseyi Şube Müdürlüğü, AB ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü, Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü, Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü ile hizmet vermektedir.

İzmir Belediyesi, sosyal alanda sunduğu hizmetleri,

-anaokulları,

-engelliler merkezi,

-huzurevi,

-öğrenim birimleri,

-sokakta yaşayan kişilere yönelik güçsüzler evi,

-yaşlılara yönelik sağlıklı yaş alma ve dayanışma merkezi,

-kentsel olanaklara erişimi kısıtlı çocuk ve gençler ile ailelerine hizmet veren çocuk ve gençlik merkezi,

-şiddete maruz kalmış ya da kalma riski taşıyan kadınlara yönelik kadın danışma merkezi ve sığınma evi,

-yaşlılara yönelik alzheimer ve demans hasta ve aileleri buluşma ve danışma merkezi,

-meslek edindirme ve beceri kursları,

-çocuk genç, yaşlı ve engelli gibi farklı hedef gruplarının gereksinimleri karşılayacak psiko-sosyal destek hizmetinin verildiği sosyal destek merkezleri,

-meslek edindirme kursları, eğitime destek kursları, bireysel gelişim ve danışmanlık, sağlık projeleri, sosyo-kültürel projeler, çocuk kulübü olmak üzere toplam 6 ana başlık altında faaliyetlerine devam eden kentli merkezi ile yürütmektedir.

Görüldüğü gibi İzmir'de dezavantajlı olarak tanımlanan kesimlerin nerdeyse tamamına yönelik faaliyetler, çeşitli hizmet birimleri aracılığıyla yürütmektedir. Bu doğrultuda, sosyal belediyecilik açısından olumlu ancak dağınık bir görüntü söz konusudur.

İki farklı başkanlık içinde birden çok müdürlük bulunmaktadır ve bunlardan bazıları sosyal belediyecilikle tam olarak ilgili değildir. Bu iki başkanlık dışında İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, kendisi sosyal hizmetlerle ilgili olmamakla birlikte alt birimi olan Aşevleri Şube Müdürlüğü ilgilidir. Bu açıdan İzmir'deki sosyal belediyeciliği başkanlıklar çerçevesinde değerlendirmek zor gözükmektedir. Çalışmamızda sadece müdürlük bazında sosyal hizmetlerle ilgili örgüt harcamaları ele alınacaktır.

Tablo-39: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birimlerin Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (%)

Birim	Tutar (bin TL)
Aşevleri Şube Müdürlüğü*	6.424+1.089= 7.513
Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü	1.033
Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü	7.819
Ayni ve Nakdi Yardımlar Şube Müdürlüğü	32.548
Tanıtım Şube Müdürlüğü**	1.742+81=1.823
Huzurevi Şube Müdürlüğü	7.243
Toplam	57.979
Faaliyetler Toplamı	1.229.875
Oran	% 4,71

*İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı altında olmak üzere iki birim bulunmaktadır.

**Sosyal Projeler Daire Başkanlığı ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı altında olmak üzere iki birim bulunmaktadır.

Kaynak: 2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın tüm müdürlüklerinin harcamaları hesaplamaya dâhil edilmiştir. Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı'nın Kent Konseyi Şube Müdürlüğü, AB ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü harcamaları dâhil edilmemiş, İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı'nın sadece Aşevleri Şube Müdürlüğü harcamaları toplanmıştır. Bulunan harcama rakamı, tüm bütçe harcamalarını değil sadece faaliyetlerle ilgili yapılan harcamalardan oluşmaktadır ve tüm bütçe giderlerine değil faaliyet giderlerine göre oranlanmıştır.

Belediyenin toplam personel sayısı, 4.051'dir. Yaklaşık her 895 belde sakinine 1 personel hizmet vermektedir.

Tablo-40: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Nitelikli Taşınmazları, 2013

Türü	Adet
Lojman	295
Sosyal Konut	52
Anaokulu+Kreş	14
Kadın Sığınma Evi	10
Sosyal Tesis	3
Halk Eğitim Merkezi	4
Hasta Konuk Evi	3
Huzurevi	1
Eğitim ve Dinlenme Tesisi	1

Kaynak:2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu

Belediyenin büyükşehir olması nedeniyle gelirleri kadar nüfusu da incelenen diğer belediyelerden oldukça fazladır. Yaşanabilecek kentsel sorunların fazlalığı, belediyenin daha geniş bir sosyal kitleye yönelmesine neden olmuş gözükmektedir. Örneğin Denizli Belediyesi'nde kadın sığınma evleri ve kreşler bulunmamakta idi. Belediyenin sitesinde yer almasına karşılık faaliyet raporunda huzurevi ile ilgili bir veriye de ulaşılamamıştı. Bu açıdan İzmir Belediyesi'nin, kadınlara, engellilere, yaşlı ve çocuklara yönelik hizmet alanları ile öne çıktığı söylenebilir.

Belediye, performans programını hazırlarken 9. Kalkınma Planında belirlenen stratejik amaçlar doğrultusunda stratejik faaliyet alanları, stratejik amaç ve hedefler ile performans hedefleri belirlemiştir.

2007-2013 için belirlenen 9.Kalkınma Planında belirlenen stratejik amaçlardan çalışmamızla ilgili olanlar; gelişme ekseni, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesidir. Bunun için belirlenen hedefler,

-Eğitim sisteminin geliştirilmesi

-Sağlık sisteminin etkinleştirilmesi

-Gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele

-Sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılması

-Kültürün korunması, geliştirilmesi ve toplumsal diyaloğun güçlendirilmesidir.

Kalkınma planları, belediyelerin stratejik planlarını ve performans programlarını hazırlarken esas almaları gereken temel belgelerdendir. İzmir Belediyesi'nin stratejik planı ile kalkınma planı bütünleşmesinin şeklen sağlandığı söylenebilir.

Belirlenen her performans hedefinin, kalkınma planı stratejik amaç ve hedeflerine uyumu, belediyenin faaliyet raporunda gösterilmiştir. Çalışmamızda "beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi" stratejik amacının alt hedeflerinden biri olan "gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele" hedefine uygun olarak belirlenmiş stratejik amaçlar ve hedefler değerlendirilecektir.

Tablo-41: İzmir Büyükşehir Belediye'sinin Sosyal Nitelikli Amaç ve Performans Hedefi, 2013

Stratejik Faaliyet Alanı	Kültür, eğitim ve sosyal hizmetler: gecesiyle gündüzüyle yaşayan engelleri aşan kültür kenti/İzmir
Stratejik Amaç	Bir arada ve eşit yaşamak için farklılıkları ve değerleri bütünleştiren sosyal hizmetler üretmek
Stratejik Hedefler	1-Kentin tüm kesimine ihtiyaç duyulan alanlarda sosyal hizmet ve yardımların ulaştırılması 2-Sosyal ve eğitsel alanda gelişimi ve yerelde kalkınmayı hedefleyen hizmetlerin sunulması
Performans Hedefleri	1.1-Kentlinin ihtiyaç duyduğu alanlarda sosyal destek hizmetlerinin yürütülmesi 2.1-Yaygın eğitim hizmetleriyle sosyal dayanışmanın sağlanması

Kaynak: 2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Performans Programı

İzmir Belediyesi'nin performans programına baktığımızda belirlenen stratejik amaç ve hedeflerinin 9.Kalkınma Planı ve KENTGES[293] hedefleri ile İZKA 2010-2013 İzmir Bölge Planı Gelişme Endekslerine uygun olarak da düzenlendiğini görmekteyiz.

[293] KENTGES (Kentsel Gelişme İçin Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı Hazırlama Projesi) çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan eylem planı, 2010-2023 için kabul edilerek Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, **Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023)**
<http://www.kentges.gov.tr/Kentges/KentgesNedir.aspx> (26.08.2014)

Sosyal nitelikli KESGEM gelişme ekseni, "yerleşmelerin ekonomik ve toplumsal yapılarının güçlendirilmesi" ve KESGEM hedefleri, toplumsal dayanışma, dezavantajlı kesimler ve kentlilik kültürü ile ilgili olmak üzere üç adettir.

İZKA endekslerinden konumuzla ilgili gelişme endeksi "istihdam ve sosyal bütünleşme"; stratejik öncelikler ise istihdamın ve işgücü verimliliğin artırılması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması ile sosyal içermenin güçlendirilmesi ve yoksullukla mücadele olarak belirlenebilir.

Bu üç temel belgede belirlenen hedef ve önceliklerle uyumlu olduğu tespit edilen belediyenin sosyal alandaki stratejik amaç ve hedefleri Tablo 41'de belirtilmiştir.

Tablo-42: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin TL)

Öngörülen stratejik amaç ve faaliyetler	**Kaynak İhtiyacı**
Bir arada ve eşit yaşamak için farklılıkları ve değerleri bütünleştiren sosyal hizmetler üretmek	
1-Kentin tüm kesimine ihtiyaç duyulan alanlarda sosyal hizmet ve yardımların ulaştırılması	**86.427**
-Kentlinin ihtiyaç duyduğu alanlarda sosyal destek hizmetlerinin yürütülmesi	
Mezarlık ve yeni gömü alanları	10.080
Sosyal yaşam kampüsü	10.500
Nakdi ve ayni yardım (gıdapaketi)	26.270
İhtiyaç sahibi öğrencilere yapılacak yardım	980
İhtiyaç sahibi okullara yardım	8,5
Sosyal destek merkezleri	54
Kurumlara ve engellilere malzeme yardımı	310
Yardıma muhtaç kesimlere yemek hizmeti	6.961
Huzurevi hizmetlerinin geliştirilmesi	8.675
Mezarlıklar hizmetinin geliştirilmesi	17.128
Taziye amaçlı pide dağıtılması	2.084
Sosyal hizmetlerin geliştirilmesi	3.282
Kardeş aile projesi	38
Gençler yaşlılar elele	38
Önder aileler	17,5
2-Sosyal ve eğitsel alanda gelişimi ve yerelde kalkınmayı hedefleyen hizmetlerin sunulması	**6.946**
-Yaygın eğitim hizmetleriyle sosyal dayanışmanın sağlanması	
Yeni semt merkezleri	50
Kurs merkezleri	4.515
Engelliler merkezi faaliyetleri	233
Abla, ağabey, kardeş dayanışması	64
Kent koleji ve akademisi	1.066
Aile danışma ve eğitim merkezleri	288
Gençlik merkezleri kurulması	600
Bayraklı günübirlik tesisleri	91
Yaz okulları	39

Kaynak.2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Performans Programı

Belirlenen performans hedefi çerçevesinde planlanan faaliyetler ve belediye tarafından belirlenen kaynak ihtiyacı yukardaki tabloda yer almaktadır. Faaliyetlerin içinde sosyal hizmetlerle ilgisiz görünen başlıklar, mezarlık ve yeni gömü alanlarıyla ilgili olanlardır. Diğer faaliyetlere baktığımızda gençler, çocuklar, yaşlılar, kadınlar ve maddi ihtiyaç sahiplerine yönelik geniş bir faaliyet alanı hedeflendiği görülmektedir. Sosyal belediyecilik açısından bir eksiklikten söz etmek gerekirse, işsizliğe yönelik faaliyetlere yeterince yer verilmemesi olabilir.

Tablo-43: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (%)

Öngörülen stratejik amaç	**Ayrılan ödenek miktarı**
1-Kentin tüm kesimine ihtiyaç duyulan alanlarda sosyal hizmet ve yardımların ulaştırılması -Kentlinin ihtiyaç duyduğu alanlarda sosyal destek hizmetlerinin yürütülmesi	86,4 milyon TL
2-Sosyal ve eğitsel alanda gelişimi ve yerelde kalkınmayı hedefleyen hizmetlerin sunulması -Yaygın eğitim hizmetleriyle sosyal dayanışmanın sağlanması	6,9 milyon TL
Toplam	93,3 milyon TL
Belirlenen tüm faaliyetler için bütçe toplamı	1.421 milyon.-TL
Sosyal hizmetlerin bütçe içindeki payı	% 6,57
Kişi başına hedeflenen sosyal refah harcaması	25,6 TL

Kaynak.2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Performans Programı

Belirlenen stratejik amaçlar için öngörülen faaliyetlere ayrılan ödenek miktarı 93,3 milyon TL'dir. Bu tutarın, tüm faaliyetlere yönelik belirlenmiş kaynak ihtiyacı içindeki payı % 6,57 olarak hesaplanmıştır. Hesaplamada kullandığımız 1,421 milyon TL, bütçe giderlerinin tamamını değil; sadece faaliyetler için ihtiyaç duyulan kaynak ihtiyacını göstermektedir. Hesaplanan bu oran, sosyal hizmetler açısından yüksek bir orana işaret etmektedir. Kişi başına düşen sosyal harcama tutarı da oldukça yüksektir.

Tablo-44: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gelirleri, 2013 (bin TL)

Açıklaması	Tahmin	Net Tahsilat
Vergi Gelirleri	38.727	31.580
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	94.200	160.001
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	827	0,493
Diğer Gelirler	1.941.516	1.885.892
Sermaye Gelirleri	5.013	9.302
Toplam	2.080.286	2.086.778

Kaynak: 2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu

2013 için bütçe gelir gerçekleşme oranı % 100,3 olmuştur. Vergi gelirlerinin tüm bütçe gelirlerine oranı % 1,5 olmuştur. Belediyenin en büyük geliri 'diğer gelirler' başlığı altında sınıflandırılan gelirleridir. Net gelirler içinde diğer gelirlerin oranı % 90,4'tür. Diğer gelirler kaleminde yer alan genel bütçe ve merkezi idare vergi gelirlerinden ayrılan paylar, Maliye pay ve İller Bankası payı toplam 1.7 milyar TL ve bütçe içindeki payı % 83,5'tir.

Tablo-45: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma, 2013 (bin TL)

Açıklama	Bütçe Gideri Toplamı
Personel Giderleri	196.163
Sos.Güv.Kur.Dev.Primi Gid.	27.626
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	339.496
Faiz Giderleri	55.043
Cari Transferler	367.119
Sermaye Giderleri	791.925
Sermaye Transferleri	29.444
Borç Verme	289.877
Toplam	2.096.697

Kaynak: 2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu

İzmir Büyükşehir Belediyesi bütçe gideri, 2.480.000.000 TL olarak tahmin edilmiş; 2.096.697.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gider gerçekleşme oranı % 84,5'tir.

Gider bütçesindeki bu sapmanın, sosyal nitelikli hizmetlere ne kadar yansıdığını anlamak için Denizli Belediyesi örneğinde olduğu gibi hedeflenen faaliyetlerin ne kadarının gerçekleştiğine bakılması gerekir. Denizli Belediyesi için hedeflerin tamamının gerçekleştirilmesinden yola çıkılarak hedeflenen faaliyetler için ayrılan kaynağın tamamen kullanıldığı varsayılmıştı.

İzmir Büyükşehir için böyle bir varsayım yapmaya gerek yoktur, çünkü belediyenin faaliyet raporunda hedeflenen ve gerçekleşen rakamlar verilmiştir. Bu doğrultuda belirlenen faaliyetler için harcamaların yaklaşık % 95'inin gerçekleştirildiği hesaplanabilmektedir. Bu, performans programındaki hedeflenen maliyetler yerine doğrudan faaliyet raporundaki verilerin kullanılmasının daha doğru olacağını göstermektedir. Bu noktada sorun, her belediyenin faaliyet raporlarında bu bilgilere yer vermemeleridir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe giderleri içinde en yüksek pay % 38 ile sermaye giderleridir. % 18 ile cari transferler, % 16 ile mal ve hizmet alımları bütçe içindeki en yüksek diğer gider kalemleridir.

Tablo-46: İzmir Büyükşehir Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL) (%)

Cari Transferler	367.119
Hanehalkına Yapılan Transferler	27
Bütçe Toplam	2.096.697
Oran	% 0,001

Kaynak: 2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin hanehalkına yaptığı transferler, bütçesinin % 0,001'ine denk gelmektedir. Hanehalkına yapılan transfer ödemelerini içeren cari transferler, İzmir bütçesi içindeki ikinci en büyük orana sahip olsa da hanehalkına yapılan transferlerin bütçeye oranı oldukça düşüktür.

Bütçe hesapları detaylı incelendiğinde cari transferler içinde en yüksek payın, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerden oluştuğu görülmektedir. Daha

önce incelediğimiz Denizli Belediyesi'nde de sosyal belediyeciliği hesaplarken kâr amacı gütmeyen kuruluşların hangileri olduğu ve aktarılan tutarların sosyal nitelikleri belirlenemediğinden sadece hanehalkına yapılan yardım harcamalar kullanılmıştı. İzmir için bütçeleştirilmiş tutar, görüldüğü gibi yok denilebilecek kadar azdır.

Tablo-47: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Fonksiyonel Sınıflandırma, 2013 (bin TL) (%)

Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	48.864
Bütçe Toplam	2.096.697
Oran	% 2,33

Kaynak: 2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu

Bütçede fonksiyonel sınıflandırma kalemlerine baktığımızda sosyal güvenlik ve yardım hizmetlerinin payı % 2,33 olarak belirlenmektedir. Bu açıdan ekonomik sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırmaya ayrı ayrı bakmak daha anlamlı olabilmektedir. Ancak örneğin Denizli Belediyesi, kesin hesabını fonksiyonel sınıflandırmaya göre incelediğimizde bizim sosyal faaliyetler için hesapladığımız 14 milyon TL'nin fonksiyonel sınıflandırmada, "sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" başlığında değil; "dinlenme, kültür ve din hizmetleri" başlığında sınıflandırıldığını görmekteyiz.

Bu açıdan Denizli Belediyesi kesin hesabını kullanarak yukarıdaki tabloyu hazırlamak istesek, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri için yazabileceğimiz bir tutar bulunmamaktaydı. Oysa Denizli Belediyesi'nin harcamaları içinde kültürel hizmetleri ayırdığımızda yaklaşık 11 milyon TL'lik bir sosyal harcama tespit etmiştik. Bu açıdan bütçede sınıflandırma yanlış yapıldığı zaman karşılaştırma yapmak da zorlaşmaktadır. Aynı şekilde İzmir'de de sosyal yardımlar aslında daha fazla olmasına rağmen hanehalkına yapılan yardımlar, bütçede yok denecek kadar az kayıtlanmıştır.

Tablo-48: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Ulusal ve Uluslararası Kurumlarla İşbirlikleri Çerçevesindeki Sosyal Nitelikli Projeleri, 2013

Proje adı	Proje hedefleri
Yenilenebilir kaynaklı enerji teknolojileri alanında meslek ve teknik eğitim kapasitesinin arttırılması projesi"	İşsiz teknik personelin istihdam kapasitesinin arttırmak
Türkiye gönüllülük zirvesi	Gençlerin ve tüm bireylerin gönüllüğe yönlendirilmesi
İzmir Kent Koleji	Genişleyen sektörlerde doğrudan istihdama yansıyacak meslek eğitimini sunmak
Şiddetten acil çıkış (değerlendirme aşamasında)	Kadına yönelik şiddetin engellenmesi
Gezici çocuk dünyası (değerlendirme aşamasında)	Okul öncesi eğitimin sınırlı olduğu ilçelerde ücretsiz okul öncesi eğitim hizmetlerinin sunulması

Kaynak: 2013 İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu

2013 için İzmir'in çeşitli kurumlarla ortağı olduğu projelerin içerikleri, istihdam, gönüllülük, gençlere yönelik eğitim, kadına yönelik şiddet ve çocuklara yönelik okul öncesi eğitim ile ilgilidir.

İzmir Belediyesi, stratejik amaçları, faaliyetleri ve yürüttüğü projeleri ile dezavantajlı kesimlerin büyük kısmına yönelik hizmetler sunan ve yüksek kaynak ayıran bir görüntü çizmektedir. Buna rağmen sosyal içermenin sağlanması, nakdi ve ayni yardımlar dışında yoksulluk ve işsizlikle mücadele gibi alanlar yeterli gözükmemektedir.

C-Kütahya Belediyesi

Kütahya ilinin toplam nüfusu, 572.052'dir. Belediye merkez nüfusu, 229.882 olarak hesaplamalarımızda kullanılmaktadır.

Tablo-49: Kütahya Belediyesi İnsan Kaynakları Sayısı ve Personel Yapısı, 2013

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	7
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	7
Belediye Toplam	405
Nüfus	229.882

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Performans Programı

Kütahya Belediyesi, nüfusuna göre personel sayısı açısından daha iyi bir durumda gözükmektedir. Belde halkından her 570 kişiye 1 belediye personeli hizmet vermektedir.

Belediyenin sosyal hizmetlerle ilgili birimleri, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ile Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü olarak gözükmektedir. Bu birimlerde çalışan personel sayısı ve nüfusu kıyasladığımızda ise beldede yaşayan her 16.420 kişiye bir belediye personeli düşmektedir. Bu oran şimdiye kadar incelediğimiz diğer iki belediyeden de düşüktür.

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün, sosyal nitelikli hizmetleri, spor salonları, misafirhane, bilgi ve hobi evleri gibi sosyal tesisleri ve el sanatları kursları kanalıyla yerine getirilmektedir.

Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü'nün gıda ve nakdi yardımları dışındaki sosyal hizmet alanları, yükseköğrenim öğrencilerine barınma evi imkânı sağlanması, evsizlere barınma evi sağlanması, yaşlı ve bakacak kimsesi olmayanlara ev temizlik hizmeti verilmesi olarak sayılabilir.

2013 Performans programında engellilere yönelik 369.000 TL'lik bir gıda yardımı kalemi yer almaktadır. Ancak 2013 faaliyet raporuna baktığımızda engellilere yönelik herhangi bir hizmetten bahsedilmemektedir. Bu açıdan, birden fazla kriterle değerlendirme yapılmasının faydası görülmektedir.

Tablo-50: Kütahya Belediyesi Sosyal İşlerle ilgili Birimlerin Faaliyetleri, Öngörülen Maliyetler, 2013 (bin TL)

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Kaynak İhtiyacı	
Gençlere karşı hizmetler	50
Kültürel faaliyetlerin yönetimi	150
Sergi ve Fuar Açmak	160
Sosyal ve sportif faaliyetlerin yönetimi	50
Yasama ve yürütme organlarının hizmetlerini yerine getirmek ve hizmet arzını etkinleştirmek.	25
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü Kaynak İhtiyacı	
Özürlülere karşı hizmetler	369
Gençler Karşı Hizmet	170
Yaşlı ve bakım muhtaç olanlara barınma yerleri temin etmek	1.652

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Performans Programı

Performans programında belirlenen stratejik amaçlarla birimlerin kaynak ihtiyacında büyük farklılıklar olabilmektedir. Bunun nedeni sosyal hizmetlerle ilgili örgütlerin, sosyal nitelikli olmayan hizmetlerinin de olabilmesi ve bazı sosyal nitelikli hizmetlerin başka örgütler tarafından yerine getirilebiliyor olmasıdır.

Kütahya örneğinde Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü'nün tüm faaliyetleri sosyal belediyecilikle ilgiliyken; Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün sergi ve fuar açmak ve yasama ve yürütme organlarının hizmetlerini yerine getirmekle ilgili faaliyetleri sosyal belediyecilikle ilgili sayılmaz.

Tablo-51: Kütahya Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birimlerin Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL) (%)

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Kaynak İhtiyacı	435
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü Kaynak İhtiyacı	2.192
Toplam Kaynak İhtiyacı	103.860
Oran	% 2,52

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Performans Programı

Ele alınan kaynak ihtiyacı, performans programında belirlenen faaliyetler için bu birimlerin ihtiyaç duyduğu finansman tutarını göstermektedir ve birimlerin toplam bütçesini ifade etmemektedir. Bu iki birimimin kaynak ihtiyacının toplama oranı % 2,52 olarak bulunmuştur.

2013 mali yılı performans programında, performans hedefe bağlı sorumlu birimlerin yetki ve sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini tespit ettikleri görülmektedir. Belediyenin ana faaliyet alanları, stratejik amaçları ve hedefleri içerisinde sosyal belediyecilikle ilişkilendirilenler Tablo-52'de gösterilmektedir.

Tablo-52: Kütahya Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaçlar, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin) TL

Ana Faaliyet Alanı	Sosyal Destek Hizmetleri Yönetimi	Kaynak İhtiyacı
Stratejik Amaç	-Kent Sakinlerinin Sosyal İhtiyaçlarına Yönelik Hizmetleri Geliştirmek, dezavantajlı Vatandaşlara Karşı Etkin ve Sürekli Olarak Sunmak	2013
2013 Performans Hedef	**Sosyal hizmet ve yardım çerçevesinde şehirde yaşayan bakıma muhtaç yaşlı ve fakirlere karşı ayni ve nakdi yardımda bulunmak, kimsesiz ve bakıma muhtaç olanlara barınma yeri temin etmek ve toplumla barışık halde yaşamlarını devam ettirmelerine yardımcı olmak**	
Stratejik Hedef ve Faaliyetler	**-Dezavantajlı gruplara yönelik hizmetleri etkinleştirmek ve yaygınlaştırmak**	
	-Parklarda özürlülere yönelik düzenlemelerin yapılması	15
	-Özürlü vatandaşlara yönelik ayni ve nakdi yardım yapılması	369
	-Meslek edindirme kurslarını yaygınlaştırma	
	-Dezavantajlı yükseköğrenim öğrencilerine barınma evi açmak	10
	-İhtiyaç sahibi öğrencilere ayni yardımlar yapmak	60
	-Giyecek-malzeme vb. ayni yardımlar yapmak	40
	- Kırtasiye yardımlar yapmak	60
	-Gençlere karşı hizmetler (meslek edinme kursları)	50
	-Kimsesiz yaşlı bakıma muhtaç olanlara barınma yerleri temin etmek	
	-Aş evinden(yemek) yardımlar	1.200
	-Yakacak yardımlar	50
	-Nakdi yardımlar	100
	-Aceze (yolda kalmış) vatandaşlarımız	7,5
	-Muhtaç asker aileleri yardımları	150
	-Dezavantajlıların ihtiyaçları için fon oluşturmak ve gıda bankasını geliştirmek	50
	-Dezavantajlı çocuklar için bakım evleri açmak	10
	-18-60 Yaş arası dezavantajlı vatandaşlarımız için bakım evini geliştirmek	30
	-18-60 Yaş arası dezavantajlı aile ve kişiler için evde temizlik ve bakım hizmeti vermek.	60

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Performans Programı

Belediyenin sosyal faaliyetlerinin, doğrudan sosyal yardımlar çerçevesinde sürdürdüğü görülmektedir. Yardımlardaki ağırlığın ise aşevinden yapılan yardımlarda olduğu görülmektedir.

Ayrılan kaynaklar içinde en yüksek ikinci pay, engelli vatandaşlara yapılan ayni ve nakdi yardımlardır. Tümüyle baktığımızda sosyal belediyecilik, genellikle dezavantajlı kesimlere yapılan ayni ve nakdi yardımlarla sınırlı kalmaktadır.

Kadın sığınma evleri, Kütahya Belediyesi'nde bulunmamakta ve öngörülen faaliyetlerde kadınlara yönelik hemen hemen hiç bir kaynak ayrılmamaktadır. 2013 faaliyet raporunu incelediğimizde kadınlara yönelik neredeyse tek faaliyetin, verilen el sanatları kursları olduğu görülmektedir.

Tablo-53: Kütahya Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (%)

Öngörülen stratejik amaç	Ayrılan ödenek miktarı
Sosyal hizmet ve yardım çerçevesinde şehirde yaşayan bakıma muhtaç yaşlı ve fakirlere karşı ayni ve nakdi yardımda bulunmak, kimsesiz ve bakıma muhtaç olanlara barınma yeri temin etmek ve toplumla barışık halde yaşamlarını devam ettirmelerine yardımcı olmak	2.261.500 TL
1--Dezavantajlı gruplara yönelik hizmetleri etkinleştirmek ve yaygınlaştırmak 2- Meslek edindirme kurslarını yaygınlaştırma 3- Kimsesiz yaşlı bakıma muhtaç olanlara barınma yerleri temin etmek	-384.000 TL -220. 000 TL -1.657.500 TL
Belirlenen tüm faaliyetler için bütçe toplamı	103.860.915 TL
Sosyal hizmetlerin bütçe içindeki payı	% 2,17
Kişi başına hedeflenen sosyal refah harcaması	9,8 TL

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Performans Programı

Belediyenin tüm faaliyetleri için genel yönetim giderleri hariç belirlediği kaynak miktarı 103,8 milyon TL'dir. Bu rakam içinde sosyal amaçlarla belirlenen faaliyetlere ayrılan kaynak payı % 2,17 olarak hesaplanmıştır. Belediyenin, sosyal

belediyecilik faaliyetlerini geniş kesimlere yönelik, farklı program ve projelerle yürütmemesine karşın; engelli ve yardıma muhtaç kesimlere doğrudan yaptığı ayni ve nakdi yardım miktarının büyüklüğü, açığı kapatmasına neden olmaktadır.

Tablo-54: Kütahya Belediyesi Gelirler, 2013 (bin TL)

Açıklaması	Tahmin	Net Tahsilatı
Vergi Gelirleri	17.311	15.286
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.576	35.612
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	655	351
Diğer Gelirler	71.110	80.406
Sermaye Gelirleri	12.430	7.464
Red ve İadeler (-)	479	1.155
Toplam	142.605	137.967

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Faaliyet Raporu

Gerçekleşen bütçe gelirleri arasından belediyenin vergi gelirlerinin payı % 10,45'tir. Diğer gelirler kaleminin payı, diğer belediyelerde olduğu gibi en yüksek orana sahiptir. Diğer gelirler kaleminde yer alan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan pay yaklaşık 71 milyon TL'dir ve bütçenin % 51,9'ine denk gelmektedir.

Tablo-55: Kütahya Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma, 2013 (bin TL)

Açıklama	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı
Personel Giderleri	17.688	15.503
Sos.Güv.Kur.Dev.Primi Gid.	2.995	2.632
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	55.957	52.157
Faiz Giderleri	2.392	2.135
Cari Transferler	5.549	4.890
Sermaye Giderleri	88.076	78.735
Sermaye Transferleri	100	91
Yedek Ödenekler	30	0
Toplam	172.790	156.146

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Faaliyet Raporu

Kütahya Belediyesi'nin gider bütçesi gerçekleşme oranı % 90 olmuştur. Giderler arasındaki en büyük kalemler sırasıyla sermaye giderleri ile mal ve hizmet alım giderleridir. Faaliyet raporundan görebildiğimiz kadarıyla geçen yıla nazaran en çok artış gösteren kalemler de bunlardır.

Belediye 2013 için yaklaşık 10,5 milyon borçlanma gerçekleştirmiştir.

Tablo-56: Kütahya Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL)

Cari Transferler	4.890
Hane Halkına Yapılan Transferler	1.270
Bütçe Toplam	156.146
Oran	% 0,81

Kaynak: 2013 Kütahya Belediyesi Faaliyet Raporu

Kütahya Belediyesi'nde İzmir kadar olmasa da hanehalkına yapılan transferlerin bütçeye oranı düşük çıkmaktadır.

Belediyenin uluslararası kurumlarla işbirliği içinde gerçekleştirdiği herhangi bir proje bulunmamaktadır.

D-Manisa Belediyesi

Manisa Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planına göre, Manisa merkez, son yirmi yıl içerisinde Ege Bölgesinde nüfusu oransal olarak en hızlı artan il merkezi olmuştur.

Organize sanayi bölgesinin varlığı ve kentin coğrafi konumu ile ilişkili olarak Manisa kent ekonomisinde sanayinin ağırlığı artmaktadır. Organize Sanayi Bölgesinin yatırımcılara sunduğu rekabet avantajları Financial Times dergisinin 28 kritere göre yaptığı değerlendirmede farklı yıllarda değişik kategorilerde yatırıma uygunluk bakımından Avrupa şehirleri içerisinde ilk sıralarda yer almasına neden olmuştur.

Manisa'da tarımsal üretim de önemli ekonomik sektörlerden biridir. Manisa'nın gelişimine yönelik en önemli sorunlardan biri, İzmir'e yakınlığı nedeniyle öğrencilerin ve beyaz yakalı-yüksek ücretli personelin Manisa'da ikamet etmemesi ve Manisa'da yaratılan gelirin yüksek oranda Manisa dışında tüketilmesidir. Gelişmiş sanayi ve tarıma karşın Manisa, sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında 23.sıradadır.

Manisa Belediyesi, 6360 sayılı kanun uyarınca 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonunda Büyükşehir Belediyesine dönüşmüştür. Bu doğrultuda, 2013 yılı verilerine göre yapılan değerlendirmeler, Denizli Belediyesi'nde olduğu gibi büyükşehir olmadan önce ve sonrasını ortaya koymamaktadır. Büyükşehir olduktan sonra gelirleri artacak olan Manisa Belediyesi'nin büyükşehir olmasının, sosyal belediyeciliğe etkisi, ancak ileriki yıllarda ele alınabilecektir.

Tablo-57: Manisa Belediyesi'nin Sosyal Nitelikli Taşınmazları, 2013

İdari Bina ve Sosyal Tesisler	10 Adet
Spor Tesisi	3 Adet
Gençlik Merkezi Binası	1 Adet
Çocuk Kültür ve Sanat Merkezi	1 Adet
Kültür Merkezi-Meclis Salonu Binası	1 Adet
Huzurevi-Aşevi Binası	1 Adet
Aile Eğitim ve Danışma Merkezi	1 Adet
Kadın Sığınma Evi	1 Adet
Belediye Çocuk Kreşi	1 Adet

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Performans Programı

Manisa Belediyesi'nde toplam 398 personel çalışmakla birlikte, belediye birimlerinde ihale ile ilave elemanlar çalışmaktadır. Bu şekilde sayı 1.310'a çıkmaktadır. Diğer belediyelerin kullandığı taşeron işçi sayıları tam olarak bilinmediğinden kadrolu 398 personele göre bir değerlendirme yapılarak her 915 kişiye 1 personelin hizmet verdiği söylenebilir. Sosyal hizmetler açısından ise 20.240 belde sakinine 1 belediye personelinin hizmet verdiği görülmektedir.

Belediyenin yayınladığı belgelerde faaliyetlerin ayrıntısından çok yapılan ihalelerle ilgili bilgiler yer almaktadır. Diğer belediyelerin raporlarında bu yönde bir bilgi yer almamasına ve sağlıklı bir karşılaştırma imkânı olmamasına rağmen bu durum, hizmetlerin görülmesinde Manisa Belediyesi'nde alternatif hizmet sunumunun ve finansmanının önemli yer tuttuğu şeklinde yorumlanabilir.

Tablo-58: Manisa Belediyesi İnsan Kaynakları Sayısı ve Personel Yapısı, 2013

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	7
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	11
Belediye Toplam	398
Nüfus	364.332

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Faaliyet Raporu

Manisa Belediyesi'nde sosyal hizmetlerle ilgili birimlerden biri, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'dür. Birimin faaliyetlerine baktığımızda dikkati çeken hususlardan biri, çocuklara yönelik kursların neredeyse tamamının ücretli olarak verilmesidir. Yine belediye tarafından gençlere yönelik konservatuar açılmış ancak katılım için aylık ücret belirlenmiştir. Bu yönde eleştiri getirilmiş olmalı ki belediyenin faaliyet raporunda konservatuar hizmetinin, ücretli ancak ucuz olduğu şeklinde bir açıklamaya da yer verilmiştir. Bu tarz hizmetlerin maddi imkânı zaten olan gençlere ve çocuklara yönelik bir aktiviteden öte değerlendirilebilmesi pek mümkün değildir.

Faaliyet raporunu incelediğimizde gençlere ve kadınlara yönelik düzenlenen kurslardan faydalanan kişi sayısının azlığı dikkat çekmektedir. 26 ayrı branşta kurs düzenlenmesine karşın kurslara toplamda sadece 1.400 kişi katılmıştır.

Manisa Belediyesi'nin maddi açıdan yetersiz olmasına rağmen dikkat çekici faaliyetleri de bulunmaktadır. Bunlardan biri, Hayvanları Koruma Derneği Manisa (HAKDEM) şubesi işbirliğiyle gerçekleştirilen, elde edilen gelirlerinin sokak hayvanlarının bakım ve tedavisi için harcandığı sosyal sorumluluk projesidir. Diğeri, kültür merkezinde sergilenen tiyatro gösterilerin gelirlerinin derneklere bağışlanmasıdır. Bu kapsamda öğrencilere 50.000 TL'lik burs desteği sağlanmıştır.

Sosyal hizmetlerle ilgili diğer birim olan Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, henüz yeni kurulmuştur. Sunduğu hizmetler, aşevi, kadın sığınma evi, gıda bankacılığı ve erzak paketleri dağıtımı şeklindedir.

İki müdürlüğün de hedefleri, performans göstergeleri ve gerçekleşme oranları gibi bilgilere faaliyet raporunda ulaşılamamıştır. Bilindiği gibi diğer belediyelerde örgütlerin tüm harcamaları değil sadece sosyal faaliyetlere yapılan harcamaları dikkate alınmıştı. Manisa'da ise birimlerin sosyal nitelikli faaliyetleri için ne kadar harcama yapıldığı tespit edilemediğinden ancak bütçenin kurumsal sınıflandırmasında yer alan örgüt harcamalarının bütçeye oranı esas alınabilmiştir.

Tablo-59: Manisa Belediyesi Sosyal İşlerle İlgili Birim Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL) (%)

Toplam Bütçe Giderleri	244.501
Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	11.544
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	4.440
Oran	% 6,5

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Faaliyet Raporu

Hesaplamada örgütün tüm harcamalarını kullandığımız için hesaplama sonucunda % 6,5 gibi yüksek bir oran bulunmuştur.

Tablo-60: Manisa Belediyesi Sosyal Nitelikli Amaç, Faaliyetler ve Kaynak İhtiyacı, 2013 (bin TL)

Öngörülen stratejik amaç ve faaliyetler	Kaynak İhtiyacı
Dezavantajlı Kesimlerin Sosyo-Ekonomik Durumunun Geliştirilmesi	
Yaşlı ve bakıma muhtaç vatandaşlar ile engelli hemşerilerimizin hayat standartlarının geliştirilmesi - Çalışma gruplarının oluşturulması	 0
Hizmet desteğine ihtiyaç duyan hemşehrilerimiz için tesis kapasitesini geliştirmek ve moral destek sağlamak - İhtiyaç sahiplerine gıda ve giyim yardımı - Muhtaç asker ailelerine yardım yapılması	 350 250

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Performans Programı

Belediyenin 2010-2014 stratejik planında belirlenen temel politika ve öncelikleri arasından sosyal belediyecilikle doğrudan ilgili alan, dezavantajlı kesimlerin sosyo-ekonomik durumunun iyileştirilmesidir.

Belediye, yaşlılara, bakıma muhtaç kimselere ve engellilere yönelik çalışma grupları oluşturmayı hedeflemiş, ancak ilginç bir şekilde herhangi bir kaynak ayırmamıştır. Belediyenin sosyal amaçla yapmayı planladığı tek faaliyet, asker aileleri ile ihtiyaç sahiplerine nakdi ve ayni yardımlardır.

Diğer incelediğimiz belediyelerde hedeflenen faaliyetlerin çokluğuyla Manisa Belediyesi'ndeki hedeflenen sadece iki faaliyet kıyaslandığında sosyal belediyecilik açısından önemli bir eksiklik göze çarpmaktadır.

İncelenen belediyeler arasında belediyenin amaç ve faaliyetleri açısından en zayıf bağın kurulduğu belediye Manisa Belediyesi olmuştur. Tablo 61'de bulunan sosyal harcamaların oran ve miktar olarak düşüklüğü bu durumu kanıtlamaktadır.

Tablo-61: Manisa Belediyesi'nin Sosyal Nitelikli Amaç ve Faaliyetlerinin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (bin TL)

Öngörülen stratejik amaç	Ayrılan ödenek miktarı
Dezavantajlı Kesimlerin Sosyo-Ekonomik Durumunun Geliştirilmesi	550 TL
1- Yaşlı ve Bakıma Muhtaç Vatandaşlar ile Engelli Hemşerilerimizin Hayat standartlarının Geliştirilmesi 2- Hizmet Desteğine İhtiyaç Duyan Hemşehriler İçin Tesis Kapasitesini Geliştirmek ve Moral Destek Sağlamak	-0 TL -550 TL
Belirlenen tüm faaliyetler için bütçe toplamı	120.615 TL
Sosyal hizmetlerin bütçe içindeki payı	% 0,45
Kişi başına hedeflenen sosyal refah harcaması	1,5 TL

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Performans Programı

Manisa Belediyesi'nin tüm faaliyetleri için yaklaşık 120 milyon TL'lik bir kaynak ihtiyacı içinde dezavantajlı kesimlere yaklaşık 0,5 milyon TL'lik oldukça düşük bir kaynak hedeflemesi dikkat çekicidir.

Hedeflenen sınırlı faaliyetler içinde düşük gelirlere yapılacak yardımlar dışında kadınlar, çocuklar, gençler, yaşlılar ve engellilere yönelik hiçbir faaliyet tanımlanmamıştır. Hem belirlenen faaliyetler hem de bütçe içinde ayrılan kaynak bakımından en kötü sonuç Manisa Belediyesi için hesaplanmıştır.

Tablo-62: Manisa Belediyesi Gelirleri, 2013 (bin TL)

Açıklaması	Tahmin	Net Tahsilatı
Vergi Gelirleri	34.774	28.587
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	55.450	54.990
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.500	408
Diğer Gelirler	89.125	109.218
Sermaye Gelirleri	600	2.085
Toplam	185.939	195.209

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Faaliyet Raporu

Manisa Belediyesi 2013 yılı gelir bütçesi gerçekleşme oranı % 105'tir. Vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı % 14,6'dır. Hem Türkiye geneli hem de incelediğimiz belediyeler açısından bu oran % 10-15 arasında değişmektedir, Manisa'da bu orana uyumlu bir sonuç bulunmuştur.

Diğer gelirler arasında kişi ve kurumlardan alınan paylar 95 milyon TL'dir. Manisa Belediyesi için genel bütçe vergi gelirlerinden elde edilen gelir, toplam gelirinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Belediyenin en yüksek ikinci gelir kalemi, teşebbüs ve mülkiyet gelirleridir. Vergi gelirleri, ancak üçüncü sırada yer almaktadır.

Belediyenin 2013 yılında faaliyet borçları, İller Bankası ve diğer bankalara borçlarının yaklaşık 98,5 milyon TL olduğu görülmektedir.

Tablo-63: Manisa Belediyesi Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırma, 2013 (bin TL)

Açıklama	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı
Personel Giderleri	21.103	20.213
Sos.Güv.Kur.Dev.Primi Gid.	3.042	2.999
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	69.340	88.199
Faiz Giderleri	2.000	3.813
Cari Transferler	3.483	4.523
Sermaye Giderleri	130.854	124.751
Sermaye Transferleri	20	0
Yedek Ödenekler	14.501	0,00
Toplam	244.939	244.501

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Faaliyet Raporu

Belirlenen bütçe giderinin tamamına yakının kullanıldığı görülmektedir. Belediyenin en yüksek gider kalemleri sırasıyla sermaye giderleri ile mal ve hizmet alım giderleridir. Diğer belediyeler açısından da bu sıralama genelde değişmemektedir.

Yine hane halkına yapılan transferlerin yer aldığı cari transfer kalemi, bütçede çok küçük bir paya sahiptir. Görülen bu durumun en önemli nedeni, belediyelerin altyapı ve imarla ilgili harcamalarının büyüklüğüdür.

Tablo-64: Manisa Belediyesi Gider Bütçesi Fonksiyonel Sınıflandırma, 2013 (bin TL)

Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	4.440
Bütçe Toplam	244.501
Oran	% 1,81

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Kesin Hesap

Belediye kesin hesabında fonksiyonel sınıflandırma kalemi altında belirtilen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin bütçenin % 1,81'ini oluşturduğu görülmektedir. Genel ortalamanın çok yüksek olmadığı bilinmekteyse de bulunan oran,

genel ortalamadan da düşüktür. Doğru kodlama yapıldığı sürece belediyelerin sosyal niteliklerini en iyi yansıtması gereken bu tabloda ortaya çıkan sonuç, Manisa Belediyesi'nin sosyal açıdan yetersiz olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

Tablo-65: Manisa Belediyesi Hanehalkına Yapılan Transferlerin Bütçeye Oranı, 2013 (bin TL)

Cari Transferler	4.523
Hane Halkına Yapılan Transferler	217
Bütçe Toplam	244.501
Oran	% 0,08

Kaynak: 2013 Manisa Belediyesi Faaliyet Raporu

Manisa Belediyesi'nde amaçlanan sosyal hizmetlere ayrılan kaynaklar bakımından bulunan düşük oranlar, hanehalkına yapılan transferler açısından da geçerlidir.

Manisa Belediyesi'nin uluslararası kuruluşlarla işbirliği içinde gerçekleştirdiği herhangi bir proje belirlenmemiştir.

Manisa Belediyesi'nde neredeyse yapılan tüm hesaplamalarda en kötü sonuçlara ulaşılmıştır. Hatta raporlarındaki veriler o kadar yetersizdir ki birimlerin detaylı faaliyet hedeflemelerine ulaşılamadığından sosyal hizmetlerle ilgili birimlerinin kaynak ihtiyacı hesaplanamamıştır. Aslında belediyenin huzurevi, kadın sığınma evi, gıda bankacılığı gibi bazı belediyelerde bulunmayan hizmet birimleri olmasına ve neredeyse her mahallesinde çocuklara yönelik merkezleri bulunmasına karşın sosyal belediyecilik açısından kötü durumdadır. Kısaca Manisa Belediyesi'nde sosyal belediyecilik açısından fiziki imkânların yeterli fakat faaliyet alanının yetersiz olduğu söylenebilir.

IV-Belediyelerin Karşılaştırılması

Belediyelerin gelir ve giderleri, büyüklüklerine göre değişmektedir. İncelenen belediyelerin gelirleri açısından merkezden yapılan transferlerin, toplam gelirlerinin % 45-55'ini oluşturduğu; vergi gelirlerinin ise % 10-15'i civarında olduğu görülmektedir. Belediye harcamalarının, genelde altyapı ve imar hizmetlerine yoğunlaştığı faaliyet raporları incelendiğinde görülebilmektedir.

Belediyenin sosyallik derecesini ölçebilmek amacıyla sosyal yardım hizmetleri ile ilgili üç kriter kullanılmıştır. Birincisi, bütçe tahminlerinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma için ayrılan ödenek, ikincisi belediyenin sosyal yardımlaşma faaliyetlerini yürüten birimlerin harcamaları ve üçüncüsü belediyenin cari transferler gider kaleminden hanehalkına yapılan transferler toplamı.

Seçilen belediyelerde 2013 yılına ait veriler kullanılmıştır. Bunun nedeni, belirlenen stratejik amaçlar doğrultusunda hangi faaliyetlerin gerçekleştirildiği ve hedeflenen ödenek miktarlarının belirlenerek kıyaslama yapılmak istenmesidir.

Sosyal faaliyetler, bütçe içinde çok düşük paylara sahip olduklarından yıllar içindeki artışları çok anlamlı sonuçlar vermemektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasının kullanılması, özellikle fonksiyonel sınıflandırma, yıllar itibarıyla kıyaslamayı mümkün kılabilecek bir düzenleme olmasına karşın; belediyelerin bütçede sınıflandırmalarını doğru yapmaması karşılaştırma şansını azaltmaktadır.

Belediyelerin sosyal niteliklerini ölçme, kıyaslama ve yıllar içindeki gelişimini izlemede kullanmamız gereken temel veri, fonksiyonel sınıflandırmada içinde yer alan, sosyal güvenlik ve sosyal yardım kalemidir. Bu sınıflandırmanın doğru yapılmadığının hatta bazen hiç kullanılmadığının görülmesi, diğer verilerin incelenmesini gerektirmiştir.

Nüfus yoğunluğu birbirinden farklı belediyelerin bütçelerinde ayrılan kaynakların nüfusa oranı, kıyaslama için bir ölçü olarak kullanılmıştır. Ancak daha doğru sonuçlara ulaşılabilmesi, belediyelerin dezavantajlı kesimlerinin hangileri olduğu ve sayısının bilinmesi ile mümkün olacaktır. Bu sayılar bilinse sosyal harcamaların tüm belediye nüfusuna oranı değil, dezavantajlı nüfusa oranı hesaplanıp ayrıca bir karşılaştırma yapmak mümkün olabilir. Sadece Denizli Belediyesi'nde yoksulluk haritalarının çıkarılacağı belirtilmiş, ancak detaylar verilmemiştir. Belediyelerin halka en yakın birimler olarak ihtiyaçları belirlemesi ve taleplere uygun hizmetler sunabilmesi için bu çalışmalara önem vermeleri gerekmektedir.

Tablo-66: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Sosyal İşlerle İlgili Birim Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (bin TL) (%)

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa
İlgili birim sayısı	1 adet	8 adet	2 adet	2 adet
İlgili birimlerin kaynak ihtiyacı	14.000	57.979	2.627	15.984
Toplam kaynak ihtiyacı	492.685	1.229.875	103.860	244.501
Oran	% 2,84	% 4,71	% 2,52	% 6,5

Kaynak: 2013 Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Performans Programları

Tablo, belediyelerde belirlenmiş sosyal nitelikli stratejik amaçlar doğrultusunda belirlenen hedeflere ayrılan kaynak ihtiyacı çerçevesinde hesaplanan oranları göstermektedir.

Tutarlar belirlenirken örgütlerin toplam harcamaları değil sadece sosyal faaliyetleri için gereken harcamalar kullanılmıştır. Manisa'da ise böyle bir veriyi ortaya koyabilecek ayrıntılar, belediyenin yayınladığı raporlarda tespit edilememiştir. Bu nedenle Manisa için ilgili birimlerin tüm harcamaları ele alınarak hesaplama yapılmış ve dolayısıyla oran yüksek çıkmıştır.

Manisa'yı hariç bırakarak bir değerlendirme yaptığımızda bütçesinde tüm faaliyetler için ayrılan kaynaklar içinde sosyal faaliyetler için en yüksek payı ayıran belediye, İzmir Büyükşehir Belediyesi olarak tespit edilmiştir. Zaten en çok sosyal hizmet sunan birime sahip belediye de İzmir Büyükşehir Belediyesi'dir.

Belediyelerin birimlerine baktığımızda kültürel faaliyetler ile sosyal hizmetlerin genelde aynı müdürlük içinde örgütlendiği görülmektedir. Denizli Belediyesi'nde bu doğrultuda tek birim bulunurken ikişer birime sahip Kütahya ve Manisa Belediyeleri'nde kültür ve sosyal hizmetler dışında sosyal yardım işleri ile uğraşan ayrıca bir birim bulunmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesi ise farklı başkanlıklar altında farklı müdürlükler ile sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmektedir. Engellilere, kadın ve yaşlılara yönelik doğrudan hizmet sunan birimlerin sadece İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde oluşturulduğu görülmektedir.

Kütahya ve Denizli'de belirlenen faaliyet kaynak oranının birbirine yakın olduğu görülmektedir. Denizli Belediyesi faaliyetlerinin, İzmir kadar geniş bir çerçevede dezavantajlı kesimleri kapsamadığı söylenebilirse de Kütahya ile

kıyaslandığında daha iyi durumdadır. Kütahya'da hesaplanan oranın yüksek çıkmasındaki temel etken ise yapılan doğrudan yardım miktarının fazlalığıdır.

Kısaca en genel anlamda dezavantajlı kesimlerin tamamına yakın faaliyetleri bulunan belediye İzmir, örgütlerinin hangi faaliyetlere ne kadarlık bir finansman ayırdığı ve performans hedeflerinin neler olduğu belirlenemeyen belediye Manisa'dır.

Belediyelerin performans programlarında halkın sosyal sorunlarına yönelik belirlediği amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için belirledikleri faaliyetler, her belediye için düzenlenen "sosyal nitelikli amaç ve faaliyetlerin bütçe içindeki payı" tablolarında görülmektedir. Stratejik amaçlar, varılması hedeflenen noktayı, faaliyetler ise amaca ulaşmayı mümkün hale getirecek eylemleri belirtmektedir.

İncelediğimiz belediyelerde stratejik amaçlar genel olarak,

-sosyal dayanışma ve sosyal refahın sağlanması

-sosyal hizmet ve yardımların yapılması

-sosyal ve eğitsel gelişim ve yerel kalkınma

-barınma yerleri temini

-dezavantajlı kesimlerin toplumla barışık yaşamalarını sağlama

-dezavantajlı kesimlerin sosyo-ekonomik durumlarının geliştirilmesi olarak belirtilmiştir.

Faaliyetlerin yöneldiği kesimler ya genel olarak dezavantajlı gruplar ya da yaşlı, bakıma muhtaç ve engelliler olarak belirlenmiştir. Sadece Manisa Belediyesi için detaylı faaliyetlerin neler olduğu belediyenin ilgili programında yer almadığı için çalışmamızda da yer almamaktadır.

Belirtilen faaliyetler, öğrencilere verilen maddi yardımlardan kurslara, engellilere yönelik ulaşım hizmetlerinden ayni ve nakdi yardımlara, yaşlılara yönelik evde temizlik hizmetlerinden huzurevlerine kadar çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır.

İncelediğimiz her belediyenin nüfusu 100.000'in üzerinde olmasına karşın hepsinde kadın sığınma evleri bulunmamaktadır. Bu konudaki on adet kadın sığınma evine sahip olmasından dolayı, en ileri belediye İzmir'dir. İzmir ve Manisa hariç diğer illerde sığınma evi yoktur. Denizli Belediyesi 2012-2016 Stratejik Planı'nda kadın sığınma evi hizmeti verilmesi hedeflenmiş ancak belediyenin faaliyetleri arasında henüz yer almamıştır.

Kadın sığınma evleri ile ilgili sorunlardan biri hiç olmaması diğeri de kapasitesinin ne olacağının belirtilmemiş olmasıdır. Örneğin Manisa Belediyesi kadın sığınma evi 20 yatak kapasitelidir ve belediye tarafından -şiddete uğrayan değil- bakıma muhtaç kadınlara yönelik hizmet verdiği belirtilmektedir.

Çalışmamızda daha önce belediyelerin sığınma evi açmaları için gerekli olan 100.000 ve üzeri nüfus şartının düşürülmesi önerilmişti. İncelenen belediyelerde tespit edilen sorunlar doğrultusunda, sığınma evi olmayan belediyeleri zorlayıcı önlemler alınması ve her belediyenin nüfus büyüklüğüne göre belirlenecek kapasitede sığınma evi hizmeti vermesi gerekmektedir.

İncelediğimiz belediyeler arasında Denizli Belediyesi internet sitesinde belediye hizmetleri arasında huzurevi sayılmış, ancak başka hiçbir bilgiye yer verilmemiştir. İzmir ve Manisa'da belediyeye ait birer huzurevi bulunmaktadır. Kütahya'da huzurevi bulunmamaktadır.

Her belediyenin belli nüfus kriterine göre huzurevi açması, sığınma evlerinde olduğu gibi belediye kanununa eklenen bir maddeyle zorunlu hale getirilebilir. Daha önce belirtildiği gibi sosyal belediyeciliğin önemli bir yönü, beldedeki sosyal sermayeyi harekete geçirebilme gücü ile ilgilidir. Belediyeler, kendilerine maddi açıdan yük getirebilecek bu düzenlemeleri, gönüllülük yoluyla asgariye indirmeyi başarabilirler.

Gıda bankacılığı, üretim fazlası, paketleme veya kodlama hatası sebebiyle piyasaya sürülememiş, sağlık şartlarına uygun ancak hasarlı paketli ürünlerden ve hayırseverlerin bağışlarından oluşan gıda maddelerinin, ihtiyacı olanlara ulaştırılmasıdır.[294] Faaliyet raporlarına bakıldığında gıda bankacılığı adı altında gıda yardım faaliyetinin sadece Manisa ve Kütahya Belediyeleri tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak esasen her belediye tarafından ihtiyaç duyanlara gıda yardımı yapılmaktadır. Ülkemizde gıda bankacılığının çok yaygın olduğu ABD'deki gibi gelişmiş bir sistem henüz bulunmamaktadır.

Belediyelerde gençlere ve çocuklara yönelik hizmetlerin genelde kırtasiye, yiyecek, giyecek gibi yardımlardan, sportif faaliyetler ve eğitsel kurslar gibi etkinliklerden oluştuğu görülmektedir. İhtiyaç sahibi ancak eğitimine devam edebilenler dışında sokakta yaşayan, şiddet gören ya da suça bulaşmış çocuk ve gençlere yönelik herhangi bir faaliyet alanı tanımlanmadığı görülmektedir.

[294] A.Ali Özdemir, **Gıda Bankacılığı ve Vergisel Teşvik Boyutu**, http://www.bilgilidenetim.com/gida-bankaciligi-ve-vergisel-tesvik-boyutu.html (07.09.2014)

Tablo-67: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Sosyal Nitelikli Hedeflenen Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (%)

İl	Ayrılan Ödenek Miktarı	Amaç Doğrultusunda Belirlenen Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı	Kişi Başı Hedeflenen Sosyal Refah Harcaması
Denizli	4,5 milyon TL	% 0,92	10 TL
İzmir	93,3 milyon TL	% 6,57	25,6 TL
Kütahya	2,2 milyon TL	% 2,17	9,8 TL
Manisa	0,5 milyon TL	% 0,45	1,5 TL

Kaynak: 2013 Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Performans Programları

Belediyelerin performans programında sosyal nitelikli amaçları doğrultusunda gerçekleştirmeyi amaçladıkları faaliyetler için belirledikleri kaynak ihtiyacına göre hazırlanan tabloda İzmir, kişi başı en yüksek sosyal harcama gerçekleştiren belediyedir. Zaten gerçekleştirmeyi hedeflediği tüm faaliyetleri için belirlediği kaynak ihtiyacı içinde sosyal nitelikli olanlara % 6,57 oranında pay ile incelenen diğer belediyeler içinde en yüksek orana sahip belediye İzmir Büyükşehir Belediyesi'dir.

Denizli ve Kütahya'nın bütçe büyüklükleri farklı olduğu için sosyal amaçlara ayırdıkları ödenek miktarı da farklıdır. Bütçe içinde Kütahya, sosyal faaliyetlere daha fazla pay ayırıyor gibi gözükmesine karşın kişi başı sosyal harcamaların Denizli ve Kütahya'da birbirine çok yakın olduğu hatta Denizli Belediyesi'nin Kütahya Belediyesi'nden çok az farkla önde olduğu görülmektedir.

Manisa'nın tüm faaliyetleri için hesapladığı kaynak ihtiyacı 120 milyon TL'dir. Bu tutar içinde sosyal amaçlı faaliyetlere ancak 0,5 milyon TL ayrılmıştır. Bütçesi içinde sosyal amaca en düşük payı ayıran ve kişi başı en düşük harcamanın hesaplandığı il Manisa olmuştur.

Tablo-68: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Hanehalkına Yapılan Transferler, 2013 (bin TL) (%)

	Manisa	Kütahya	İzmir	Denizli
Hane Halkına Yapılan Transferler	217	1.270	27	4.917
Bütçe Toplam	244.501	156.146	2.096.697	453.383
Oran	% 0,08	% 0,81	% 0,001	% 1,08

Kaynak: 2013 Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Faaliyet Raporları

Tablodaki verileri esas aldığımızda Denizli Belediyesi en çok doğrudan yardımda bulunan belediyedir. Kütahya da bütçe büyüklüğü açısından değerlendirdiğimizde en fazla kaynak ayıran belediyedir. İzmir, belirtildiği gibi neredeyse değerlendirilemeyecek kadar az kaynak ayırmaktadır. Manisa, İzmir kadar olmasa da diğer illerle karşılaştırıldığında bu alanda da kötü durumdadır.

Dar gelirli kimselere yapılan yardımların, dezavantajlı tüm kesimlerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir belediyecilik anlayışına doğru bir genişleme hedeflenmeli ise de ülkemizdeki sosyal belediyecilik anlayışının temeli, hanehalkına yapılan sosyal yardımlara dayanmaktadır. Mevcut durum buyken bütçedeki bu kalem, belediyenin sosyal niteliğini gösterebilecek en önemli veridir. Fakat belediyelerin bütçelerinde yer alan rakamların doğruluğu kuşkuludur. Örneğin İzmir, pek çok doğrudan sosyal yardım faaliyetinde bulunmasına karşın tabloya göre hanehalkına sadece 27 bin TL kaynak aktarmıştır. İhtiyaç sahiplerine aktarılan ayni ve nakdi tutarları içermesi gereken bu kalemin bütçeleştirilmesinde sıkıntı olduğu gözükmektedir.

Ülke genelinde belediyelerin sosyal niteliklerinin bütçe ve GSYH içinde çok az bir paya sahip olduğu, resmi kuruluş verileri ile tespit edilmişti. İncelediğimiz belediyelerde de aynı doğrultuda bir sonuca ulaşılmıştır.

Ulaşılan diğer önemli sonuç, bütçede sosyal harcamaların sınıflandırmalarında yaşanan eksikliktir. Belediyelerin performans programlarını ve faaliyet raporlarını oluştururken aynı formatı kullanmamaları, bu sıkıntıyı arttırmaktadır. Bazı belediyelerin, performans hedefleri ve hedef gerçekleşmeleri çok net sunulmuşken; bazı belediyelerde hedeflerin neler olduğu bile tespit edilememektedir. Örneğin, bazı sosyal hizmetlerle ilgili memnuniyet sonuçlarına göre en yüksek memnuniyetin ölçüldüğü Manisa'nın, yaptığımız kıyaslamalarda sosyal belediyecilik açısından en kötü sonuçlara

sahip olması, anket sonuçlarının doğru olduğu varsayımı altında, bütçeleştirme ve raporlamada yaşanan eksikliğin bir sonucu olabilir.

Çalışmamızda harcamaların son yılına bakarak bir değerlendirmede bulunmuştuk. Gelinen son nokta dahi harcamaların bütçede çok az bir yer tuttuğu görülmektedir. Belediyelerin sosyal hizmet sunan birimlerinin harcamaları, hanehalkına yapılan transferler ile bütçelerindeki fonksiyonel sınıflandırmada sosyal koruma hizmetlerinin son üç yılındaki gelişimine bakmak, ileriki yıllar için bir fikir verebilir. Bu nedenle belediyelerin kesin hesaplarından yararlanılarak aşağıdaki tablolar oluşturulmuştur.

Bütçelerde başlangıç ödeneği çok düşük belirlenmişken yapılan harcama çok yüksek olabilmektedir. Aynı şekilde çok yüksek bir ödenek belirlenmişken harcamanın çok düşük gerçekleşmesi mümkün olabilmektedir. Bu nedenle, tablolardaki verileri oluştururken kesin hesapta yer alan başlangıç ödeneği yerine; ödenen bütçe gelir ve gider sütunları kullanılmıştır.

Tablo-69: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (2011-2013) (%)

	Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar	Gelir bütçesi toplam	Oran
Kütahya Belediyesi			
2011	50.891.061,24	99.965.563,16	% 50,9
2012	52.613.464,13	118.244.665,59	% 44,4
2013	71.249.811	137.967.859,12	% 51,6
Manisa Belediyesi			
2011	69.634.908,73	137.748.415,10	% 50,5
2012	73.404.702,90	167.185.436,98	% 43,9
2013	95.246.904,10	194.995.347,53	% 48,8
Denizli Belediyesi			
2011	108.148.420,74	265.234.996,04	% 40,7
2012	121.312.187,57	306.121.939,19	% 39,6
2013	162.033.935,97	360.871.936,10	% 44,9
İzmir B.B			
2011	1.281.055.776,92	1.610.274.137,94	% 79,5
2012	1.503.639.393,52	1.752.781.665,70	% 85,7
2013	1.777.882.775,15	2.086.778.137,87	% 85,1

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları

Tablo, merkezden alınan payların belediye gelirleri içinde ağırlığını göstermektedir. İzmir hariç diğer belediyelerde 2012 yılından oransal bir düşme söz konusu olmuştur. Buna rağmen merkezden alınan payların toplam harcamalara oranı % 40'ın üzerindedir. İzmir de ise bu oranın % 80'ler civarı olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin mali açıdan merkeze daha çok bağlı olduğu görülmektedir.

Tablo-70: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Hanehalkına Yapılan Transferler (2011-2013) (%)

	Hanehalkına Yapılan Transferler Ödenen Bütçe Gideri	Ödenen Bütçe Gideri Toplamı	Oran
Kütahya Belediyesi			
2011	347.424,65	100.059.755,57	% 0,34
2012	1.705.811,07	120.922.676,64	% 1,41
2013	1.270.985,94	156.146.167,11	% 0,81
Manisa Belediyesi			
2011	209.119,39	139.612.964,48	% 0,14
2012	208.601,48	169.169.118,11	% 0,12
2013	217.377,61	244.501.493,98	% 0,08
Artış			
Denizli Belediyesi			
2011	2.704.231,59	302.043.333,51	% 0,89
2012	91.415	331.672.384,23	% 0,02
2013	4.917.768,07	453.383.999,23	% 1,08
İzmir Büyükşehir Belediyesi			
2011	22.811,85	1.436.233.302,86	% 0,001
2012	25.296,60	1.564.991.507,37	% 0,001
2013	27.698,77	2.096.697.730,57	% 0,001

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları

Hanehalkına yapılan transferler, kıyaslanan iller içinde en düşük İzmir Belediyesi için ölçülmüştü. Önceki yılları ele aldığımızda da sonuç değişmemektedir. Bunun dışında tüm illerde oran genelde % 1'in altında bulunmuştur.

Tablo-71: Kütahya, Manisa, Denizli Belediyeleri Sosyal Hizmetler Birimleri Harcamaları (2011-2013) (%)

Kütahya Belediyesi	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Toplam	Bütçe Gideri Toplamı	Oranı %
2011	1.397.267,53	1.527.451,16	2.924.718,69	100.059.755,57	2,92
2013	1.975.184,08	1.592.001,98	3.567.186,06	156.146.167,11	2,28
Artış	(2011-2013)				% 21
Manisa Belediyesi	Kültür Ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Sosyal İşler Müdürlüğü	Toplam	Bütçe Gideri Toplamı	Oranı
2011	7.885.744,84	-	7.885.744,84	139.612.964,48	5,64
2012	9.768.879,55	53.734,42	9.822.613,97	169.169.118,11	5,80
2013	11.544.363,47	4.440.738,14	15.985.101,61	244.501.493,98	6,53
Artış	(2011-2013)				% 46
Denizli Belediyesi	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü			Bütçe Gideri Toplamı	Oranı
2011	10.467.482,25			302.043.333,51	3,46
2012	12.068.480,93			331.672.384,23	3,63
2013	18.102.969,43			453.383.999,23	3,99
Artış	(2011-2013)				% 72

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları

İzmir Belediyesi'ndeki birim sayısı fazla olduğu için ayrıca tablolaştırılmıştır. Tablodaki veriler üç belediyenin sosyal hizmet sunan örgütlerini göstermektedir. Bu birimlerin ilgili yıllardaki tüm harcamaları alınarak hesaplanan oranlar her belediye için kendi içinde yıllar itibarıyla tutarlıdır. En yüksek harcama, Manisa Belediyesi için ölçülmüştür.

2011-2013 döneminde ilgili örgüt harcamalarının en fazla arttığı belediye, Denizli olmuştur. Manisa, % 46, Kütahya % 21 oranında örgüt harcamalarını arttırmıştır. Kütahya'da bütçe içindeki oran düşmesine rağmen harcamaların artırıldığı görülmektedir.

Tablo-72: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Birimleri Harcamaları (2011-2013)

İzmir Büyükşehir Belediyesi	2011		2013
		Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	**45.129.309,18**
Sosyal Projeler ve Hizmetler Daire Başkanlığı	23.813.326,09	Aşevleri Şube Müdürlüğü	1.089.708,21
Aşevleri Şube Müdürlüğü	6.816.092,42	Ayni ve Nakdi Yardımlar Şube Müdürlüğü	32.548.310,63
Fakir ve Muhtaçlara Yardım Şube Müdürlüğü	5.156.648,71	Tanıtım Şube Müdürlüğü	81.387,10
		Huzurevi Şube Müdürlüğü	7.243.507,45
		Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı	**16.917.485,48**
		Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü	1.033.045,92
		Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü	7.819.101,70
		Tanıtım Şube Müdürlüğü	1.742.205,78
Birimler Toplamı	35.786.067,22		40.962.913,39
			10.594.353,4
			51.557.266,79
Bütçe Gideri Toplamı	1.436.233.302,86		2.096.697.730,57
Oran	2,49		1,95

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi 2011-2013 Kesin Hesap

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde tek birim bulunmadığı gibi farklı başkanlıklar altında sosyal hizmet sunan birimler bulunduğunu belirtmiştik. Diğer belediyelerde harcama türüne bakılmaksızın birimlerin toplam harcamaları alınarak hesaplama yapmamıza karşın İzmir için ilgili müdürlükleri belirleyerek bir hesaplama yaptığımız için oran, nispeten daha düşük çıkmıştır. Örneğin iki birimin toplam harcaması aslında

62 milyon TL'dir ancak hesaplamamızda 51,5 milyon TL kullanıldı. Ancak toplam rakam kullanılsa da diğer belediyelerden daha düşük bir orana ulaşılacaktır.

2011 yılı için İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde sosyal hizmet sunan birimler 2013 için incelediğimiz birimlerden farklıdır. Örneğin 2011'de Fakir ve Muhtaçlara Yardım Şube Müdürlüğü bulunmaktayken Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü ya da Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü ise 2011 yılında henüz açılmamıştır. Detaylarla tabloyu karmaşıklaştırmamak adına 2011 ile 2013 verilerinin kıyaslanması yeterli olacaktır. Görüldüğü gibi 2011-2013 arası dönemde sosyal hizmetlere yapılan harcamalarda % 44'lük bir artış olmuştur.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde sosyal hizmet gören birim harcamaları ile fonksiyonel sınıflandırmada gösterilen rakam arasındaki uyum dikkat çekicidir. Örneğin Denizli'de bu örgütlerin hiçbir harcaması sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamında kodlanmamıştır. Manisa'ya baktığımızda Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün değil sadece Sosyal İşler Müdürlüğü'nün harcamaları, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamında kodlanmamıştır. Burada belirtilmeye çalışılan, sosyal hizmetlerle ilgili birimlerin harcamaları fonksiyonel sınıflandırmada doğru kodlandığı sürece örgüt harcamalarına bakmamız gerekmemektedir.

Tabloda diğer belediyelerde sosyal hizmet gören birimlerin harcamalarının niteliğine bakılmaksızın toplam harcamaları alındığı için İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde de ilgili başkanlıkların ilgili müdürlüklerinin harcamalarına yer verildi. Aslında fonksiyonel sınıflandırma doğru yapıldığı için kesin hesabına baktığımızda her başkanlığın tam olarak ne miktarda sosyal amaçlı harcama yaptığı İzmir için görülebilmektedir.

İzmir için dağınık bir örgütlenme gözükse de bütçede fonksiyonel sınıflandırma yapılırken sosyal hizmetlere yer verildiğinden toplam rakamı değerlendirmemiz daha mümkün olabilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi bu sınıflandırmanın doğru yapılması durumunda diğer kriterlere bakılması dahi gerekmeyecektir.

Tablo-73: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Fonksiyonel Sınıflandırma- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (2011-2013)

	2011	2012	2013
Kütahya	1.527.451,16	-	1.592.001,98
Manisa	-	53.734,42	4.440.738,14
Denizli	-	-	-
İzmir Büyükşehir Belediyesi	27.063.299,59	31.380.212,07	48.864.546,52

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları

Denizli Belediyesi bütçelerinde fonksiyonel sınıflandırmada sosyal hizmetlerle ilgili kodlama yapılmamıştır.

Manisa Belediyesi 2011 kesin hesaplarında bütçenin fonksiyonel sınıflandırması içinde 10 kodlu sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri yer almamaktadır. 2011 yılı için Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün bütçedeki fonksiyonel sınıflandırmasına bakıldığında 08-dinlenme, kültür ve din hizmetleri olarak kodlandığı görülmektedir. Buradan çıkan sonuç, ya o yıl sosyal hizmet sunulmamıştır; ya da sunulmuşsa da sosyal hizmet harcama tutarı bütçeden izlenememektedir. Ancak 2012 ve 2013 yıllarında ayrıca Sosyal İşler Müdürlüğü'nün kurulmasıyla sadece bu birimin harcamaları sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak bütçeye yansıtılmıştır.

Kütahya için de aynı sonuç gözlenmiştir. Kütahya'da da Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ile Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü olmak üzere iki birim bulunmasına karşın sadece Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü'nün harcamaları sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak bütçeleştirilmiştir. Diğer birimin hiçbir harcamasının 10 koduyla kodlanmaması, bu fonksiyonun eksik çıkmasına sebep olmaktadır.

Bu noktada her iki belediyede gözlenen bir yanlış ise bu birimlerin tüm harcamalarının aynen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak kodlanmasıdır. Oysa bazı harcamaların Örneğin 1-genel kamu hizmetleri ile (ya da diğerleri ile) kodlanması gerekirdi. Bu durum da bu fonksiyon için yapılan harcamaların daha yüksek çıkmasına sebep olmaktadır.

Sosyal harcamalarla ilgili tutarlar bütçede çok önemli bir yer tutmadığı için bu eksik veya fazlalar çok dikkat çekmeyebilir. Ancak sonuçta analitik bütçe

sınıflandırmasının amaçlarından biri olan hizmet türlerine göre harcamaların doğru belirlenebilmesi ve karşılaştırma yapılabilmesi açısından istenen sonucu engellemektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1929 Ekonomik Buhranı sonrası ekonomide yaşanan olumsuzluklar, devletin para ve maliye politikalarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesini yaygınlaştırmıştır. Bu dönemden sonra devletin faaliyet alanı genişlemiş; ekonomik ve sosyal sorunlara müdahil olmuştur. 1970'lere kadar süren bu dönem sonrası büyüme oranlarının gerilemesi ve devletlerin borç yüklerinin artması nedeniyle devletin küçültülmesi fikri yaygınlaşmıştır.

Bürokratik, merkeziyetçi ve otoriter olarak tanımlanan devletlerin hizmet sunumunda başarısız olarak görülmeleri, hizmet sunumunda yeni arayışları gündeme getirmiştir. Bu dönemden itibaren devlet, sosyal politikaları düzenleyen, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimleri denetleyen bir anlayışa yönelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında merkezi ve yerel yönetimler, hizmet sunumunda sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile ortak hareket etmektedir. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi adına piyasaya bırakılabilecek hizmetlerde özelleştirmeye, yapısı gereği özelleştirilemeyen hizmetler için ise piyasa ya da sivil toplum ile bütünleşmesi daha kolay olan yerel yönetimlere başvurulmaktadır. Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra yapılan kanuni düzenlemelerle, yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği yenilikler, yönetim yapımızda kendine yer bulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birlikte gündeme gelen subsidiarite ilkesi ile kamu hizmetlerinin sunumunda halka en yakın birimlerin en etkili birimler olduğu kabul edilmiştir. Belediyeler, artan hizmet talebi ile kentleşmenin yarattığı sorunların çözülmesi ve risklerin önlenmesinde etkin olmak durumunda kalmışlardır.

Sosyal belediyecilik, sosyal devlet anlayışının yerel yönetim düzeyindeki bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Sosyal belediyecilik, temelde sosyal risk gruplarına ve dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen kadınlara, çocuklara, yaşlılara, yoksullara, işsizlere ya da etnik kimlik, cinsiyet, göçmenlik gibi nedenlerle toplumdan dışlanmış gruplara yönelik hizmetler sunulmasıdır.

Ülkemizde sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek uygulamalar, 1970'li yıllarda başlamış, 1990'lı yıllarla birlikte belediyelerin sosyal nitelikleri daha da ön plana çıkmıştır. 2000'li yıllar yaşanan toplumsal ve idari dönüşümün yasal düzeyde karşılık bulduğu dönemlerdir. Belediyeler, kalıcı şekilde işsizlik ve yoksulluk sorunları

çözülünceye kadar yoksulluğun derinleşmesini engelleyecek bir sosyal organizasyon işlevi görmektedir.

Sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarını popülist şekilde genişleterek asli görevlerinin önüne geçme tehlikesi nedeniyle sosyal belediyeciliğin önemli işlevlerinden biri, bu görevlerin, gönüllü kişiler ya da kuruluşlar tarafından sunumunu organize etmesi olacaktır.

Ülkemizdeki sosyal harcamaların boyutlarının belirlenmesi, belediyelerin bu alandaki durumunun ölçülmesi için bir gösterge olacaktır. Yapılan çalışmalarda OECD ve AB ülkelerine göre ülkemizdeki sosyal harcamalarının GSMH'ya oranının düşük olduğu görülmektedir. Örneğin AB ortalamasını yakalayabilmek için şu anki harcama miktarı kadar bir artış gerekmektedir. Harcama miktarının yanı sıra Türkiye'nin sosyal koruma hizmetlerinin içeriği ve kapsamı bakımından da önemli eksiklikleri olduğu kabul edilmektedir.

TÜİK'in araştırmasında ülkemizde belediyelerin sosyal nitelikli hizmetlerinden memnuniyet oranı % 50 ile diğer hizmetlerden daha düşük ölçülmüştür. Yine belediyelerin eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım ve sağlık hizmetleri altında yer alan harcamalarını topladığımızda gerçekleşen sosyal koruma harcamalarının toplam harcamalarına oranı % 2,8 çıkmakta; eğitim ve sağlık hizmetlerini hariç tuttuğumuzda oran % 1,5'lara gerilemektedir. Belediyelerin sosyal harcamaları, Belediyelerin sosyal harcamaları, GSYH'nin ancak % 0,1'ine denk gelmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetlerini düştüğümüzde oran çok daha azalmaktadır. Bütçede fonksiyonel kod kullanılarak hesaplanan bu rakamlar, ekonomik koda göre ele alındığında daha da düşmektedir. Bu sonuçlar, belediyelerin sosyal niteliklerinin eksikliğini göstermektedir.

Sosyal harcamalara yönelik ifade edilen eleştirilere karşın sosyal harcama oranlarının yüksek olduğu ülkelerde ekonomik refah ve gelişmişliğin de yüksek olduğu görülmektedir. Bu noktada sosyal adalet kavramı önem kazanmaktadır.

Sosyal adalet, temelde eşitlik/eşitsizlik kavramıyla bağlantılı olduğundan yaşlılar, çocuklar, kadınlar ve işsizler, toplumun diğer kesimlerine göre daha dezavantajlı kabul edilmektedir. Sosyal adalet, hem toplumun ekonomik durumu ve üretim ilişkileriyle hem de toplumsal aktörler ve onların ilişkileriyle ilgilidir. Sosyal içerme, sosyal dışlanma, sosyal uyum ve sosyal sermaye gibi kavramlar çerçevesinde açıklanmaktadır.

Ülkemizde toplumun dezavantajlı kesimlerine yapılan işsizlik ve konut ile ilgili harcamalar ile dışlanmaya yönelik harcamaların toplamının GSYH'ya oranı, % 1 civarındadır.

Güven ve sosyal ağlar gelişmişse sosyal sermayenin gelişmiş olduğu kabul edilir. Dünya Değerler Anketi 2012 sonuçlarına göre Türkiye, dünyada kişilerarası güvenin en düşük olduğu ülkelerden biridir.

Yine 2011'de OECD tarafından yayınlanan Sosyal Adalet Raporu'nda kullanılan yoksulluğu önleme, eğitim hizmetlerine erişim, işgücü piyasasına katılım, sosyal uyum(içerme)- ayrımcılık yapmama, sağlık ve kuşaklararası adalet göstergelerinin her birinde listenin en sonlarında yer alan Türkiye'nin OECD'nin sosyal olarak en adil olmayan ülkesi olduğu ortaya konulmuştur.

TÜİK'in 2012'de yayınladığı rapora göre ülkemizde en düşük gelire sahip grup, toplam gelirden % 5,9 pay almaktadır. En yüksek gelire sahip grup, toplam gelirin yaklaşık yarısına sahiptir ve en düşük gelire sahip grubun 8 katı paya sahiptir.

Eşitsizliğin en önemli nedeni gelir yetersizliğidir. Ancak günümüzde "kapasite yaklaşımı" fikrine dayanan "insani yoksulluk" kavramı kullanılmaktadır. UNDP'nin 2013'te yayınladığı İnsani Gelişim Raporu'na göre 1990-2012 arasında önemli bir ilerleme kaydetmiş olmasına karşın Türkiye'nin insani gelişim endeksindeki sırası 90'dır.

Genel olarak zaten kötü olan bu tabloda ülkemizdeki belediyelerin hem ekonomik kalkınma açısından ulusal ekonomiye verdikleri destek hem de sosyal adalet ile ilgili eşitlik ve refahın adil paylaştırılmasıyla ilgili olumlu etkileri çok sınırlıdır.

Eşitlik ve içerme, sosyal bağlılık, ortak sosyal değerler, sosyal düzen ve aidiyet gibi çeşitli boyutlarıyla birlikte ele alındığında kentlerin, kültürel ve dinsel çeşitlilikleri ve sosyal parçalanmışlıklarıyla birlikte, uyumu sağlayacak sosyal birimler olmalarını beklemek zordur. Göçler ve mobilite nedeniyle kentler, eskiye nazaran daha heterojendir. Ancak merkezi yönetimlere nazaran yerel birimlerin sosyal uyumu ve sosyal adaleti sağlaması daha mümkündür.

Yerel yönetişimin devreye sokulması, sosyoekonomik sorunları çözmek, yerel potansiyeli tanımak ve üretken yatırımları fırsata dönüştürmek adına önemlidir. Bu yönetim tarzı, işverenlerin de işsizlerin de ihtiyaçlarını koordine edebilir; belirli yerel

gereksinimlere uygun hizmet sunumunu sağlayabilir; ilgili aktörleri ve toplulukları ortak problemlerin çözümüne dâhil edebilir.

Ülkemizde 1950'li yıllarda tarımın makineleşmesi ile kırdan kente göç başlamış; Türkiye modern anlamda yoksulluk kavramı ile bu yıllarda tanışmıştır. Kent yoksulu, göçle kente gelen, düşük maaşlı, geçici ve güvencesiz işlerde çalışan veya işsiz, genelde varoşlarda veya gecekonduda yaşayan kimseler için kullanılmaktadır.

Bu kimseler özellikle 1980'ler sonrası serbestleşmenin işgücü piyasalarında, toplum hayatında, kentlerde yarattığı değişime ayak uyduramamış ve toplum tarafından ötekileştirilerek dışlanmışlardır.

Yerel Gündem 21 Programı çerçevesinde dışlanmayı önleyecek, katılımı ve yerel yönetişimi güçlendirecek bir yapı olarak düşünülen kent konseylerinin dezavantajlı kesimlere, kent yaşamına ve yoksullukla mücadeleye yönelik uygulamaları vardır; ancak yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Benimsenen sosyal devlet anlayışı, sosyal belediyecilik uygulamalarının düzeyine ve kalitesine yansımaktadır. Türkiye'de sorunlardan biri, sosyal politikaların merkezi düzeyde de çok başarılı olmaması; ikincisi, belediyelerin hem idari hem de mali açıdan merkeze bağımlılıklarının yüksek olması, kaynaklarının, görev ve yetkilerinin sınırlı olmasıdır.

Ancak kaynaklar arttırılamayacak olsa da eldeki kaynakların etkin kullanımı, sosyal içermenin sağlanması, sosyal sermayenin arttırılması, kentsel planlamaların dışlanmayı önleyecek şekilde hazırlanması ve yoksul kimselerin daha iyi şartlara kavuşturulması mümkündür.

Belediyeler, sosyal, yerel ya da mali sermayeyi güçlendirerek, performansa dayalı etkin kaynak kullanımı sağlayarak sosyal yönlerini güçlendirebilirler.

Artan kentleşme ve hizmet yükümlülüğü nedeniyle artan harcamalarını yeterli gelir kaynaklarıyla destekleyemeyen belediyelerin borçlanmaya gittiği görülmektedir. 2012 verilerine göre; belediyelerin toplam gelirleri, 45,1 milyar TL iken borçları, 45,3 milyar TL'dir. Bu durum belediyelerin gelirleri kadar ilave bir fona ihtiyaç duyduklarını ortaya koymaktadır.

Belediyeler, genellikle kaynak yetersizliğinden şikâyet etmektedirler. Ancak gelir kaynaklarının tahakkuk ve tahsilatlarını daha rasyonel hale getirmek ve bu

kaynaklarını etkin ve ekonomik kullanmak gibi kendilerinin atabileceği adımlar da vardır.

Bunun dışında itfaiye, sosyal yardım, kültürel etkinlikler gibi gönüllü sunulabilecek hizmetler için sivil toplumla işbirliği yapılması, uluslararası kuruluşlardan sağlanabilecek düşük faizli kredi ve hibelerden yararlanılması ve zarar eden belediye şirketlerinin özelleştirilmesi, özelleştirilmeyenlerin piyasa mantığı çerçevesinde işletilmesi önerilebilir.

Ölçek maliyeti nedeniyle katlanılan giderlerin çevre belediyelerle işbirliğine gidilerek azaltılması ve özel şirketler tarafından daha az maliyetle üretilebilecek hizmetler için alternatif finansman yöntemlerine daha çok başvurulması yoluna gidilmelidir.

Belediyelerin kaynak yetersizliği sorununun çözümünde merkezi idarenin de yapması gerekenler bulunmaktadır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerindeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu noktada diğer illerdeki il özel idarelerinin de kaldırılarak gelirlerinin belediyelere aktarılması önerilebilir.

Merkezi düzeyde atılması gereken temel adım, mali özerliğin sağlanmasıdır. Belediyelerin merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan payları elde etmek için hiçbir çaba göstermeleri gerekmediğinden; kaynakları etkin kullanmak gibi bir motivasyonları da olmamaktadır. Yerel vergilerin önemsiz tutarlarda olması nedeniyle vergileri çok fazla hissetmeyen seçmenlerin şeffaflık beklentisi ve hesap sorma gibi eğilimleri de yeterince oluşmamaktadır.

Mali özerklik çerçevesinde yapılabilecek diğer düzenleme ise yerel ihtiyaçlara uygun yerel vergileme yetkisinin belediyelere verilmesi olabilir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin GSYH'ya oranı % 4 kadardır. Belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin oranı % 30'lar civarındadır. Belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldığı pay, yaklaşık % 50'dir. 1998-2004 yıllarını kapsayan dönemde OECD ülkelerinde ve ABD'de yerel yönetim gelirlerinin/toplam kamu gelirlerine oranı ortalama % 25, Türkiye'de % 13'dür ve oldukça düşük bir değeri ifade etmektedir. Yine yerel harcamaların, genel bütçe harcamaları içindeki payı % 10 civarındadır. Diğer ülkelerde % 10-30 arası olan bu oranın, yetersiz olduğu belirtilmektedir. Kısaca belirtilen oranlardan yerel yönetimlerin ekonomik denge içindeki rollerinin ve mali özerkliklerinin çok düşük olduğu ortadadır.

Yerel yönetimlerin borçlanma kararı alabilmelerindeki özerklikleri, mali yerelleşmenin bir diğer göstergesi olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde belediyelerin borçlanmasıyla ilgili de sıkı mali kurallar uygulanmaktadır. Mali özerkliğe aykırı gibi görünse de bu, haklı bir uygulamadır zira yerel yönetimlerin gelir yaratma kapasiteleri arttırılmadıkça borçlarını ödeyebilmeleri de mümkün olmayacaktır.

Belediyelerin vergi gelirleriyle ilgili tek takdir hakkı, vergiyi, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar arasındaki bir tutarda uygulamaktır. Mevcut vergilerin oranları, tabanı ve muafiyet ve istisnalar konusunda belediyelerin daha belirleyici olabilmeleri önerilebilir.

Ayrıca hizmetin özelliğine göre vergi oranlarını belirleyebilme yetkisinin geliştirilmesi ve yerel hizmetlere ilişkin ek vergilerin devreye sokulması da önerilebilir. Elbette ülkemizde vergiler, kanunla koyulabilmektedir ki bu da vergileme yetkisinin TBMM'de olması demektir. Önerilen, bu yetkinin devam etmesi ancak yeni vergilerin getirilmesi, mevcut olanların bazılarının yerel idarelere devredilmesi, matrahın yine merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, ancak matrahlar arasındaki alt-üst tutarların geniş tutularak, vergi oranlarını belirleme yetkisinin yerel yönetimlere verilmesidir.

Yerel seçmenlerin ödedikleri verginin farkına varmaları siyasi bilinçlerinin yükselmesini de sağlayacaktır. Sosyal belediyecilik açısından konuya yaklaştığımızda bu durumun ilk faydası, belediyeler tarafından verilen sosyal hizmetlerin, oy aracı olarak görülmesi ve popülizmden arındırılması mümkün olabilir. Böylece sosyal hizmetler, gerçek ihtiyaç sahiplerine yönelebilir.

Belediyelerin, gelirleri yetersiz kaldığında altyapı, çöplerin toplanması, yolların bakım ve onarımı, parklar ve eğlenme dinlenme alanları gibi faaliyetlerinden tamamen vazgeçmediği; sosyal politika alanındaki hizmetlerinden ise daha büyük ölçüde vazgeçme kararı aldıkları görülmektedir. Bu doğrultuda mali özerkliğin tamamen olmasa da kısmen arttırılması ve dolayısıyla belediye gelirlerinin arttırılmasının ikinci faydası, belediyelerin sosyal ihtiyaçlara daha fazla yönelmelerinin mümkün kılınabilmesidir.

Bu amaçla çalışmamızda alternatif gelir önerilerine yer verilmiştir. Bunlardan ilki kentsel rantın vergilendirilmesi, ikincisi çevresel vergilerden faydalanılmasıdır. Ancak, ülkemizde gayrimenkul değerlerinin tam ve doğru olarak izlenememesi nedeniyle artan değerin belirlenerek vergilendirilmesi bir yana, emlak vergisi dahi tam

olarak alınamamaktadır. Türkiye'de emlak vergisi açısından öncelikli durum, doğru değerleme yapılmasıdır. Bu sağlandıktan sonra ayrıca bir değer artış vergisi gündeme getirilebilir.

Ülkemizde çevre ile ilgili vergilerden biri, motorlu taşıt yakıtlarından alınan Özel Tüketim Vergisi bir diğeri ise Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'dir. Avrupa'da elektriğin vergisinin fiyata oranının en yüksek olduğu ülkelerden biri Türkiye'dir. AB ve OECD ülkeleri içinde akaryakıt ürünleri üzerinden en yüksek vergiyi alan ülke yine Türkiye'dir. Bu açıdan zaten çok yüksek olan vergilerin daha da arttırılmasını önermek mümkün görünmemektedir. Elektrik tüketimi üzerinden belediyelere zaten pay verilmektedir. Yakıtlardan alınan ÖTV ve KDV gibi vergilerin belediyelere devredilmesi de uygun değildir.

Çevresel etkilere sahip diğer bir vergi de, Motorlu Taşıtlar Vergisi'dir. Motorlu taşıt kullanımın artması, yolların, park alanlarının yapımı, bakım ve onarımı belediyelere önemli maliyetler yüklemektedir. Kanaatimizce, bu verginin belediyelere bırakılması belediyelere yüklenen maliyetlerin karşılanması mümkün olabilecektir.

Yerel yönetimlerin, genel olarak yarı kamusal nitelikte hizmetler sunması nedeniyle bu hizmetlerin mümkün olduğunca fayda vergileriyle finanse edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Yolların yapım ve onarımı gibi amaçlarla kullanılabilecek MTV de fayda prensibine en uygun vergilerden biridir.

Bilindiği gibi belediyelerin ulaşım gibi kentsel altyapı ve sadece şehir içi trafikle ilgili görevleri bulunmaktadır; şehirlerarası yolların yapımı merkezi hükümetin görevidir. Bu açıdan MTV'den elde edilecek gelirin belediyeler ve merkezi yönetim arasında paylaştırılması uygundur. Nüfusun yaklaşık % 85'i kentlerde yaşamaktadır. Bu nedenle MTV gelirlerinin de bu oranda belediyelere bırakılması önerilebilir. Böylece belediyelerin gider yetersizliğinin önemli bir kısmının çözüleceği söylenebilir.

Ülkemizdeki tek doğrudan çevre ile ilgili kirlilik vergisi, belediyelerin gelir kaynaklarından olan Çevre Temizlik Vergisi'dir. Ancak vergi, mükellefleri daha az atık üretmeye zorlayacak veya teşvik edecek bir mali mekanizma sunmamaktadır. Bu doğrultuda vergi miktarının atık maliyetine uyumlu olarak belirlenmesi önerilebilir.

Çevresel olumsuz etkileri azaltmada dünyada uygulanan vergilerden biri karbon vergisidir. Ülkemizde bu verginin belediyeler tarafından uygulanması ile gelirleri önemli ölçüde etkilenecektir. Ancak karbon vergisinin uygulandığı ülkeleri

incelediğimizde verginin genelde merkezi hükümetler tarafından toplandığı görülmektedir. Ülkemiz açısından çevresel etkileri olan vergilerin dahi mali amaçlarla toplandığı düşünülürse, karbon vergisinin konulmasını ve hatta belediyeler tarafından toplanmasını önermek, gerçek dışı gözükebilir. Ancak özellikle yoğun trafik ve sanayileşmenin yarattığı çevresel sorunlarla mücadele eden belediyeler açısından kirliliğin önlenmesi ve bu doğrultuda mali kaynak yaratılması gerekmektedir. Bu açıdan öncelikle karbon vergisi uygulamasına gidilmesini, karbon vergisinin yine merkezi düzeyde uygulanmasını ancak kirlilik düzeylerine göre belediyelere toplanan miktardan pay verilmesini önermekteyiz.

Bunun dışında AB'nin birçok ülkesinde, motorlu taşıtların vergilendirmesinde CO_2 emisyonu veya yakıt verimliliğini esas alan uygulamalar söz konusudur. En azından MTV hesaplanırken kullanılan ölçütlere (daha az gaz emisyonu ve daha çok yakıt etkinliği sağlayan araçlardan düşük vergi alınması şeklinde) taşıtların emisyon salınım değerlerinin eklenmesi gerekmektedir.

Çalışmamızda Ege Belediyeler Birliği'ne üye belediyelerden Denizli, İzmir, Kütahya, Manisa Belediyeleri örnek iller olarak seçilmiştir. Bu belediyelerden İzmir büyükşehir belediyesi; Denizli ve Manisa 6360 sayılı kanunla yeni büyükşehir olan belediyeler; Kütahya il belediyesidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesi, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkını düzenlemektedir. Ülkemizde birliklerin genel bütçeden aldıkları pay yok denecek kadar azdır. Birliklerin toplam gelirleri ve harcamaları ise mahalli idarelerin toplam gelirleri ve harcamaları içinde % 0,003 gibi çok düşük bir paya sahiptir. Parasal kaynak, araç-gereç ve personel yetersizlikleri gibi olumsuzlukların ortadan kaldırılması ile bazı ortak yerel hizmetlerin yürütülmesinde birliklerin daha yararlı olabilecekleri söylenebilir.

Çalışmamızda belediyelerin yayınladığı faaliyet raporlarındaki ve performans programlarındaki veriler ile kesin hesap bilgileri kullanılmıştır. Belediyelerin örgüt yapıları içinde doğrudan sosyal refah ya da sosyal yardım faaliyetleriyle ilgili olanlar değerlendirme kapsamına alınmıştır. Çalışmamızda üzerinde durduğumuz temel husus, kentsel yoksulluğu azaltacak, sosyal dışlanmayı önleyecek, sosyal adalet ve refahı arttıracak bir belediyecilik anlayışıdır. Sayılan nedenlerle sadece dezavantajlı kesimlere sunulan hizmetler ve sosyal yardım faaliyetleri değerlendirilmiştir.

Belediyenin sosyallik derecesini ölçebilmek amacıyla sosyal yardım hizmetleri ile ilgili üç kriter kullanılmıştır. Birincisi, bütçe tahminlerinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma için ayrılan ödenek, ikincisi belediyenin sosyal yardımlaşma faaliyetlerini yürüten birimlerin harcamaları ve üçüncüsü belediyenin cari transferler gider kaleminden hanehalkına yapılan transferler toplamı. Belediyelerin sosyal niteliklerini ölçme, kıyaslama ve yıllar içindeki gelişimini izlemede kullanmamız gereken temel veri, fonksiyonel sınıflandırmada içinde yer alan, sosyal güvenlik ve sosyal yardım kalemidir. Bu sınıflandırmanın doğru yapılmadığının hatta bazen hiç kullanılmadığının görülmesi, diğer verilerin incelenmesini gerektirmiştir.

Sosyal faaliyetlerin yöneldiği kesimler ya genel olarak dezavantajlı gruplar ya da yaşlı, bakıma muhtaç ve engelliler olarak belirlenmiştir. Belirtilen faaliyetler, öğrencilere verilen maddi yardımlardan kurslara, engellilere yönelik ulaşım hizmetlerinden ayni ve nakdi yardımlara, yaşlılara yönelik evde temizlik hizmetlerinden huzurevlerine kadar çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır.

İncelediğimiz her belediyenin nüfusu 100.000'in üzerinde olmasına karşın hepsinde kadın ve çocuk konukevleri bulunmamaktadır. Kadın sığınma evleri ile ilgili sorunlardan biri hiç olmaması diğeri de kapasitesinin ne olacağının belirtilmemiş olmasıdır. Çalışmamızda belediyelerin sığınma evi açmaları için gerekli olan 100.000 ve üzeri nüfus şartının düşürülmesi önerilmektedir. Ayrıca kanuni zorunluluğa rağmen konukevi açmayan belediyeleri zorlayıcı önlemler alınması ve her belediyenin nüfus büyüklüğüne göre belirlenecek kapasitede sığınma evi hizmeti vermesi gerekmektedir.

Çalışmamızda ayrıca bir eksiklik olarak tespit ettiğimiz huzurevleri ile ilgili her belediyenin belli nüfus kriterine göre huzurevi açması, sığınma evlerinde olduğu gibi belediye kanununa eklenen bir maddeyle zorunlu hale getirilmesi önerilmektedir.

İncelediğimiz belediyeler tarafından ihtiyaç duyanlara gıda yardımı yapılmasına rağmen gıda bankacılığının henüz çok gelişmiş bir sistem haline gelmediği görülmüştür.

Belediyelerde gençlere ve çocuklara yönelik hizmetlerin genelde kırtasiye, yiyecek, giyecek gibi yardımlardan, sportif faaliyetler ve eğitsel kurslar gibi etkinliklerden oluştuğu görülmektedir. İhtiyaç sahibi ancak eğitimine devam edebilenler dışında sokakta yaşayan, şiddet gören ya da suça bulaşmış çocuk ve gençlere yönelik çok net bir faaliyet alanı tanımlanmadığı görülmektedir.

Bütçesinde sosyal faaliyetler için en yüksek payı ayıran, kişi başı en yüksek sosyal harcama gerçekleştiren en çok sosyal hizmet sunan birime sahip belediye İzmir Büyükşehir Belediyesi olarak tespit edilmiştir. Engellilere, kadın ve yaşlılara yönelik doğrudan hizmet sunan birimlerin sadece İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde oluşturulduğu da görülmektedir. Bütçesi içinde sosyal amaca en düşük payı ayıran ve kişi başı en düşük harcamanın hesaplandığı il Manisa olmuştur.

Dezavantajlı tüm kesimlerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir belediyecilik anlayışı hedeflenmeli ise de ülkemizdeki sosyal belediyecilik anlayışında hanehalkına yapılan sosyal yardımlar çok önemlidir. Mevcut durum buyken bütçedeki bu kalem, belediyenin sosyal niteliğini gösterebilecek en önemli verilerdendir. Fakat belediyelerin bütçelerinde yer alan rakamların doğruluğu kuşkuludur. Örneğin İzmir, pek çok doğrudan sosyal yardım faaliyetinde bulunmasına karşın hanehalkına sadece 27 bin TL kaynak aktarmıştır. İhtiyaç sahiplerine aktarılan ayni ve nakdi tutarları içermesi gereken bu kalemin bütçeleştirilmesinde sıkıntı olduğu gözükmektedir.

Ülke genelinde belediyelerin sosyal niteliklerinin bütçe ve GSMH içinde çok az bir paya sahip olduğu, resmi kuruluş verileri ile tespit edilmişti. İncelediğimiz belediyelerde de aynı doğrultuda bir sonuca ulaşılmıştır.

Ulaşılan diğer önemli sonuç, bütçede sosyal harcamaların sınıflandırmalarında yaşanan eksikliktir. Belediyelerin performans programlarını ve faaliyet raporlarını oluştururken aynı formatı kullanmamaları, bu sıkıntıyı arttırmaktadır. Bazı belediyelerin, performans hedefleri ve hedef gerçekleşmeleri çok net sunulmuşken; bazı belediyelerde hedeflerin neler olduğu bile tespit edilememektedir.

Çalışmamızda detaylı karşılaştırma yapabilmek adına önce 2013 verileri kullanılmış, sonrasında daha önceki iki yıllık verilerle kıyaslanmıştır. Hanehalkına yapılan transferlerde son üç yıl dört belediyede de bütçe giderleri oranı % 1'in altında hesaplanmıştır.

2011-2013 döneminde sosyal hizmet sunan örgüt harcamalarının dört belediyede de arttığı görülmektedir.

Fonksiyonel kodlamada belirlenen sıkıntılar bütçeleme sürecinin işlerliği konusunda soru işaretleri doğurmaktadır. Bazı belediye bütçesinde 10 kodlu sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ya hiç yer almamış ya da örneğin iki sosyal hizmet birimi varsa bir tanesinin tüm harcamaları bu kodla kodlanmış diğer birimin hiçbir

harcaması bu kodla kodlanmamıştır. Bu durum harcamaların olması gerekenden düşük bir düzeyde çıkmasına neden olmaktadır.

Bu noktada gözlenen diğer bir yanlış ise bazı birimlerin tüm harcamalarının aynen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak kodlanmasıdır. Bu durum da bu fonksiyon için yapılan harcamaların daha yüksek çıkmasına sebep olmaktadır.

Sosyal harcamalarla ilgili tutarlar bütçede çok önemli bir yer tutmadığı için bu eksik veya fazlalar çok dikkat çekmeyebilir. Ancak sonuçta analitik bütçe sınıflandırmasının amaçlarından biri olan hizmet türlerine göre harcamaların doğru belirlenebilmesi ve karşılaştırma yapılabilmesi açısından istenen sonucu engellemektedir.

Sonuç olarak, ülkemizde sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek hizmet düzeyinin düşük olduğu, tüm dezavantajlı kesimleri içeren bir kapsayıcılıkta olmadığı görülmektedir. Bu nedenle belediyelerin sosyal adaleti sağlama ve yoksulluğu azaltma açısından etkilerinin sınırlı olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

ACAR, İbrahim Attila, KİTAPCI, İsmail (2009), "Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç", **Maliye Dergisi**, Sayı 157, Temmuz-Aralık.

ACARTÜRK, Ertuğrul (2002), **"**Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**.

ADAMAN, Fikret, KEYDER, Çağlar, "Türkiye'de Büyükşehirlerin Varoşlarında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma", **Avrupa Komisyonu, Sosyal Dışlanma İle Mücadelede Mahalli Topluluk Eylem Programı 2002-2006**, <http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr.pdf>,(Erişim:29.05.2013).

AKDURAN, Özgün (2010), "Hayırseverlik Çağında Refah Devleti Kuramlarına Bakış", **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt 8, Sayı 32.

AKSOY, Kasım (2006), "Avrupa Refah Devletinin Bunalımı", **İlem Yıllık**, Yıl 1, Sayı 1.

AKTUĞ, Semih, **Eşitlik, Adalet, Demokrasi ve İnsan Hakları**, <http://sosyalpolitikainfo.files.wordpress.com/2010/06/esitlik.pdf > (09.07.2014)

ALTAN, Yakup, vd (2013), "Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi Örneği", **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt 5/Sayı 3, s.9-17.

ARISOY, İbrahim vd.(2010),"Sosyal Harcamalar ve İktisadi Büyüme İlişkisi: Türkiye Ekonomisinde 1960 – 2005 Dönemine Yönelik Bir Dinamik Analiz", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran.

ARSLAN, Nagehan Talat (2005), "İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:33 Ekim.

ARTAN, Taner (2011), **Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler; İstanbul Örneği**, Marmara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

ASLAN, Emrah, **Üçüncü Yol ve Ötesi: Yeni Sosyal Demokrasinin Kaynakları**, <http://nuve.biz/2012/10/09/ucuncu-yol-ve-otesi-yeni-sosyal-demokrasinin-kaynaklari/>, (09.07.2014).

Avrupa Gençlik Portalı, <http://europa.eu/youth/article/sosyal-i%C3%A7erme-nedir_tr> (22.02.2014)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, <http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf> (15.08.2014).

AYDIN, Murat (2008), **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk Yayınları.

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

BATUMAN, Bülent (2010), "Toplumcu bir Belediyecilik Modeli: "Yeni Belediyecilik Hareketi" 1973–1977", **Mülkiye**, Cilt: XXXIV Sayı:266.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), **Kentleşme Şurası 2009**, "Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar", Ankara, Nisan.

BİLEN, Mahmut (2002), **Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü**, İstanbul Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

BOURGUIGNON, François, vd.(2003), **Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil**, William Davidson Institute Working Paper Number 630.

BRIGGS, Asa (2006), "The Welfare State in Historical Perspective", **The Welfare State Reader** içinde, C.Pierson ve F.G.Castels (Ed.), Polity Press, USA.

BUĞRA, Ayşe, ADAR, Sinem (2007), "Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi", **Sosyal Politika Forumu**, Nisan.

BUMKO (2013), **2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu.**

BÜLBÜL, Duran, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri**, <http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Duran_Bulbul.pdf> (13.08.2014).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <bumko.gov.tr>, (25.08.2014).

BÜYÜKBUĞA, Belgin (2010), "Adam Smith'in Ticari Toplum Tasavvuru: Eşitsizlik ve Modern Devletin Oluşumu" **Politik İktisat ve Adam Smith,** Edt. KAPUCU, Hakan., AYDIN, Murat. vd. Yön Yayınları, ss.115-126.

CANER, Cantürk, AÇIKALIN, Nihal (2008), "Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Sosyal Devletin Yapısal Dönüşümü: Yerel Yönetimler Reformu" **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 23-24 Ekim Sakarya.

Center for Climate and Energy Solutions (2013), **Options And Considerations for a Federal Carbon Tax**, <http://www.c2es.org/publications/options-considerations-federal-carbon-tax> (07.08.2014).

CHECKOWAY, Barry (2013), "Social Justice Approach to Community Development", **Journal of Community Practice**. Oct-Dec, Vol. 21 Issue 4.

ÇAM AKSU, Çiğdem (2013), **Yerelleşme ve Yerel İktidar: Edirne Alan Araştırması**, Hiperlink.

ÇETİN, Halis (2002), "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine" **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2.

ÇETİN, Halis (2002), "Liberalizmin Tarihsel Kökenleri", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.3, S.1.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, **Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023),** <http://www.kentges.gov.tr/Kentges/KentgesNedir.aspx> (26.08.2014).

ÇİTİL, Ercan, vd (2006), "Sanayiden Kaynaklanan Deniz Kirliliğini Önlemeye Yönelik Ekonomik Araçlar: Akdeniz Örneği", **10. Endüstriyel Kirlenme Kontrolü Sempozyumu**, 07-09 Haziran, İstanbul.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, EROĞLU, H. Tuğba (2008) "Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, 23-24 Ekim, s.208-215.

Denizli Belediyesi (2011), **Kesin Hesap,** Denizli.

Denizli Belediyesi (2012), **Kesin Hesap,** Denizli.

Denizli Belediyesi (2013), **Kesin Hesap,** Denizli.

Denizli Belediyesi (2013), **Faaliyet Raporu,** Denizli.

Denizli Belediyesi (2013), **Performans Programı,** Denizli.

DOĞAN, Cevdet (2008), "Klasik Liberalizmden Neoliberalizme Devletin Rolü Sorunsalı", **Sosyoloji Notları**, Eylül-Ekim-Kasım.

DOĞAN, Mahmut, BAŞ, Ali İhsan (2013), "Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi**, C: XXXIV, S. I, s. 293-315.

DÖNMEZ, Zühal Sirkecioğlu, **Belediyelerde İmtiyaz**, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/mm-07.pdf> (04.08.2014)

DPT, <ekutup.dpt.gov.tr> (16.04.2013)

DURDU, Zafer (2009), "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti" **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (İLKE), Sayı 22, Bahar.

DURMUŞ, Mustafa (2006), "Sosyal (Kamusal) Malların Yeniden Tanımlanması Gereği", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt : 17, Sayı: 59, ss. 65-97.

Dünya Bankası, **Türkiye'de Fırsat Eşitliğinin Durumu**, <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/3617111270026284729/ExpandingOpportunities_chp3-tr.pdf > (09.07.2014)

EARDLEY, Tony vd (1996), **Social Assistance in OECD Countries**, Londra.

EBB, **Ege Belediyeler Birliği Hakkında**, <http://www.ebb.gov.tr/icerik.aspx?i=1>, (16.08.2014).

ELİGÜZELOĞLU, Yalçın (2012), **Kamu ve Özel Sektör Ortaklığı**, <http://www.rec.org.tr/dyn_files/42/5103-3-Kamu-Ozel-Sektor-Ortakligi.pdf> (30.07.2014).

Ercan Çitil vd, "Katı Atık Yönetiminde Ekonomik Araçların Kullanımı ve Çevre Temizlik Vergisi"**, İTÜ Dergisi,** Cilt 9, Sayı 6, 2010, s.1.

ERDOĞAN, Hasan (2010), **Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi: Batı Akdeniz Bölgesindeki (Antalya-Isparta-**

Burdur) Uygulamaların Analizi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi.

ERDOĞAN, Mustafa, "Liberalizm ve Türkiye'de Liberal Eğilimler", **http://www.liberal.org.tr**, (02.01.2013)

ERDOĞDU, Mustafa, YENİGÜN, Ethem (2008), **Türkiye'de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?**, TESEV Yayınları, Ekim.

ERSÖZ, Halis Yunus (2003), "Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü", **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 53, Sayı 2.

ERSÖZ, Melis (2010), **Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları**, Marmara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Erzurum BŞB, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri,** <http://www.erzurum.bel.tr/icdenetim/haber.asp?dno=61> (29.07.2014).

ESMER, Yılmaz, **Türkiye Değerler Atlası 2012**, <http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/ATLAS%20SUNUM%202_10_2012%20(2).pdf>, (22.02.2014).

FLORA, Peter, HEIDENHEIMER, Arnold J. (2009), "The Historic Core And Changing Boundaries Of The Welfare State" **The Development of Welfare States in Europe and America.** Ed. FLORA, Peter, HEIDENHEIMER, Arnold J,.

Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), **İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri 2013.** <http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm>**,** (17.08.2014).

GIL, David G., **Perspectives on Social Justice**, <forumonpublicpolicy.com> (02.02.2014)

GİB (2014), **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan.

GOUGH, Ian (2005), "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries", **New Frontiers of Social Policy Arusha Conference**- Ekim 12-15.

GÖKBUNAR, Ramazan, vd (2008), "Küreselleşme Kıskacındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 9 (2).

GÖZE, Ayferi (2009), Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonel Sosyalist ve Sosyal Devlet.

GÜL, Mustafa (2009), "Türkiye'de Belediyelerin Dış Borçlanması", **Sayıştay Dergisi**, S. 74-75, Temmuz-Aralık.

GÜLER, Birgül Ayman, **Sosyal Devlet ve Yerelleşme**, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/msy-2-3.pdf> (18.12.2013)

GÜNAL, Pınar (2009), **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye**, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara.

GÜNAL, Pınar (2010), "Avrupa Birliği'nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği", **T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Hakemli Araştırma Dergisi**, Yıl:1 Cilt:1 Sayı:1 Ocak-Haziran.

GÜNDÜZ, Gökhan Sait (2007), **Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Politikalarının Rolü**, Uzmanlık Tezi, Ankara.

GÜNDÜZ, İsmail Orçun, AGUN, Bilge Hakan (2013), "Çevre Vergilerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Uygulanması: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulaması", **Maliye Finans Yazıları**, Yıl: 27 Sayı: 99, Nisan.

GÜNDÜZ, İsmail Orçun, YAKAR, Soner (2013), Yerel Yönetim İflası ve Türkiye Değerlendirmesi, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, Sayfa 145-164.

GÜNDÜZÖZ, llker (2012), **Belediye Ekonomisi**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.

GÜNGÖR, Fatih, ÖZUĞURLU, Metin (1997), **İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkez Tartışma Metinleri, No.3 Şubat, Ankara.

HACIKÖYLÜ, Canatay, HEPER, Fethi (2010), "Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010.

Hazine Müsteşarlığı, **Borç Göstergeleri**, <https://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FBORC+GOSTERGELERI.pdf> (02.08.2014).

Hazine Müsteşarlığı**, Kamu Borç Yönetimi Raporu,** 2012,

HOTUNLUOĞLU, Hakan, TEKELİ, Recep (2007), "Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyonu Azaltıcı Etkisi Var mı?" **Sosyoekonomi**, Temmuz-Aralık 2007-2.

IOSSA, Elisabetta, MARTIMOR, David (2012), "Risk Allocation And The Costs And Benefits of Public–Private Partnerships", **RAND Journal of Economics**, Vol. 43, No. 3, Fall, pp. 442–474.

İLHAN, İlhami (2013), "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:88/ Ocak - Mart.

İNAÇ, Hüsamettin, ÜNAL, Feyzullah (2007), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler", **DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 16, Aralık.

İzmir Büyükşehir Belediyesi (2011), **Kesin Hesap,** İzmir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi (2012), **Kesin Hesap,** İzmir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi (2013), **Kesin Hesap,** İzmir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi (2013), **Faaliyet Raporu,** İzmir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi (2013), **Performans Programı,** İzmir.

Kalkınma Bakanlığı (2012), **Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat**, Nisan.

Kalkınma Bakanlığı (2013), **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması(Sege-2011)**, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı, Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri, <http://www.kalkinma.gov.tr > (14.11.2014).

KARABACAK, Birsen Nacar (2013), "Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke Deneyimleri ve Türkiye", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90/ Temmuz-Eylül.

KARAGÜL, Mehmet, DÜNDAR, Süleyman (2006), "Sosyal Sermaye ve Belirleyicileri Üzerine Ampirik Bir Çalışma"**Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. Kasım, Vol. 6 Issue 12, s.61-78.

KARAHANOĞULLARI, Yiğit (2012), "Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 67, No. 2.

KARASU, Mithat Arman, KARAKAŞ, Mehmet (2012), "Belediyelerin Emlak Vergisindeki Gelir Kaybı: Şanlıurfa Belediyesi Örneği", **Maliye Dergisi**, Sayı 163, Temmuz-Aralık.

KARGI, Veli, YÜKSEL, Cihan (2010), "Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri", **Maliye Dergisi**, Sayı 159, Temmuz-Aralık.

KAYA, Ersin (2009), **Yoksullukla Mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin Sosyal Yardım Modeli, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi**, Ankara Haziran.

KAYA, Fatih (2011), "Gayrimenkul Rantlarının Vergilendirilmesi", **Vergi Dünyası**, Sayı 361, Eylül.

KINCAL, Ali**, İktisadî Düşünce Işığında Günümüz Sosyal Düzeni**, <http://www.academia.edu/1909893/Iktisadi_Dusunce_Isiginda_Gunumuz_Sosyal_Duzeni> (03.01.2013).

KORAY, Meryem, TEMİZ, Hasan Ejder (2014), "Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar" **Çalışma ve Toplum**, Sayı:42, 2014/3.

KOVANCILAR, Birol (2001), "Küresel Isınma Sorunun Çözümünde Karbon Vergisi ve Etkinliği", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:8 Sayı:2.

KROGER, Teppo (1997), "The Dilemma Of Municipalities: Scandinavian Approaches To Child Day-Care Provision",**Journal Of Social Policy**, Ekim, S. 489-490.

Kütahya Belediyesi (2011), **Kesin Hesap,** Kütahya.

Kütahya Belediyesi (2012), **Kesin Hesap,** Kütahya.

Kütahya Belediyesi (2013), **Kesin Hesap,** Kütahya.

Kütahya Belediyesi (2013), **Faaliyet Raporu,** Kütahya.

Kütahya Belediyesi (2013), **Performans Programı,** Kütahya.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM), **Toplam Kamu Personeli ve Mahalli İdareler Personel Sayıları** <http://www.migm.gov.tr/> (01.02.2014).

Manisa Belediyesi (2011), **Kesin Hesap,** Manisa.

Manisa Belediyesi (2012), **Kesin Hesap,** Manisa.

Manisa Belediyesi (2013), **Kesin Hesap,** Manisa.

Manisa Belediyesi (2013), **Faaliyet Raporu,** Manisa.

Manisa Belediyesi (2013), **Performans Programı,** Manisa.

Marmara Belediyeler Birliği (2011), **Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Güney-Doğu Avrupa Ülkelerinde Son Gelişmeler**.

MELOCHE, Jean-Philippe, vd (2004),"Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?", **World Bank Policy Research Working Paper 3254**, March.

MEŞE, Mustafa (2011), "Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme", **Dış Denetim**, Nisan-Mayıs-Haziran.

MİGM (2013), **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran.

MİGM, (2013), **2013 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2013_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf >, (18.08.2014)

MİGM, (2011) **Nüfus Sayımına Göre Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediyelerin Dağılımı** <http://www.migm.gov.tr/IstatistikiBilgiler.aspx?DetayId=1> (20.07.2014)

MİGM, **Birlikler**<http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf> (15.08.2014)

MİGM, **Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Ödenekler**, <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Genel_ButceVergiGelirlerinden_Alinan_Paylari_ve_Toplam_Gelirler.pdf> (10.08.2014)

MİYNAT, Mustafa (2007), "Küreselleşmeden Yerelleşmeye: “Yeni Leviathanizm"", **Yerel Siyaset**, Yıl 2, Sayı 14, Şubat.

Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2013 Yılı Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması, <http://www.muhasebat.gov.tr> (25.07.2014)

MUTER, Naci B., ÇELEBİ, Kemal, SAKINÇ, Süreyya (2012), **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa.

NACAR, Birsen (2005), "Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (9).

OECD (2010), **OECD Employment Outlook Moving Beyond The Jobs Crisis**, <http://www.oecd-ilibrary.org> (12.03.2013)

OECD (2011), **Social Justice İn The OECD – How Do The Member States Compare? Sustainable Governance Indicators**, <http://www.Sgi-Network.Org>, (12.03.2013).

Onuncu Kalkınma Planı, (2014-2018),

ÖKMEN, Mustafa, YURTSEVER, Hatice (2010), “Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran.

ÖZÇELİK, Hasan (2010) **Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme**, Marmara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

ÖZDEMİR, Ahmet Ali, **Gıda Bankacılığı ve Vergisel Teşvik Boyutu**, <http://www.bilgilidenetim.com/gida-bankaciligi-ve-vergisel-tesvik-boyutu.html> (05.10.2014)

ÖZDEMİR, Ali Rıza (2007), "Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi", ***Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi***, Sayı 17.

ÖZDEMİR, Biltekin (2009), "Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri", **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran.

ÖZDEMİR, Gürbüz (2008), “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık, Sayı: 71.

ÖZDEMİR, Gürbüz, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum**, <sead.selcuk.edu.tr/sead/article/download/57/56>, (29.07.2014).

ÖZDEMİR, Süleyman (2004), "Sosyal Refah'ın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: "Refah Karması" ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar", **Sosyal Siyaset Konferansları,** İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, Sayı: 48.

ÖZDEMİR, Süleyman (2005), "Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** S.49.

ÖZDEMİR, Süleyman (2007), **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO Yayınları.

ÖZGENER, Şevki (2000), "Ekonomik Sistemler ve Ahlak", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.5, S.1.

ÖZGÜR, Hüseyin, ÇETİN ÖNEZ, Zuhal (2012), "Küresel ve Ulusal Boyutları Bulunan Kentsel Yoksulluğu Azaltmada Yerel Yönetimler Çare Olabilir Mi?: Türkiye'deki Düzenlemeler, Dinamikler ve Değişkenler", **Balıkesir University The Journal of Social Sciences Institute** Volume: 15-Number: 28, December.

ÖZKAN, Hatice vd (2012), "Yoksulluk Sorununu Görmeyen Bir Kalkınma Modeli Olarak Yönetişimci Kalkınma: Adana Örneği", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Vol. 67 Issue 4, s.89-124.

ÖZTÜRK, Ali İhsan (2013), "Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukuki Sorunlar", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi**, Yıl:12 Sayı:23 Bahar 2013, s.91-114.

ÖZTÜRK, Hasret, GÜL, Hüseyin (2012), "Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi?" **IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Muğla, 18-20 Ekim.

ÖZTÜRK, Nazım (2006), "Ekonomide Devletin Değişen Rolü", **Amme İdaresi Dergisi**, C.39, S.1 Mart.

ÖZTÜRK, Şenol (2011), **Sosyal Yatırım Devletinin Yükselişi: Pasif Sosyal Harcamalardan Aktif Sosyal Harcamalara Geçiş,** Marmara Üniversitesi SBE**,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

PALABIYIK, Hamit (2011), "Gönüllülük ve Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Üzerine Açıklamalar", **Yönetim Bilimleri Dergisi** (9: 1) 2011,s 82-114.

PIERSON, Paul (2002), "Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", Revue Française De Sociologie, S.43-2.

Plan ve Bütçe Komisyon Raporu (2005), **14.06.2005 tarihli 41 Numaralı Karar**.

SARIOĞLU, Fatih (2008), "Yeni Anayasa Tartışmaları Çerçevesinde Yerel Vergilendirme Yetkisinin Ekonomi Politiği", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, 23-24 Ekim.

Sayıştay (2013), **2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu**, Eylül.

Sosyal Politikalar Açılımları Çalışma Grubu (2012), **Kuruluştan Bugüne Kalkınma Ajanslarında Sosyal Politikalar Genel Değerlendirme ve Önerilerle**, Temmuz.

SUNAL, Onur (2011), "Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 66, No. 3, 2011, s. 283-305.

ŞAHİN, Fatih, vd (2010), "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Personelinin Yoksulluğun Nedenlerine İlişkin Algılamalarını Belirlemek" **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler**, İstanbul, 13 - 15 Ekim.

ŞAHİN, Kübra (2011), **Belediye Hizmetleri ve Hizmet Kalitesine Yönelik Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü (Konya İl Merkezi Örneği)**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi SBE,Yüksek Lisans Tezi, Karaman.

ŞEKER, Murat (2011), **Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, Mart.

ŞENGÜL, Mihriban (2008), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları", **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 3, Sayı: 6, 2008/6, s.67-87.

ŞENKAL, Abdulkadir, SARIİPEK, Doğa Başar (2007), "Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen

Rolü" **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (14) 2007/2.

TBB, **Mahalli İdare Birlikleri**, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri/uye-sayisi-yuzden-fazla-olan-birlikler> (15.08.2014).

TC Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **30.5.2005 tarihli** 5393 Sayılı Belediye Kanununun Gerekçesi.

TOPAL, A.Kadir (2004), "Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma", **İktisadi ve idari Bilimler Dergisi**, Cilt: 18 Eylül, Sayı: 3-4.

TOPAL, Mehmet Hanefi (2011), **Refah Devletine Yönelik Tutumlar ve Vergi Adaleti Algısı: Türkiye Üzerine Bir Araştırma**, Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

TUROK, Ivan, BAILEY, Nick (2004),"Twin Track Cities? Competitiveness and Cohesion in Glasgow and Edinburgh", **Progress in Planning** 62 135–204.

TÜİK (2012), **Seragazı Emisyon Envanteri**, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16174> (08.08.2014).

TÜİK (2013), **Yaşam Memnuniyeti Araştırması.**

TÜİK, **2005 Gelir Dağılımı Sonuçları**, <www.tüik.gov.tr> (02.02.2014).

TÜİK, **2012 Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması**, <www.tüik.gov.tr> (02.02.2014).

TÜİK, **ADNKS Sonuçları,** <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul?kod=4> (17.08.2014).

TÜİK, **Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Veri Tabanı,** <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

TÜİK, **İşgücü İstatistikleri**, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do?metod=search&araType=vt> (17.08.2014).

TÜİK, **Sosyal Koruma İstatistikleri, 2008-2012** <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16201>, (17.08.2014).

UĞURLU, Örgen (2013), "Dönüşen Kentlerde Çingene Olmak: İzmit Örneği", **Mülkiye Dergisi**, 37(1), 71-104.

Uluslararası Politika Akademisi, **Maastricht Yakınlaşma Kriterleri: Türkiye Ekonomisi Değerlendirmesi**, <http://politikaakademisi.org/maastricht-yakinlasma-kriterleri-turkiye-ekonomisi-degerlendirmesi/> (01.08.2014)

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin (2009), "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi" **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12 Sayı 21, Haziran, ss.259-287.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin (2013), "Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi", **Sosyoekonomi**, Ocak-Haziran, 2013-1.

UNDP (2013), **İnsani Gelişme Raporu,** <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf > (21.02.2014)

Un-Habitat (2009), **Guide to Municipal Finance**, Nairobi.

UZ, Abdullah (2007), "Kamu-Özel Ortaklığı/Publıc-Prıvate Partnershıp (PPP) (Kavram ve Hukuksal Çerçeve)" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, Sa.1-2.

ÜNAL, Fatma Gül (2010), "Yoksulluğu Azaltma Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizi; Türkiye İçin Çıkarılacak Dersler", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu, Deneyimler ve Yeni Fikirler**, 13-15 Ekim, İstanbul.

ÜZMEZ, Umut (2012), "Türkiye'de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 14/2, ss.127-158.

YAKAR, Soner, KANDIR, Serkan Yılmaz (2012), "Türkiye'de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması", **Maliye Dergisi**, Sayı 162, Ocak -Haziran.

YALÇIN, Arman Zafer (2013), "Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz", **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 27.

YAYLA, Atilla (1992), **Liberalizm**, Turhan Kitabevi, Ankara.

YAYLA, Atilla (2010), "Refah Devleti ve Geleceği", **Zaman Gazetesi**.

Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, **Emisyon Ticareti**, <http://www.eie.gov.tr/iklim_deg/emisyon_ticareti.aspx> (07.08.2014).

YENTÜRK, Nurhan (2012), **STK'lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu,** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

YILDIRIM, Uğur, GÖKTÜRK, İsmail (2008), "Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 23-24 Ekim Sakarya.

YILMAZ, Hakan, BAĞLI, M. Selim (2011), "Karşılaştırmalı Bir Çerçevede Türkiye'de Mali Yerelleşme Düzeyi ve Belediyelerde Öz Gelir Yaratma Kapasitesi Üzerinde Etkisi", **4.Yerel Yönetimlerin Mali Forumu** (Sunum), 27 Kasım, Ankara.

Yüksek Seçim Kurulu, **Belediye Başkanlıklarının Siyasi Parti ve Bağımsızlara Dağılımı**, <http://www.ysk.gov.tr/>, (25.07.2014).

YÜKSEL, Harun (2013), "Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi**, Yıl:2013 Cilt:20 Sayı:2.

YÜKSEL, Harun (2013, "Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme" **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:20 Sayı:2.

2011 tarih ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf> (15.08.2014).

7/19922 Sayılı Soru Önergesine İlişkin Cevap Metni <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-19922sgc.pdf> (20.07.2014).