



**BELEDİYELERİN GERÇEKLEŞTİRDİKLERİ SOSYAL
YARDIMLARIN KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

Hayriye Kelebek

Eskişehir, 2019

**BELEDİYELERİN GERÇEKLEŞTİRDİKLERİ SOSYAL YARDIMLARIN
KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ**

Hayriye KELEBEK



YÜKSEK LİSANS TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Abdurrahman TARAĞTAŐ

Eskişehir Anadolu Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

AĞUSTOS/2019

ÖZET

BELEDİYELERİN GERÇEKLEŞTİRDİKLERİ SOSYAL YARDIMLARIN KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

Hayriye KELEBEK

Maliye Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos/2019

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Abdurrahman TARAKTAŞ

Günümüzde dünya bir taraftan küreselleşirken, bir taraftan da yerelleşmektedir. Belediyelerden beklenen hizmet ve görevler de bu doğrultuda artmaktadır. Belediyeler klasik alt yapı ve beledi hizmetler yanında bir takım kültürel ve sosyal hizmetlerle de ön plana çıkmaya başlamışlardır. Bu hizmetlerden en önemlilerinden biri de şüphesiz sosyal yardımlardır. Küreselleşmeyle beraber artan sermaye ve insan hareketleri, kentleşmeyi arttırırken; beraberinde çarpık kentleşme ve yoksulluk gibi toplumsal sorunları da getirmiştir. Kentlerde hızla artan nüfus sonucu, insanlar iş bulmakta ve geçimlerini sağlamakta zorlanır hale gelmişlerdir. Bunun yanında hastalık, sakatlık ve yaşlılık gibi diğer sebeplerle de bazı kişiler kendi kendilerine hayatlarını idame ettirememektedirler. Yardıma muhtaç duruma düşen bu kişilere çeşitli kurumlar destek olmakla beraber, hizmet yerine yakın oldukları için bu noktada belediyelere de önemli görevler düşmektedir.

Bu kapsamda sosyal yardımların daha detaylı incelenebilmesi için; yerel yönetimler, sosyal devlet, sosyal belediyecilik, sosyal yardımlar incelenmiş ve örnek olarak Konya Büyükşehir Belediyesinin gerçekleştirdiği sosyal yardımlar ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: Sosyal Devlet, Sosyal Belediyecilik, Sosyal Yardımlar.

ABSTRACT

INVESTIGATION OF SOCIAL ASSISTANCE BY MUNICIPALITIES IN KONYA METROPOLITAN MUNICIPALITY

Hayriye KELEBEK

Department of Public Finance

Anadolu University, Social Sciences Institute, August/2019

Supervisor: Assist. Prof. Dr. Abdurrahman TARAKTAŞ

Today, while the world is globalizing, it is becoming localized. The services and duties expected from the municipalities are also increasing in this direction. Municipalities have started to come to the forefront with a number of cultural and social services besides classical infrastructure and municipal services. One of the most important of these services is undoubtedly social assistance. Increasing capital and human movements along with globalization increase urbanization; it has brought social problems such as distorted urbanization and poverty. As a result of the rapidly increasing population in the cities, people find it difficult to find jobs and make a living. In addition, some people are not able to sustain their own lives for other reasons such as illness, disability and old age. While various institutions support these people, who need assistance, municipalities have important duties at this point as they are close to service.

In this context, in order to examine the social assistance in more detail, local governments, social state, social municipality and social assistance issues were discussed and social assistance by Konya Metropolitan Municipality are examined.

Keywords: Social State, Social Municipality, Social Assistance.

ÖNSÖZ

Çalışmada, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin, son zamanlarda özellikle artan yardıma muhtaç vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanmasında devreye giren sosyal yardımları nasıl ele aldıkları ve uyguladıkları Konya Büyükşehir Belediyesi örneğinde incelenmiştir. Yaşanan ekonomik krizler, çeşitli nedenlerle diğer ülkelerden gelen sığınmacılar ve kırsaldan kentlere doğru yaşanan göçler, eğitimsizlik, hastalık, yaşlılık gibi sebeplerle yoksulluk ve muhtaçlık durumu her geçen gün kendini daha çok göstermektedir. Kentlerdeki aşırı nüfus artışı da çarpık kentleşme, işsizlik ve diğer bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Bu durum insanların muhtaç duruma düşerek, hayatlarını idame ettirmede zorlanmalarına neden olmaktadır.

Diğer taraftan dünyada son yıllarda benimsenen neo-liberal akım sonucu merkezi yönetimler küçülmeye gitmekte ve bu da yerel yönetimlerin yükünü arttırmaktadır. Klasik kentsel hizmetlerin yanında, kültürel ve sosyal hizmetleri de belediyelerin görevleri arasına girmeye başlamıştır. Dolayısıyla, belediyeler üstlendikleri sosyal hizmetler kapsamında muhtaç durumda olan vatandaşlara sosyal yardımlarla destek olmaktadır. Ayrıca, çalışmada Konya Büyükşehir Belediyesinden yardım alan vatandaşlarla görüşme yapılmıştır. Böylece yapılan sosyal yardımların geliştirilmesine katkı amaçlanmıştır.

Çalışmamda, emeği geçen danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Abdurrahman Taraktaş'a, çalışmam esnasında her zaman yanımda olan ve desteklerini esirgemeyen eşim Mehmet Kelebek'e ve kızıma teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

BELEDİYELERİN GERÇEKLEŞTİRDİKLERİ SOSYAL YARDIMLARIN	
KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ.....	I
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	II
ÖZET	III
ABSTRACT	IV
ÖNSÖZ.....	V
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ	VI
İÇİNDEKİLER.....	VII
TABLolar DİZİNİ.....	XII
ŞEKİLLER DİZİNİ	XIII
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	XIV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER

1.1. YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI	6
1.1.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Kavramları	7
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	9
1.1.2.1.Yönetimsel nedenler	9
1.1.2.2.Toplumsal nedenler.....	11
1.1.2.3. Siyasal nedenler	11
1.1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	11
1.1.3.1. Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi	13
1.1.3.1.1. Tanzimat öncesi dönem	14
1.1.3.1.2. Tanzimat-Cumhuriyet arası dönem:	15
1.1.3.1.3. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler	19

1.1.4. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri ve Belediyeler.....	24
1.1.4.1. İl Özel İdareleri.....	24
1.1.4.2. Belediyeler	28
1.1.4.2.1. Belediyelerin görev ve sorumlulukları	29
1.1.4.2.2. Belediyelerin yetki ve ayrıcalıkları.....	30
1.1.4.2.3. Belediye organları.....	33
1.1.4.3. Köyler	38

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET VE SOSYAL BELEDİYESİLİK

2.1. SOSYAL DEVLET.....	41
2.1.1. Sosyal Devlet Kavramı ve Gelişimi.....	41
2.1.1.1. Sosyal Devletin Temel Özellikleri.....	45
2.1.1.2. Sosyal Devletin Hedef ve Amaçları.....	50
2.1.1.3. Sosyal Devletin Kullandığı Araçlar	52
2.1.1.3.1. Geniş anlamda sosyal politika araçları	53
2.1.1.3.2. Dar anlamda sosyal politika araçları.....	53
2.1.2. Türkiye'de Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi	53
2.1.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem	54
2.1.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem.....	57
2.2. SOSYAL BELEDİYESİLİK	67
2.2.1. Sosyal Belediyecilik Kavramı	67
2.2.2. Sosyal Belediyeciliğin İşlevleri	70
2.2.2.1. Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon.....	70
2.2.2.2. Mobilize etme, yönlendirme, klavuzluk ve rehberlik etme	71
2.2.2.3. Yardım etme	71
2.2.2.4. Yatırım.....	72
2.3. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYESİLİK.....	72
2.3.1. Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Gelişimi	72
2.3.2. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Kapsamında Yer Alan Uygulamalar.....	74
2.3.3. Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Hukuki Çerçevesi	76
2.3.3.1. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sosyal belediyecilik.....	78
2.3.3.2. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda sosyal belediyecilik...	80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL BELEDİYEÇİLİK ÇERÇEVESİNDE SOSYAL YARDIMLAR

3.1. SOSYAL YARDIMIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	81
3.1.1. Sosyal Yardım Kavramı.....	81
3.1.2. Sosyal Yardım ve Yoksulluk Kavramı	84
3.1.3. Sosyal Yardımın Muhtaçlık Esasına Göre Yapılması	88
3.1.4. Sosyal Yardımın Devlet Tarafından Yapılması.....	90
3.1.5. Sosyal Yardım Türleri	92
3.1.5.1. Ayni-Nakdi Sosyal Yardımlar	93
3.1.5.2. Şartlı ve Şartsız Sosyal Yardımlar	93
3.1.5.3. Kaynak Tespitine Göre Yardımlar.....	94
3.1.5.4. Niteliklerine Göre Sosyal Yardımlar	95
3.1.6. Sosyal Yardımların Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	96
3.1.6.1. Sosyal Yardımların Olumlu Yönleri.....	96
3.1.6.1.1. Sosyal güvenlik sistemindeki boşlukları tamamlayıcı olması	96
3.1.6.1.2. Sosyal yardımların tasarruf sağlaması	97
3.1.6.1.3. Sosyal yardımların psiko-sosyal fayda sağlaması	97
3.1.6.2. Sosyal Yardımların Olumsuz Yönleri.....	98
3.1.6.2.1. Tembelliğe itmesi ve bağımlılık yaratması.....	98
3.1.6.2.2. Damgalanma ve küçük düşürülme etkisi	99
3.1.6.2.3. İstismara açık olması	99
3.2. BELEDİYELER TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLEN SOSYAL YARDIMLAR	100
3.2.1. Belediyeler Tarafından Gerçekleştirilen Ayni ve Nakdi Yardımlar	100
3.2.1.1. Nakdi Yardımlar	100
3.2.1.2. Erzak Yardımları.....	101
3.2.1.3. Eğitim Yardımı	103
3.2.1.4. Sağlık Yardımı	104
3.2.1.5. Konut, Kira ve Eşya Yardımları	105
3.2.1.6. Giyecek Yardımı.....	106
3.2.1.7. Diğer Yardımlar	106

3.2.2. Belediyelerin Gerçekleştirdiği Sosyal Yardımlardan Faydalanan İhtiyaç Grupları.....	107
3.2.3. Belediyelerin Sosyal Yardım Hizmetlerini Yerine Getirmelerinin Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	109

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÇERÇEVESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN SOSYAL YARDIMLAR

4.1. KONYA VE KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	111
4.1.1. Konya'nın Tarihi,Coğrafi Konumu, Genel Ekonomik ve Sosyal Yapısı....	111
4.1.2. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin Gerçekleştirdiği Sosyal Yardım Uygulamaları	118
4.1.2.1. Nakdi Yardım(Muhtaçlara Yardım Fonu)	118
4.1.2.2. Gıda Bankası(Sosyal Kart Bürosu).....	119
4.1.2.2.1. Sosyal Kart.....	120
4.1.2.2.2. Ön Ödemeli Su Kart Yardımı	121
4.1.2.2.3. El Kart yardımı	122
4.1.2.2.4. Ekmek yardımı.....	123
4.1.2.3. Engelli Yardımları	123
4.1.2.4. Eğitim Yardımları	124
4.1.3. Konya Büyükşehir Belediyesinin Gerçekleştirdiği Sosyal Yardımlardan Faydalanma Kriterleri	125
4.1.4. Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardımlarına Müracaat	126
4.1.5. Konya Büyükşehir Belediyesinin Sosyal Yardım Konusunda Vatandaşlara Sağladığı Kolaylıklar	128
4.1.6. Konya Büyükşehir Belediyesinin Sosyal Yardımların Geliştirilmesine Yönelik Çalışmaları	129
4.1.7. Konya Büyükşehir Belediyesince Gerçekleştirilen Sosyal Yardımların Finansmanı.....	129
4.1.8. Konya Büyükşehir Belediyesinin Sosyal Yardım Faaliyetlerinde Yaşanan Sorunlar ve Alınan Önlemler	129
4.2. KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GERÇEKLEŞTİRDİĞİ SOSYAL YARDIMLARA YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI.....	130

SONUÇ.....	137
KAYNAKÇA	141
EKLER	150
ÖZGEÇMİŞ.....	151



TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. 1. <i>İl özel idaresinin zorunlu görevleri</i>	25
Tablo 1. 2. <i>İl Özel idarelerinin Yapabileceği İşler</i>	26
Tablo 1. 3. <i>Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları</i>	30
Tablo 4. 1. <i>Türkiye-Konya Nüfus Özellikleri</i>	114
Tablo 4. 2. <i>Türkiye ve Konya-Karaman Bölgesi İşsizlik ve İstihdam Tük Verileri</i>	117
Tablo 4. 3. <i>Muhtaç Fonu Yardımları(Nakit Yardım)</i>	119
Tablo 4. 4. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Kart Bürosu Yardımları</i>	120
Tablo 4. 5. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Kart Yardımları</i>	121
Tablo 4. 6. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi Ön Ödemeli Su Kart Yardımı</i>	122
Tablo 4. 7. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi El Kart Yardımı</i>	122
Tablo 4. 8. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi Ekmek Yardımı</i>	123
Tablo 4. 9. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi Engelli Yardımları</i>	124
Tablo 4. 10. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi Eğitim Yardımları</i>	125
Tablo 4. 11. <i>Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Yaş, Cinsiyet ve Medeni Durumları</i>	131
Tablo 4. 12. <i>Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Eğitim Düzeyi</i>	132
Tablo 4. 13. <i>Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Gelir Durumu</i>	132
Tablo 4. 14. <i>Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Barınma Koşulları</i>	133
Tablo 4. 15. <i>Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Ailelerin Hanelerinde Yaşayan Kişi Sayısı ve Eğitim Almaya Devam Eden Kişi Sayısı</i>	133
Tablo 4. 16. <i>Konya Büyükşehir Belediyesi'nden Alınan Nakdi Yardımlar</i>	134
Tablo 4. 17. <i>Konya Büyükşehir Belediyesinden Alınan Ayni Yardımlar</i>	134
Tablo 4. 18. <i>Yardım Alanların Konya Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Yardımlarından Faydalanma Süreleri</i>	135
Tablo 4. 19. <i>Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alanların Yardımlardan Memnuniyet Durumu, Yardımlara Ulaşılabilirlik ve Yardımlardan Beklentiler</i>	136

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 4. 1. <i>Konya Haritası</i>	113
Şekil 4. 2. <i>Yardım Müracaat Döngüsü</i>	127
Şekil 4. 3. <i>Yardım Değerlendirme Aşaması</i>	128



SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BAĞKUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BM ESKHS	: Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi
BŞB	: Büyükşehir belediyesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
md.	: Madde
MÖ.	: Milattan Önce
MS.	: Milattan Sonra
s.	: Sayfa
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
SYDF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

TÜSEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı

UNDP : Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

vb. : Ve benzeri

yy. : Yüzyıl



GİRİŞ

Yoksulluk, günümüzün önemli sorunlarından biridir. Ülkelerdeki refah ve zenginliğin artmasına rağmen, kaynak dağılımındaki adaletsizlikler yoksulluk sorununu arttırmaktadır. Düşük gelirlilerle yüksek gelirliler arasındaki uçurum her geçen gün derinleşmektedir. Sanayileşmenin etkisiyle kentleşme artmakta ve hızla kırdan kente doğru göçler yaşanmaktadır. Bunun yanında diğer ülkelerdeki savaş ve iç karışıklıklar nedeniyle yaşanan göçler de kentleri daha yaşanılmaz hale getirmektedir. Kentlerdeki insan yığılmaları sonucu, çarpık kentleşme, işsizlik ve yoksulluk her geçen gün artmaktadır. Bireyler arasındaki kültürel ve ekonomik farklılıklar sosyal sorunlara neden olmaktadır. Ayrıca, aile yapılarındaki değişimler, yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi sebeplerle de insanlar muhtaç duruma düşebilmektedirler.

Muhtaç durumdaki kişileri desteklemek, sosyal devletin gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal devlet, vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerinin yanında, onların ekonomik ve sosyal haklarını da korumak zorundadır. Bunun için devlet, sosyal yardım hizmetleri ve sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirmektedir. Sosyal devlet öncelikle vatandaşları arasında adaletli gelir bölüşümü sağlama görevini sağlamalıdır. Toplumda tam istihdamın sağlanması; eğitim, sağlık, konut gibi ihtiyaçların karşılanması; ücret düzeyinin ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi; vatandaşlarının maddi ve manevi gelişimleri için gerekli koşulların oluşturulması; gerekli durumlarda piyasa ekonomisine müdahale ederek piyasada rekabet ortamının oluşturulması ve bireylerin geleceğinin güvence altına alınması için sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması sosyal devletin görevlerindendir.

Sosyal devlet 20. yy.da liberalizmin başarısız piyasa koşullarına karşı olarak ortaya çıkmış, başlangıçta sosyal yardım hizmetleri olarak dar anlamda algılanmış, ancak zaman içinde sosyal devlet anlayışı daha geniş kapsamda ele alınarak sosyal politikalar geliştirilmiştir. Devlet daha kapsamlı olarak yalnızca yardıma muhtaçları korumak yerine tüm vatandaşları kapsayan sosyal güvenlik sistemini de gerçekleştirmeye başlamıştır. 1980'lerden sonra ise, kamu yönetiminde yaşanan küçülme hareketleri, bir bakıma sosyal devlet anlayışını da vurmuştur. Devlet, bu doğrultuda üstlendiği bazı görevleri yerel yönetimlere devretmeye başlamıştır. Giderek artan küreselleşme ve teknolojik gelişmeler, dünyayı giderek yerelleştirmekte ve bu doğrultuda kentlerin önemini arttırmaktadır. Artan nüfus ve kentleşme sonucu

belediyelerin görev ve sorumlulukları da artmaktadır. Yardıma muhtaç nüfusun artması, merkezi yönetimin sosyal sorumluluklarını belediyelere aktarmaya başlaması son dönemde sosyal belediyeçilik kavramın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyal belediyeçilikte, alışlagelmiş altyapı gibi klasik belediye hizmetleri yapan değil, halkın sosyal ve kültürel ihtiyaçlarına cevap vererek onların gelişimlerine katkıda bulunan bir belediye varlığından söz edebiliriz. Sosyal devlet anlayışının, yerel düzeyde kendini gösterdiği hali olan sosyal belediyeçilik, hizmetlerin vatandaşa en yakın yerden sunulmasının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel halkın sorunlarının yerinde tespit edilerek, ona göre çözüm üretilebilmesi sosyal yardım hizmetlerde etkinlik ve verimliliği arttıracaktır.

Son dönemde muhtaç durumdaki vatandaşlara sosyal yardım hizmetlerinin sağlanmasında belediyeler önemli kuruluşlardan biri haline gelmiştir. Bu nedenle çalışmada bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin gerçekleştirdiği sosyal yardımlar incelenmiştir. Araştırmaya örneklem olarak Konya Büyükşehir Belediyesi'nin gerçekleştirdiği sosyal yardımlar alınmıştır. Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, çalışmanın inceleme alanı olan yerel yönetimler ve bir yerel yönetim birimi olan belediyeler incelenmiştir. Bu kapsamda, temel kavramlar olan kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramlarına yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin varlık nedenleri, tarihi gelişimi incelenerek, yerel yönetim birimleri açıklanmış; belediyelerin görev, sorumluluk ve yetkileri ele alınmıştır.

İkinci bölümde, sosyal devlet kavramı, sosyal devletin gelişimi aktararak; sosyal devletin hedef ve amaçları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Daha sonra, sosyal belediyeçilik, sosyal belediyeçiliğin dünyada ve Türkiye'deki gelişimi aktarılmıştır. Sosyal belediyeçilik kapsamında ülkemizde yer bulan uygulamalara kısaca değinilerek, bu sosyal belediyeçilik faaliyetlerinin hukuki çerçevesi belirlenmiştir.

Üçüncü bölümde, sosyal belediyeçilik kapsamında sosyal yardımların yeri açıklanmaya çalışılmıştır. Sosyal yardımların kavramsal çerçevesinin çizilmesi için sosyal yardım kavramı, yoksulluk kavramı, muhtaçlık kavramı açıklanmıştır. Sosyal yardımlar içinde bulundukları toplumlara göre farklılık göstermektedirler. Zaman durumuna göre de farklılaşan sosyal yardım anlayışını değerlendirmek için sosyal yardım türleri farklı başlıklar altında incelenmiştir. Yoksullukla mücadelede ve muhtaçlığın giderilmesinde, önemli politikalardan biri olan sosyal yardımların olumlu

ve olumsuz yönleri ortaya konulma çalışılmıştır. Devamında belediyelerin gerçekleştirdiği sosyal yardımlar açıklanarak, değişik belediyelerin gerçekleştirdiği sosyal yardımlar örneklendirilmiştir. Sosyal yardımların olumlu ve olumsuz yönlerinin varlığı gibi, bu sosyal yardımların belediyelerce gerçekleştirilmesinin de ayrıca olumlu ve olumsuz tarafları olmakla beraber bu konuya da kısaca değinilmiştir.

Dördüncü bölümde, Konya ilinin tarihi, coğrafi konumu ile genel ekonomik ve sosyal yapısına kısaca değinilmiştir. Türkiye'nin konum, ekonomi ve nüfussal büyüklük bakımından önemli illerinden biri olan Konya, kültürel ve sosyal gelişimi açısından da son yıllarda ön plana çıkmaktadır. Ancak ne var ki yoksulluk ve yardıma muhtaç kişi sayısı Türkiye genelinde olduğu gibi Konya ilinin de göz ardı edemeyeceği sorunlar içindedir. Son yıllarda artan göçler sonucu, Konya'nın da nüfusu hızla artmaya devam etmekte ve bu da sosyal sorunları beraberinde getirmektedir. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin bu kapsamda yardıma muhtaç vatandaşlar için gerçekleştirdiği sosyal yardımlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda Konya Büyükşehir Belediyesi'nin 2013-2017 yıllarına ait beş yıllık yardım faaliyetleri incelenmiştir. Ayrıca, Konya Büyükşehir Belediyesi'nin sağladığı sosyal yardımlardan faydalanan vatandaşlarla görüşme yapılarak, bu bireylerin memnuniyetinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Böylece, Konya Büyükşehir Belediyesi'nin gerçekleştirdiği sosyal yardımların ne derece fayda sağladığı, artı ve eksileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada konu olarak, son dönemde yoksul ve ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarının giderilmesinde önemli bir konuma gelen belediyelerin, sosyal belediyecilik çerçevesinde gerçekleştirdikleri sosyal yardımlar açıklanmaya çalışılmıştır. Konunun daha iyi kavranması için sosyal devlet, sosyal belediyecilik, yoksulluk kavramları incelenmiştir. Ayrıca çalışmada, Konya Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal yardım çalışmaları incelenerek, belediye sosyal yardımlarının yeri, önemi ve eksiklikleri ortaya konulmuştur.

Artan kentsel yoksulluk karşısında, bir yerel yönetim birimi olan belediyelere düşen görevler artmıştır. Neo-liberalizm sunucu küçülmeye giden mezkezi yönetim faaliyetleri, belediyelerin görev ve sorumluluklarında artışa neden olmuştur. Önemli toplumsal sorunlardan olan yoksulluk merkezi yönetimin ve belediyelerin görmezden gelemeyeceği ve bu noktada çözümler üretmeleri gereken bir konudur. Her iki kurumda sosyal yardım faaliyetlerinde bulunmakta ve hatta çeşitli diğer kuruluşlarca da bu

faaliyetler sürdürölmektedir. Ne var ki bu sosyal yardım faaliyetleri birbirinden kopuk ve sistemsiz bir şekilde yürütölmektedir. Çalışmanın amacı, sosyal yardımların önemini ve eksikliklerinin belirlenerek, hizmet yerine en yakın yönetim birimi olan belediyelerin bu noktadaki yerinin önemi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın varsayımlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- Sosyal yardımların önemli bir konu haline gelmesinde, artan göçler ve sonucunda oluşan kentsel yoksulluk ve işsizlik önemli etkenlerdir.
- Merkezi yönetimin görev ve sorumluluklarda küçölmeye gitmesi, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin görev ve sorumluluklarında artışa neden olmakta; dolayısıyla bu görev ve sorumlulukların en önemlilerinden biri olarak sosyal hizmet ve sosyal yardımlar karşımıza çıkmaktadır.
- Hizmet yerine en yakın yönetim birimi olan belediyeler sosyal sorunların tespiti ve çözüm yollarının üretilmesinde merkezi yönetime göre daha avantajlı bir konumdadırlar.
- Sosyal yardımlardan sağlanan etkinliğin ve verimliliğin artırılması için sosyal yardım kuruluşları arasında sistematik bir yapının oluşturulması ve işbirliğine gidilmesi gereklidir.

Çalışmanın sınırları olarak Konya Büyükşehir Belediyesi sınırları belirlenmiştir. Çalışma Konya merkez ilçeleri olan Meram, Selçuklu ve Karatay ilçelerinde yürütölmüştür. Sosyal yardım alan bireylerle görüşmeler gerçekleştirilmiş olup, bu bireylerin yoksulluklarını ortaya koyma açısından çekindikleri ve bu nedenle anket çalışmasına katılmak istemedikleri görölmüştür. Bu noktada sosyal yardım alan bireylerle yapılacak görüşmede katılımcı sayısında düşüş görölmüştür. Bilgi toplama aşamasında ise literatür taraması yapılarak, konuya ilişkin, kitap, tez, makale ve internet kaynaklarından yararlanılmış; belediye yetkilileri ve yardım alan vatandaşlar ile görüşme yapılmıştır. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal yardım uygulamaları ise, 2013-2017 dönemi ile sınırlandırılmıştır.

Çalışmada nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Buna göre, gözlem, görüşme, döküman analizi gibi veri toplama tekniklerinden yararlanılmıştır. Bu doğrultuda,

litaratür taraması yapılmış, Konya Büyükşehir Belediyesi yetkilileri ile görüşme yapılmış, Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Kart Bürosunda gözlem yapılmış, Konya Büyükşehir Belediyesi'nin 2013-2017 arası faaliyet raporları incelenerek yapılan sosyal yardımlar değerlendirilmiştir. Ayrıca, Konya Büyükşehir Belediyesinden yardım alan ihtiyaç sahipleri ile görüşmeler yapılarak, yardımlara olan memnuniyetleri ölçülmeye çalışılarak; bu kişilerin yardımlara karşı beklentileri saptanmaya çalışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER

1.1. YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI

Tek başlarına ihtiyaçlarını gideremeyen insanlar bir araya gelerek, ortak ihtiyaçlarını gidermek için aralarında işbirliği ve iş bölümü yaparak örgütlenmişlerdir.¹ Bu örgütlenmelerden biri de devlettir. Devlet en genel anlamda, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanlar tarafından örgütlenen hukuki kişiliğe sahip siyasal bir organizasyondur şeklinde tanımlanabilir.²

Başlangıçta birçok ulustan oluşan geleneksel devletlerin yerini, 18. yüzyıldan(yy.) itibaren milliyetçilik akımının da etkisiyle ulus devletleri almaya başlamıştır. Diğer yandan sanayi devrimiyle kentleşme artmış ve bu durum geleneksel devlet yapısını sarsmıştır.³ Yeni kurulan ulus devletleri ile beraber halka dayalı yönetim anlayışı benimsenmeye başlanmıştır.

Yönetim genel olarak, amaçların etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için bir insan grubunda , iş birliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetler olarak tanımlanabilir. İnsanlık tarihi kadar eski olan yönetim düşüncesi; sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal ve teknolojik gelişmelerden etkilenerek bu zamana değişerek ve gelişerek gelmiştir. Ancak bilimsel yönden ele alınışı çok eskilere dayanmaz. İş, çalışma, tarım ve devlet yönetimini ifade eden geleneksel yönetim, 20. y.y.a yaklaşıldığında, yönetim ve örgüt teorileri olarak çağdaş yönetim düşüncesine dönüşmüştür.⁴

¹E., Kaya(2003). Yerel yönetimler reformu ve belediyelerde yeniden yapılanma. İstanbul:İlke Yayıncılık, s.17

² Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği(TOBB)(1996). *Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması-Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: TOBB Genel Yayın, s. 4

³Kaya, a.g.k., 2003, s.18

⁴B., Parlak ve M., Ökmen(2015). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 1, 2

Geleneksel devletten modern devlete geçiş ile birlikte devletin yükümlülükleri değişmiş ve artmıştır. Böylece devlet örgütünün büyümesiyle kamu yönetimi ya da bürokrasi olarak adlandırılan yeni bir dönem başlamıştır.⁵

Devlet, toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla oluşturulan bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ortak hizmetler başlangıçta, i ve dış güvenlik, adalet, bayındırlık gibi hizmetlerken, buna zamanla eğitim, sağlık, evre, sosyal güvenlik, kültür, sanat, ulaşım gibi birçok konu eklenmiştir. Devletten beklenen hizmetler, devletin moderleşmesi gibi sebepler kamu yönetimi kavramını da doğurmuştur. Kamu yönetimini çeşitli şekillerde tanımlamak mnkndr. En basit tanımıyla kamu yönetimi, devlet tarafından sunulması istenen hizmetleri sunan kamusal örgüttür.⁶ En geniş anlamıyla kamu yönetimi, halkın yönetimi olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi kavramını "işlevsel" ve "yapısal" olarak iki şekilde değerlendirebiliriz. Bunlar:⁷

Birincisi işlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, yasaların, genel kuralların ve kamu politikasının uygulandığı bir süreçtir. Yani geniş anlamdaki kamu yönetiminin siyasi tarafında yer alır. Yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuk sınırları dahilinde toplumun yaşamını sürdürebilmesi için yürütülen bu sürecin amacı kamu yararıdır.

İkincisi yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi, devletin örgütsel yapısını ifade eder. Buna göre, kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur. Kamu yönetimi yapısal olarak, merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmiştir.

1.1.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Kavramları

Devletin görevlerindeki artış, kamu yönetimin de genişlemesine yol açmıştır. Bu da kamu yönetiminin merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde teşkilatlanmasına neden olmuştur. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim -merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin aksine- kavramları, somut kurumsal örgütleri değil, söz konusu örgütlerin nasıl yönetileceğini ifade eder. Modern devletlerde, rgtlenmebiimi olarak iki yönetim şeklinin sentezi şeklinde kamu yönetiminin örgütlendiği görülür.⁸

⁵ Kaya, a.g.k., 2003, s.18, 19

⁶ Y., şahin (2018). *Yerel yönetimler*. Bursa:Ekin Basım Yayın Dağıtım, s.7

⁷ Parlak ve kmen, a.g.k., 2015, s.2, 3

⁸ şahin, a.g.k., 2018, s.19

Merkezi yönetim, yönetim hizmetlerinin merkezde toplanarak merkezin içindeki hiyerarşi kuruluşlarınca yerine getirilmesidir. Bu sistemde yönetim tek elden merkezden yürütülür. Hizmetlerin sunulmasında ve kararların alınmasında yetkili, devlet merkezindeki yönetimdir. Hizmetleri yerine getiren memur ve görevliler merkezden yönetime mensup, hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli gelir ve giderler devlet bütçesine aittir.⁹

Yerinden yönetim Yönetim Bilimi'nde "adem-i merkeziyet"(decentralization) olarak adlandırılan bir kavramdır.¹⁰ Yerinden yönetim(adem-i merkeziyet), kamu yönetimi ile ilgili kararların, devlet tüzel kişiliğinin dışında, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip kuruluşlarca alınabilmesini ifade eder.¹¹

Modern devletlerde devletin örgütlenmesi, merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe giderken (veya tam tersi yönde) bir takım araçlara başvurulur. Merkeziyönetimin yükünü hafifletmek için öngörülmüş bu araçlardan biri "yetki devri" ilkesidir. Amaç, üstün yükünün bir bölümünün asta aktarılacak yöneticilerin asıl işlere, temel konulara daha fazla zaman ayırabilmesini sağlamaktır. Bir diğer ilke "yetki genişliği" ilkesidir. Yetki genişliği, taşradaki yöneticilerin merkez adına karar alma yetkisini ifade eder. Yetki devri ve yetki genişliği birbirine benzer kavramlar olmakla beraber aralarındaki fark, yetki devrinde aynı örgüt içerisinde yukarıdan aşağıya, yetki genişliğinde ise merkez teşkilatından taşra teşkilatına yetkinin aktarılması söz konusudur.¹²

Yerinden yönetim sisteminde, bir kısım yetkiler merkezi otorite dışında diğer bir otoriteye aktarılır. Kamusal gücün aktarımı farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Aktarılan güç yasamaya ilişkin ise, Anayasa Hukukunun kapsamına dahil olan federal devlet kavramı yani siyasal adem-i merkeziyet kavramı mevcuttur. Aktarılan güç yürütmeye ilişkin ise, bu durumda İdare Hukuku içinde değerlendirilir ve İdari adem-i merkeziyetten söz edilir.¹³

Yerinden yönetim idari olarak, merkezi yönetim dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan ve kamusal hizmetlerin bu kuruluşlarca yerinden yönetildiği

⁹ Kaya, a.g.k., 2003, s.30

¹⁰ R., Keleş (2016). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi, s.27

¹¹ TOBB, a.g.k., 1996, s.7

¹² Şahin, a.g.k., 2018, s.20, 21, 22

¹³Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.5

idare şeklidir. Yerinden yönetim kuruluşları ise kendi içinde "yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları", "hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları" ve "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" olarak üçe ayrılmaktadır. Yer yönünden hizmet kuruluşları "yerel yönetimler" veya "mahalli idareler" olarak adlandırılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise "kamu kurumları" denilmektedir.¹⁴

Türkiye'de yerel yönetim bir Anayasa kurumudur ve madde 126'da, "mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla belirtilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklinde tanımlanmıştır. Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, il, köy vb.) yaşayan yerel halkın birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimidurumlarda yürütme organları) yerel halkça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel gelir, bütçe ve personeli bulunan ve merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özelliklerden yararlanan kamu tüzel kişileridir.¹⁵

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere yerel yönetim kuruluşlarının ayrı tüzel kişiliğe, personel bağımsızlığına, kendine has gelir kaynaklarına ve bütçeye sahip olması gerekir. Bunların yanı sıra, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimine de tabi olması gereklidir.¹⁶

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler, belli erklere ulaşmak ve belli gereksinimleri karşılamak üzere, toplumun tarihsel gelişimi içinde ortaya çıkmıştır. Yani yerel yönetimlerin ortaya çıkışında siyasal, yönetsel ve toplumsal etkenler gibi çeşitli varlık nedenleri vardır.¹⁷ Bu nedenleri şu şekilde açıklayabiliriz:

1.1.2.1. Yönetsel nedenler

¹⁴Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.6

¹⁵ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü-Kamu Yönetimi Araştırma Projesi(KAYA) (1991). *Kamu yönetimi araştırması genel rapor*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, s. 177, 178

¹⁶Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.15

¹⁷Keleş, a.g.k., 2016, s.29

Yerel yönrtimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nitelikte olanların payı büyüktür. Çok küçük ülkeler dışında tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi çok zordur. Sağlık, su, enerji, eğitim, imar ve planlama, kültür gibi hizmet ve görevlerin aradığı en uygun büyüklükleri birbirinden ayırır. Bazı hizmetler ulusal hatta uluslararası düzenlemeler gerektirirken bazı hizmetler ise daha çok yerel nitelik taşırlar. Genellikle, temizlik, kanalizasyon, otopark, kent içi yol yapım, bakım ve onarımı, imar işleri, açık ve yeşil alanlar, besin maddelerinin denetimi ve kent içi ulaşım gibi hizmetler yerel nitelik taşıdığı kabul görür.¹⁸

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirinin karşısı, ancak birbirini tamamlayan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de faydalı ve olumsuz yönleri vardır. Bu nedenle ülkelerde bu iki yönetim biçimi birlikte uygulanır. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini anlayabilmek için ikisinin de özelliklerine değinmekte fayda vardır.¹⁹

Merkezden yönetimin birinci üstünlüğü, hizmetlerin ülke genelinde birörnek(tekdüze) sağlanmasına elverişli olmasıdır. Bu hizmetlerin kalitesinin belli bir seviyeye çıkarılması ve geri kalmış yörelerin koşullarını iyileştirici önlemleri alarak olur. Merkezden yönetimin, kaynakların daha rasyonel ve verimli olarak kullanılması, uzmanlaşmayı özendirme,²⁰ kamu görevlilerini yerel etkilerden koruması ve mali denetiminin daha kolay olması gibi önemli nitelikleri bulunmaktadır.²¹

Merkezi yönetimin bu sayılan faydaları yanında bazı olumsuzlukları da bulunmaktadır. Kararların merkezden alınarak yine hizmetlerin merkezden uygulanması bürokrasinin artmasına, işlem süresinin uzamasına, verimsiz çalışmaya ve maliyetlerin yükselmesine neden olacaktır. Yerel hizmetleri, hizmet alanları hakkında yeterince bilgiye sahip olmadığı için yanlış ve eksik gerçekleştirebilecektir.²²

Yerinden yönetim ise, birçok hizmetin halka hızlı ve kalay biçimde sunulmasını sağlamaktadır. Yerel halkın kendi çözüm yollarını üretmesine olanak sağlayarak yerel halk arasında yardımlaşma ve işbirliğini geliştirir.²³ Hizmetlerin yerel ihtiyaçlara daha

¹⁸Keleş, a.g.k., 2016, s.30

¹⁹Keleş, a.g.k., 2016, s.31

²⁰Keleş, a.g.k., 2016, s.31

²¹ Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.9

²²Kaya, a.g.k., 2003, s.31

²³Keleş, a.g.k., 2016, s.32

uygun yürütülmesini sağlar. Ayrıca kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltarak maliyetleri düşürür.²⁴

1.1.2.2. Toplumsal nedenler

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin var olma ve gelişmelerini etkileyen nedenlerdendir. Bir ülkenin gelişmesi, sanayileşmesi ve ketleşme hızı yerel yönetimlerin de gelişmesine neden olacaktır. Örneğin okur yazarlık oranının artması bile yerel yönetimler üzerinde etki ettiği görülmüştür. Belli bir yöre halkının demokratik, eşitliksever, katılımcı ya da bağımsız eğilimlere sahip olması yerel yönetimlerin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Bir diğer neden olarak nüfus yoğunluğu da yerel yönetimler üzerinde etkili olmaktadır. Nüfus yoğunlunun az olduğu ülkelerde, komünler az sayıda ve büyük olmadıkça ekonomik açıdan verimli olamayacaklardır.²⁵

1.1.2.3. Siyasal nedenler

İdarenin bütünü içinde merkezi idare kuruluşlarının yanı sıra mahalli idare kuruluşlarının da yer almasına, özgürlükçü demokrasinin temelinde mahalli özgürlüklerin yattığı inancı gerekçe olarak görülmektedir. Adem-i merkeziyet fikri tekçi(unitaire) devlet fikrine aittir. İdare yine merkeze aittir. Buna göre, adem-i merkeziyette öncelikle bir merkezin olması ve bu merkeze ait bazı yetkilerin yerel makamlara bırakılması gereklidir. Burada hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, yerel halkın karar alınırken katılımının sağlanması amaçlanmaktadır. Kısaca, bunun adı "mahalli demokrasi(local democracy)" olarak adlandırılmaktadır.²⁶

1.1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimler tarihi süreci içinde değişik görünüm almış ve farklı fonksiyonları yerine getirmişlerdir. İlk yerel yönetimlerin günümüz yerel yönetimlerinden farklı olduğunu söyleyebiliriz. Günümüzde yerel yönetimler dendiğinde, İdare Hukuku'nda öngörülen özellikleriyle, kamu tüzel kişiliğine sahip ve seçimle iş başına gelmiş karar organlarına sahip kuruluşlar anlaşılmaktadır. Bu anlamdaki yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Batı'da Fransız Devrimi'den sonra görülmektedir. Günümüz anlayışındaki yerel yönetimler bir tarafa bırakılırsa mahalli

²⁴ Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.15

²⁵Keleş, a.g.k., 2016, s.32

²⁶TOBB, a.g.k., 1996, s.12, 13

hizmetleri yerine getiren yerel yönetim birimleri, 8. y.y.dan itibaren Batı'da faaliyete başlamışlardır.²⁷

İlk yerel yönetimler, daha çok merkezi yönetime ait olan görevleri yerine getiriyorlardı. Bu anlamda yerel yönetim ile kent aynı mekansal kavramları ifade etmekteydi.²⁸ Antik Site, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük, demokratik bir idari birim olarak önemli bir örnek oluşturmaktadır. Kent yönetimi, Roma İmparatorluğunun yıkılışıyla gücünü kaybetmiştir. Feodalizm, kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin gelişmesini engellemiş; ancak, 10. y.y.dan itibaren burjuvazinin gelişmesiyle kentler tekrar gelişme imkanı bulmuştur. Bu gelişmenin altında, yeni yönetim altyapısını biçimlendiren ekonomik ilişkiler etkili olmuştur.²⁹

Roma Hukuku'nda tek taraflı hükümdarın tanıdığı bir hak olarak da olsa, yerel yönetimlere tüzel kişilik tanındığı görülmektedir. Bu hakla, yerel mal varlığının korunması, geliştirilmesi ve topluluk üyelerinin gönencinin sağlanması amaçlanmıştır. Roma Hukuku'nda hükümdar, yerel toplulukların bağlı olacağı kuralları koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisine sahiptir. Ortaçağ boyunca İngiltere ve Fransa'daki yerel yönetim kuralları bu şekilde gerçekleşmiştir.³⁰

Almanya'da ise, 1250-1500 yıllarında yerel topluluklar, kendilerinin üstünde olan kuruluşların sahip oldukları iktidarı kabul etmişlerdir. Böylece, bu iktidarın kendilerine karşı kullanılmaması koşuluyla "özgür kentler" ortaya çıkmıştır. Bu özgür kentlerin aralarında kurdukları bölgesel savunma birlikleri ilerde Hollanda ve Belçika gibi devletlerin doğmasına neden olmuştur.³¹

Günümüzde "komün" olarak da adlandırılan akçal(mali) özerliğe sahip yerel yönetimlerin ortaya çıkışı uzun yıllar ve uzun mücadelelerin sonucunda olmuştur. Belediye teriminin ilk kez 1789 tarihli Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanıldığı görülür. İngiltere'de ise ilk kez 1835 tarihli düzenlemelerde yer almıştır.³²

²⁷TOBB, a.g.k., 1996, s.68

²⁸ Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.23

²⁹Keleş, a.g.k., 2016, s.37

³⁰Keleş, a.g.k., 2016, s.39, 40

³¹Keleş, a.g.k., 2016, s.40

³²Keleş, a.g.k., 2016, s.40

Batı'da 18. y.y.dan itibaren ulus devletlerin gelişmesiyle siyasal görüşlerde değişmeye başlamıştır. Kent üzerine kurulu yerel yönetimin yerini ulus-devletler almıştır. Ara kurum olarak nitelenen yerel yönetim kuruluşları, Rousseau ve Kant gibi düşünürler tarafından gereksiz görülmüşlerdir. Turgot(1727-1781) ise, yerel yönetimleri "hiyerarjik sistim" olarak görmüş ve krallığın tümünü belediye bölgelerine, bu bölgeleri de köylere bölerek bir seçim çevresi sistemin oluşturulmasından bahsetmiştir. Bu görüş sonraki yıllarda, Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçelere ve illere ayırmayı başaran Siéyes'in görüşlerine kaynaklık etmiştir. Yararcı düşünür Jeremy Bentham da yerel yönetimlerin, merkezi yönetimlerce düzenlenmesini, ülkenin(İngiltere) eyaletlere, buralarında ilçelere ve ilçelerinde aynı salt bölümlere ayrılmasını öngörmüştür. Ayrıca Bentham, yerel yönetimlere bayındırlık, sağlık, eğitim, esenlik, suçların önlenmesi ve taşınmaz malların değer yazımı görevleri ile beraber bu hizmetlerin görülebilmesi için vergi koyma ve kamulaştırma yetkilerin de verilmesini savunmuştur.³³

19. y.y.da Fransa'da, valilerin vesayet yetkisiyle merkezin ekonomik ve ideolojik üstünlüğünü ve uygarlığını tüm ülkeye yaymaları amaçlanmış, biryandan da adaletin egemen kılınmasıyla valilerin yetkilerini kötüye kullanmalarının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Öte yandan, İl Daimi Encümeninin kurulması ve belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesi benimsenerek, yerinden yönetim kuruluşları ve merkezi yönetim kuruluşları arasında denge kurulmaya çalışılmıştır. Ancak sonrasında Danıştay'a yerel yönetimlerin çalışmaları üzerinde denetleme yetkisi verilerek bu dengenin bozulduğu görülmektedir.³⁴

20. y.y Batı'da yerel yönetimlerin en çok gelişmeye imkan bulduğu dönemdir. Yerel birimlerin, bu dönemde ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle görev alanları daha çok genişlemiştir. Nüfus hareketleri sonucu kentleşme ve kent nüfusu artmıştır.³⁵ Bu da yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır.

1.1.3.1. Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi

Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini dönemler halinde şu şekilde ele almak mümkündür.

³³Keleş, a.g.k., 2016, s.41, 42

³⁴Keleş, a.g.k., 2016, s.43

³⁵Keleş, a.g.k., 2016, s.44

1.1.3.1.1. *Tanzimat öncesi dönem*

Türkiye'de yerel yönetimlerin geçmişi çok eskiye dayanmamaktadır. Tanzimat öncesi dönem Osmanlı Devleti'nde bildiğimiz yerel yönetim biriminin olmadığı görülür. Ancak yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinde Batı'dakinden farklı bir yapılanma mevcuttur. Yerel yönetim hizmetlerini örgütlendiği yer kentlerdir. Osmanlı'da, Avrupa'dan farklı ekonomik, sosyal ve siyasi-idari bir yapılanma görülmektedir. Osmanlı kent sistemindeki bu yapılanmanın daha çok Selçuklu geleneklerinden ve İslam kültüründen etkilenecek şekilde ortaya çıktığı söylenebilir. Osmanlı şehir yönetiminde esnaf teşkilatlarının(loncalar), vakıfların ve kadılık müessesesinin önemli bir yeri olduğu söylenebilir. Bu üçü Osmanlı kent yönetiminin vazgeçilmez öğeleri olmuşlardır.³⁶

Yerel hizmetlerin görülmesinde önemli kurumlardan biri, kadılık müessesesi olmuştur. Kadılık kurumunun görevleri, hukiki ve adli konular, şehir ve kasabaların güvenlik ve asayişinin sağlanması ve belediye hizmetlerinin yürütülmesiydi. Osmanlı'da adli, idari ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde kadının, subaşı, naib, imam, muhtesip ve mimarbaşı gibi yardımcıları mevcuttur. Subaşı, şehrin güvenliğinden sorumlu emniyet amiriydi. Naib, yargı işlerinde kadının yardımcısıydı. Muhtesip, kadının belediye işlerinden sorumlu yardımcısıydı. İhtisap kurumunun başında bulunan muhtesibin görevi, bazı temel tüketim mallarına narh koymak, denetlemek, tartı-ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretim ve dağıtım aşamalarını denetlemek gibi günümüz belediye zabıtasının gördüğü işlerdir.³⁷ Kadı, Osmanlı şehir yönetiminin başı olmakla beraber, belediyecilik alanındaki hizmetleri sınırlı kalmış ve bu hizmetler daha çok kadının denetimindeki vakıflar tarafından yerine getirilmiştir.³⁸

Yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesindeki bir diğer kurumda loncalardı. Bu kurumlar ahi birlikleri adı altında örgütlenen esnaf teşkilatlarıydı. 11. ve 12. y.y.dan sonra Anadolu'nun gelişmesinde önemli toplumsal ve siyasi katkıları olmuştur. Loncaların, belediye hizmetlerini yerine getirmelerindeki rolü, kadınların görevlerinin icrasındaki fonksiyonlarının yanısıra üretim ve hizmetlerinin doğrudan yerine getiriyor

³⁶Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.141, 144, 145

³⁷Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.146, 147

³⁸ H. Y., Ersöz (2004). *Sosyal politika perspektifinden yerel yönetimler*. İstanbul: Filiz Kitapevi, s.154

olmalarıydı. Loncalar çok katı kuralları olan, disiplinli örgütlerdi. Mesleğe giriş çıkışlar, üretim miktarı, biçimi ve esnafın çalışma usülleri belli kurallara bağlıydı.³⁹

Loncalar üretime ve ticarete katkı sağlıyor, vergi ödüyor, devlete siyasal destekte bulunuyorlardı. Bu birlikler ayrıca yerel sivil toplum örgütü görevi görüyorlardı. Aynı zamanda yönetici sınıf üyelerini içerdiğinden, ekonomik alanda devletle halk arasında arabuluculuk rolünü üstlenmişlerdir. Yönetim bağı oluşturarak hükümet yönetmeliklerinin uygulanmasını sağlamış, vergi salıp toplamış, hükümetin fiyat ve ücret ayarlamasına katkıda bulunmuşlar ve hükümete gerekli diğer hizmetlerde bulunmuşlardır.⁴⁰

Yerel hizmetlerin görülmesinde bir diğer kurumda vakıflardır. Vakıflar gerek kentlerin yenilenmesi gerekse yeni fethedilen yerlerin Türkleştirilmesine önemli katkılar sağlamışlardır. Özellikle Osmanlının kuruluş döneminde, Anadolu ve Rumeli'de yeni fethedilen yerlerin teşkilatlanmasına yardımları kadar, bu bölgelerde yeni yerleşim yerlerinin kurulmasında da hizmet etmişlerdir. Buralarda devlet adamı ve zenginlerin yardımıyla camiler, medreseler, çeşmeler, sebiller, imarethaneler ve hastaneler açmışlardır. Diğer yandan buralara Orta Asya'dan Türk ve Müslüman nüfusun yerleştirilmesini sağlayarak demografik ve kültürel yapının değiştirilmesi sağlanmıştır.⁴¹

Vakıflar 1854 yılına kadar belediye teşkilatının bulunmadığı Osmanlı kentlerinde yerel hizmetlerin görülmesinde önemli rol oynamışlardır. Hatta belediye teşkilatının kurulmasından sonra da Cumhuriyetin kuruluşuna kadar önemli görevler üstlenmeye devam etmişlerdir. Şehir ve köylerin yol, kaldırım, su yolu, kanalizasyon gibi hizmetlerini yerine getirmişlerdir. Ayrıca halkın soğuk su ihtiyacının karşılanması için soğuk su sebilleri vakfetmişler ve kandilciler görevlendirerek sokak lambalarının yakılması ve söndürülmesi gibi hizmetlerde bulunmuşlardır. Bütün bu hizmetlerin bedeli hayırseverler tarafından karşılanmış ve belediye hizmetlerinin halka yük olmadan parasız olarak yapılması sağlanmıştır.⁴²

1.1.3.1.2. Tanzimat-Cumhuriyet arası dönem:

³⁹Ersöz, a.g.k., 2004, s.154

⁴⁰Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.143-146

⁴¹Ersöz, a.g.k., 2004, s.155

⁴²Ersöz, a.g.k., 2004, s.155, 156

Türkiye tarihinde çok eski bir geleneğe sahip olmayan yerel yönetim birimleri tanzimat döneminde oluşmaya başlamıştır. Osmanlı'da bu dönemde Batılaşma hareketlerinin sonucu olarak birçok alanda başlayan yenilenme hareketleri, yerel alanda da kendini hissettirmiştir. Yeni yapılanma hareketlerinin halkın beklenti ve istekleri sonucu oluşan bir durum olmadığı söylenebilir.⁴³

Tanzimat döneminde yerel yönetimlerin kurulmasında iktisadi, siyasi, askeri ve idari alandaki reformlar etkili olmuştur. Yerel yönetimlerin kurulması birkaç farklı nedene bağlanmaktadır. Birincisi, taşra idare sisteminin yediden düzenlenmesi hareketlerine hakim olan merkeziyetçi yapının hafifletilmek istenmesidir.⁴⁴ İkinci olarak, gayri-müslüm Osmanlı vatandaşlarının yönetime katılma ve eşit siyasi haklara sahip olma yönündeki talepleridir. Bir diğer neden, Avrupa ile yaşanan ticari ilişkilerin kıyı kentlerine yansması boyutudur. Avrupalı devletlerle olan ticari ilişkiler nedeniyle kıyı kentlerinin hem şekil hem de işlev değiştirmeye başladıkları görülür.⁴⁵

a) Belediyeler: Kentlerin altyapı ihtiyaçları, gayri-müslümlerin yönetime katılma talepleri ve Batılı devletlerin baskıları yerel yönetimler konusunda yeni bir yapılanmaya zorlamıştır. Osmanlı'da yerel yönetimlerle ilgili ilk gelişme, Kırım Savaşı sırasında 1854 yılında, İstanbul'da ilk belediye örgütünün kurulmasıdır. Başında hükümet tarafından atanan şehrimini ve 12 üyeden oluşan bir meclisi bulunuyordu.⁴⁶

İstanbul Şehrameneti adı verilen bu belediye çeşitli nedenlerden dolayı başarılı olamamıştır. Duruma müdahale etmek gereği duyan Merkezi yönetim, kurulacak belediye yönetimi hakkında öneride bulunmak ve bir kuruluş tasarısı hazırlamak için 1855 yılında "İntizam-ı Şehir Komisyonu"nu kurmuştur. Komisyon 1857 yılında dağılmıştır. Komisyonun hazırladığı Nizamname-i Umumi tüzüğünde, İstanbul'un on dört daireye ayrılması ve herbirinde ayrı belediye kurulması öngörülmüştür. Aynı anda hepsinin kurulması mümkün olmadığından ilk etapda, 1858 yılında azınlıkların çoğunlukta bulunduğu Beyoğlu ve Galata semtlerinde Altıncı Daire adında bir belediye

⁴³Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.163

⁴⁴Ersöz, a.g.k., 2004, s.157

⁴⁵Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.164

⁴⁶Ersöz, a.g.k., 2004, s.158

kurulmuştur. Bu örgüte o zamana kadar hiç bir kuruluşa verilmeyen bazı ayrıcalıklar verilmiştir.⁴⁷

1867 yılında Şurayı Devlet(Danıştay) tarafından hazırlanan Dersaadet İrade-i Belediye Nizamnamesi(İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi) ile belediye örgütünün bütün İstanbul'a yayılması öngörülmüştür. Buna göre İstanbul on dört belediye dairesine ayrılacak ve Şehremini, Şehrameneti Meclisi, Cemiyet-i Umumiye olmak üzere üç organdan oluşacağı kararlaştırılmıştır. İstanbul'da belediye kurma çalışmaları devam ederken 1868'de çıkarılan bir talimatla İstanbul dışında da belediye kurulması öngörülmüştür. Bu karar 1870 tarihli İdare-i Umumi Vilayet Nizamnamesi ile de teyit edilerek, mülki idare merkezleri olan vilayet, sancak, ve kaza merkezlerinde birer belediye örgütü kurulması yasallaştırılmıştır. Bu örgütler belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşacaktır. Belediye başkanı atama ile meclis üyeleri ise, belde de emlak sahibi olanlardan ve erkekler arasından seçilecektir.⁴⁸

1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112. maddesine göre, gerek Dersaadet'te(İstanbul'da) gerek taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclislerce yönetilmesini, kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçim usulünün özel kanunla belirlenmesi öngörülmüştür. Bu hüküm gereğince Şurayı Devlet, "Dersaadet Belediye Kanunu" ve "Vilayet Belediye Kanunu" olmak üzere iki taslak hazırlanmıştır. Dersaadet Belediye Kanununa göre, İstanbul yine Şehremaneti ve belediye dairelerine ayrılacaktır. Ancak daire sayısı 20'ye yükseltilmiştir. Şehremini yine atama ile iş başına gelecektir. Bu kanun hükmü 1912 tarihli Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat'a kadar devam etmiştir. 1912 tarihli bu kanunla, belediye daireleri kaldırılarak, dokuz adet belediye şubesi kurulmuş ve Şehremaneti Meclisinin yerini "Encümen" almıştır. Bu kanun da 1930 tarihli 1530 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir. Taşradaki belediye teşkilatını düzenleyen 1870 tarihli Vilayet Belediye Kanunu da 1930 tarihli 1530 sayılı Kanun'a kadar yürürlükte kalmıştır.⁴⁹

b) İl Özel İdareleri: İl özel yönetimlerinin durumuna baktığımızda Osmanlı döneminde, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulduğunu görürüz. Bu nizamname

⁴⁷TOBB, a.g.k., 1996, s.70, 71

⁴⁸TOBB, a.g.k., 1996, s.71

⁴⁹TOBB, a.g.k., 1996, s.72

ile daha önce eyalet sistemi yerine vilayet(il) düzeni benimsenmiştir. İller için biri genel diğeri özel(yerel) olmak üzere iki tür yönetim kabul edilmiştir. İl genel meclislerini, İl'e bağlı her Sancak'tan ikisi müslüman ve ikisi gayri-müslüm olmak üzere seçilen dörter üyeden oluşturulacaktır.⁵⁰ Vilayet Nizamnamesine göre yönetim birimleri il, sancak, kaza ve köy olarak belirlenmiştir. İlk deneme Tuna vilayeti ile gerçekleştirildikten sonra 1871 yılında yapılan değişikliklerle diğer eyaletlere uygulanmıştır. Bu değişikliklerle yönetim birimleri il, sancak, kaza, nahiye ve köy olarak düzenlenmiştir.⁵¹

1876 tarihli Kanuni Esasi'de vilayet yönetimi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, yetki genişliği(tevsi-i mezuniyet), iş bölümü ve görevlerin ayrılığı(tefrik-i vezaif) ilkeleri ile yürütülecektir. II. Meşrutiyete kadar yürürlükte kalan bu esaslar II. Meşrutiyetle beraber tekrar ele alınmıştır.⁵² 1908 Meşrutiyet devriminden sonra başlatılan girişimler sonucu Mart 1913'te İl Özel Yönetimleriyle ilgili temel yasa olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin(İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa'nın) yürürlüğe girmesi sağlanmıştır. Bu yasanın 74. maddesinden sonraki maddeleri İl Özel Yönetimleri ile ilgilidir.⁵³

İllerin genel yönetimini düzenleyen 1-74. maddeler 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. İl özel idareleri ile ilgili maddeler sınırlı değişikliklerle 2005 yılına değin yürürlükte kalmıştır. Ardından 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile günün değışen koşullarına göre bazı değışiklikler yapıldıktan sonra 2005 yılında 5302 sayılı yasa ile köklü değışikliklere gidilmiştir.⁵⁴

c) Köyler: Ülkemizdeki bir diğeri yerel yönetim birimi de köylerdir. Osmanlı Devleti'nde köylerle ilgili düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir. Nizamnameye göre ülke idari bölümleri vilayet, sancak, kaza ve karye(köy) olarak belirlenmiştir. Nizamnamede kasaba ve şehirlerdeki en az elli hane bir mahalle ve her mahalle de bir karye(köy) şeklinde belirlenmiştir(md. 5). Her köy yada mahallede, her sınıf için iki muhtar seçilecektir. Ancak, 20 haneden az yerleşim yeri için bir muhtar seçilecektir. Her köyde her ahali için en az üç ve en fazla on iki üye olmak üzere ihtiyar meclisi oluşturulacaktır. Üyeleri bir yıl için seçilecek ve imamlar ve

⁵⁰Keleş, a.g.k., 2016, s.170

⁵¹Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.169

⁵²Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.169

⁵³Keleş, a.g.k., 2016, s.171

⁵⁴Keleş, a.g.k., 2016, s.171

gayr-i müslümlerin ruhani liderleri heyetin tabii üyesi olacaklardır. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri, 18 yaşını dolduran ve yılda en az 50 kuruş vergi veren erkek vatandaşlar tarafından seçilecektir. Muhtar veya ihtiyar meclisi üyesi olabilmek için ise, 30 yaşını doldurmak ve yılda en az 100 kuruş vergi vermek şartı aranmıştır.⁵⁵

Muhtarlar, köylerde asayişin sağlanmasından, vergi tahsil işlerinden, su yolu, çeşme, mektep ve cami gibi binaların onarım ve bakım hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olacaklardır. Ayrıca, bekçi ve korucu gibi köy zabıtası işlerinden sorumlu çalışanların yönetiminden sorumlu olacaklardır(md.56-57). İhtiyar meclisinin görevi ise, ahalinin vergi hisselerinin belirlenmesi, köyün temizlik ve ziraatinin gelişmesi gibi konuları müzakere etmek ve kanunun belirlediği derecede sulhen çözümlenebilecek davalara bakmak olarak belirlenmiştir(md.59).⁵⁶

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile merkezi idarenin taşra teşkilatı yediden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile muhtarların ve ihtiyar meclisinin yetki ve görevleri genişletilmiştir. Bu düzenlemeler köylerin tüzel kişiliğe kavuşması yönünde önemli düzenlemeler olarak kabul edilebilir. Çünkü Tanzimattan önce köylerin yönetimini imamlar yürütmekteydi. Böylece, köylerin yönetimi muhtar ve ihtiyar meclisine bırakılarak, köylünün yönetime katılma imkanı sağlanmıştır. Her iki düzenleme, 1913 yılında yürürlükten kaldırılmış, köy ve mahalle muhtarları yasal dayanaktan yoksun bırakılmıştır. Ancak, hükümetten izin alarak faaliyetlerini yürütmüşlerdir.⁵⁷

1.1.3.1.3. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler

a) 1923-1945 Dönemi: Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetim alanında önemli değişiklikler olsa da genel olarak Osmanlı dönemindeki yapısal özellikleri korumuştur. Özellikle 1930'lu yıllar, Türkiye'de siyasal ve toplumsal düzenin şekillendiği yıllardır. 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ve onu takip eden gelişmeler Cumhuriyet dönemi belediyeçiliğimizin yasal ve kurumsal çerçevesini oluşturmuştur. ⁵⁸ Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nden yeterli olgunluğa erişememiş, yapısal ve işlevsel

⁵⁵B., Eryılmaz (1988), *Türkiye'de köy ve mahalle muhtarlıklarının ortaya çıkışı ve gelişimi*, Ankara: Türk İdare Dergisi, Yıl: 60, sayı: 378/Mart 1988, s. 470, 471. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l60-378\(1988\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l60-378(1988).pdf) (Erişim tarihi: 15.10.2018)

⁵⁶Eryılmaz, a.g.k., 1988, s. 471

⁵⁷Eryılmaz, a.g.k., 1988, s. 472, 473

⁵⁸Kaya, a.g.k., 2003, s. 49

gelişimini tamamlayamamış bir yerel yönetim sistemi devralmıştır. Cumhuriyetten önce 389 belediye kurulmuş ve İstanbul'da, aydınlanma, su, toplu taşıma gibi alt yapı hizmetleri yabancı şirketlerce sağlanmıştır. İstanbul dışında ise, temel mahalli hizmetler dahi yerine getirilememiştir.⁵⁹ Bu belediyelerden 20 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisatı, 17 tanesinde mezhaba, 7 tanesinde spor alanı, 29 tanesinde park ve bahçeler, 90 tanesinde ise düzenli pazaryerleri mevcut olduğu görülmektedir.⁶⁰

Tek partili dönemde, belediyeler, partinin organı haline gelmiştir. Bu dönemde vali ve kaymakamlar bulundukları yerin belediye başkanlığı görevini de yürütmüşlerdir. Bu durum 1963 yılında yapılan değişikliklerle, halkın belediye başkanını tek dereceli seçimle doğrudan seçmeye başlamasına kadar devam etmiştir.⁶¹

1945 yılına gelindiğinde Osmanlı'dan devralınan 389 adet belediye sayısı 583 adet olmuştur. Önemli yatırımlar yapılarak, elektriği olan belediye sayısı 202, içme suyu olanlar 245, mezarları olanlar 220, pazar yeri olanlar 500, spor alanı olanlar 220 ve park ve bahçe sayısı olanlar 536'ya yükseltilmiştir.⁶²

Milli mücadele, var olma veya olmama mücadelesi idi. Zor şartlar altında kazanılan zafer sonrasında yurdu yeniden imar etmek zorunda olan devlet, ekonomisi gelişmemiş olduğundan gelir kaynaklarından da yoksundu. Aynı yoksulluk il özel idarelerinin de içinde bulunduğu bir durumdu. Yolların yapımı için 1925 yılında çıkarılan Yol Mükellefiyeti Kanunu ile 18-60 yaş arası erkek vatandaşların çalıştırılması zorunluluğu getirilmiştir. 1929 yılında 1913 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'nun İl'in genel idaresine ilişkin maddeleri(1-74. maddeleri)değiştirilmiş, ancak il özel idaresine ait bölümleri olduğu gibi bırakılmıştır. Çünkü o yıllarda dünyada hakim olan ekonomik bunalım ülkemizi de etkilemişti. Bu nedenle, idare üzerindeki görevler bir süre daha devam etmiştir. Örneğin, ilkokul öğretmenlerinin maaşları ve bazı sağlık hizmetleri devlet bütçesinden karşılanacak durumda olmadığı için il özel idarelerinin bütçelerinden karşılanmıştır.⁶³

⁵⁹Ersöz, a.g.k., 2004, s.164

⁶⁰Kaya, a.g.k., 2003, s. 50

⁶¹Kaya, a.g.k., 2003, s. 50

⁶²Kaya, a.g.k., 2003, s. 50

⁶³F., Aytaç (1993). *Cumhuriyetimizin 70. yılında mahalli idareler*. Ankara: Türk İdare Dergisi, , Yıl: 65, sayı: 401/Aralık 1993, s. 545. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/ARALIK%20\(401\)%201993.pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/ARALIK%20(401)%201993.pdf) (Erişim tarihi: 15.10.2019)

Köylerle ilgili düzenleme 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile yapılmıştır. Köy Kanunu değişik tarihlerde yirmiden fazla değişiklik geçirmiştir. Bu Kanun köy idarelerinin faaliyetlerini düzenleyen tek kanundur.⁶⁴ Köy Kanunu'nun iki özelliği vardı. Bunlardan birincisi dilinin o güne kadar alışılmadık açıklık ve sadelikte olmasıdır. Bu özelliğiyle köy topluluklarınca kolayca anlaşılıp uygulanması düşünülmüştür. İkinci olarak köyü ilk defa bir tüzel kişilik olarak kabul etmiş ve köylü yurtdaşların aktif katılımı sağlanarak, köy yönetiminde söz sahibi olması beklenmiştir.⁶⁵

b) 1946-1980 Dönemi: 1946-1980 arası dönem yerel yönetimler alanında ciddi dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. II. Dünya savaşıdan sonra Batı'nın yeniden inşası, kent ve bölge planlaması gibi ihtiyaçlar, yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olmuştur. Tercihini ABD ve Avrupa'dan yana kullanan Türkiye için de bu durum, merkezi ve yerel yönetimler konusunda yeni arayış ve uygulamalara yöneltmiştir. Türkiye'de çok partili yaşama geçilmesiyle beraber oluşan rekabet ortamı, partilerin yerel yönetim sorunlarına önem vermelerine neden olmuştur. Ayrıca tarımda makineleşme, ulaşım koşullarının iyileşmesi gibi nedenler köyden kente göçleri arttırmıştır. Kentlerde hızlı bir nüfus yığılması sonucu gecekondulaşma ve çarpık kentleşmenin artması belediyelerin yeterli hizmeti üretememelerine neden olmuştur. Böylece, belediyelerle ilgili yeni düzenlemelere gidilmesine ve merkezi yönetimin kent sorunlarıyla daha çok ilgilenmelerine yol açmıştır.⁶⁶

II. Dünya Savaşı'nın ardından, yerel yönetim alanına mali ve teknik açıdan yardımcı olmak için 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası, 1946 yılında İller Bankasına dönüştürülmüştür. 1948 yılında belediyelerin faaliyetlerinin genişletilmesi amacıyla, belediyelerin gelir ve borçlanmalarını düzenleyen Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Ayrıca, 1950'de 5656 sayılı yasa ile belediyelerin konutla ilgili görevlerinin zorunlu hale getirilmesi, 1926 yılında kurulan Emlak ve Eytam Bankasının Emlak Kredi Bankasına dönüştürülmesi, 1957'de İmar Kanununun çıkarılması, 1958'de İmar ve İskan Bakanlığının kurulması bu dönemdeki yasal ve örgütsel gelişmelerdir.⁶⁷

İstanbul ve Ankara'da vali ve belediye başkanının aynı kişi olması uygulamasından vazgeçilerek belediye başkanlarının meclis tarafından seçilmesi

⁶⁴Eryılmaz, a.g.k., 1988, s. 472

⁶⁵Aytaç, a.g.k., 1993, s. 541

⁶⁶Kaya, a.g.k., 2003, s. 51

⁶⁷Ersöz, a.g.k., 2004, s.169

sağlanmıştır. 1945'de belediyelerin bütçe içindeki %7,8'lik olan payı arttırılarak 1955'de %12,2'ye çıkarılmıştır. Ayrıca 1945'de 583 olan belediye sayısı 1960 yılına gelindiğinde 995'e yükselmiştir.⁶⁸

1960 askeri darbesi sonrasında tüm belediye başkanlarının görevine son verilerek vali ve kaymakamlar bulundukları yerlerde belediye başkanlığı görevini yeniden sürdürmeye başlamışlardır. 1961 Anayasası ile Türkiye'nin yönetim yapısı merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine dayandırılmıştır. 1963 yılında ise 307 sayılı yasa ile belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesine karar verilmiştir. 1960 sonrası belediye gelirlerinin oranlarında azalmaya gidilmiştir. 1960'da 995 olan belediye sayısı 1980'de 1787'ye yükselmiştir.⁶⁹

1970'li yıllarda ülkenin içinde bulunduğu siyasi çalkantılar belediyeleri de etkilemiştir. Hatta belediyeler personel ücretlerini bile ödeyemez duruma gelmişlerdir. 1978'de Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuşsa da yetki ve sorumluluğu elde edememiştir.⁷⁰

c)1980'den günümüze kadar olan dönem: Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili önemli değişiklikler görülür. 1980 sonrası dönemde belirleyici olan iki unsur vardır. Bunlardan biri, 1980 askeri müdahalesi; diğeri ise, liberal ekonomi politikalarının izlenmeye başlamasıdır.⁷¹ Askeri darbe sonucu yerel yönetimler de müdahaleden etkilenmiştir. Tüm seçilmişler görevden alınarak, yerlerine belediye başkanları ve encümenler atanmıştır. 1980 yılında 1727 olan belediye sayısı, 1981'de 1587'ye düşürülmüştür. Ayrıca 5 yıl boyunca yeni belediye kurulmasına izin verilmemiştir. 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı yasa ile belediyelere genel bütçeden pay ayrılması öngörülmüştür. 1981 yılında, 1948 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu lağvedilerek, 2464 sayılı kanunla belediye gelirleri yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunla belediye gelir çeşitleri azalmasına rağmen, belediye gelirlerinde artış yaşanmıştır. Ayrıca, 1985 yılında emlak vergisi belediyelere devredilmiştir.⁷²

⁶⁸Kaya, a.g.k., 2003, s. 52

⁶⁹Kaya, a.g.k., 2003, s. 52

⁷⁰Kaya, a.g.k., 2003, s. 52

⁷¹ H. Y., Ersöz(2011). *Sosyal politikada yerelleşme*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası(İTO) Yayınları, s.112

⁷²Kaya, a.g.k., 2003, s. 53

Bu dönemde yaşanan bir diğer gelişme de 1984 yılında belediyeler arasında ayrıma gidilmesidir. Belediye sınırları içinde merkez ilçe dahil birden çok belediye bulunan illerin büyükşehir belediyesi olması öngörülmüştür. Bu uygulamanın dayanağını 1982 Anayasasının 127. Maddesindeki "Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" şeklindeki düzenlemedir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile daha önce 2 bin olan belediye kurulma eşiği 5 bin olarak güncellenmiştir. Ancak, daha önceki 1580 sayılı Kanun gibi il ve ilçe merkezleri için bir nüfus eşiği belirlememiş olduğu görülmektedir. Yani 2 binin altında kalan ilçelerinde belediye olacağı anlamına gelmektedir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da daha önceki büyükşehir belediyelerinin özel bir biçimde yönetilmesi uygulamasını sürdürmüştür.⁷³ 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasayla, İl Özel Yönetimlerinin yapısında da önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu yasayla o güne kadar 16 olan büyükşehir belediyelerinin sayısı 29'a yükseltilmiş, Ocak 2013'te ise, 6447 sayılı yasa ile Ordu ilinin de eklenmesiyle büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir.⁷⁴

1983 yılında yapılan seçimlerle yeniden demokratik parlamenter sisteme geçilmiş ve iktidara geçen Anavatan Partisi ABD ve İngiltere'de 1980'li yılların başından beri uygulanan neo-liberal politikaları benimsemiştir. Bu politika sonucu kamu yönetimi ve yerel yönetimler üzerinde ekonomik içerikli olanlar başta olmak üzere kamu alanı faaliyetlerinin küçültülmesi öngörülmüştür. Bu politikanın yerel yönetimler düzeyindeki etkisi, merkezileştirme, özelleştirme ve gelir kaynaklarının sınırlandırılmasını içeren düzenlemeler olarak nitelendirilebilir.⁷⁵

1980 sonrası, liberal politikanın uygulandığı İngiltere, İsveç gibi ülkelerde kamu harcamalarının düşürülmesi amacıyla yerel yönetimlerin kaynaklarının kısıtlanmasına karşın, ülkemizde tersi yönde 1981-1994 yıllarında belediyelerin gelir kaynaklarının attırılması yönünde yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. 1986 yılında belediyelerin genel bütçeden aldığı pay %17,02 ile Cumhuriyet tarihinin en yüksek seviyesine çıkmıştır. Ancak, 1994 yılında çıkarılan 3986 sayılı Mali Denge Vergisi Kanunu ile yapılan düzenlemeyle ülke ekonomisinin düzeltilmesi amacıyla, kamu

⁷³ Şahin, a.g.k., 2018, s.154

⁷⁴ Keleş, a.g.k., 2016, s.171

⁷⁵ Ersöz, a.g.k., 2011, s.113

gelirlerinin arttırılması ve kamu giderlerinin azaltılması öngörülmüştür. Neticede, hem belediyelerin hem de il özel idarelerinin gelirlerinin azalmasına sebep olmuştur.⁷⁶

İl Özel Yönetimleri ile ilgili 1913 sayılı yasada bazı değişiklikler yapılsa da 2005 yılına kadar asıl çatı aynen korunmuştur. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı yasa ile günün şartlarına uydurulması amacıyla bazı değişikliklere gidilmiştir. 2005 tarihli 5302 sayılı yasa ile dizgede köklü değişiklikler yapılmıştır.⁷⁷

1980 sonrası liberal politikalar sonucu devletin küçültülmesi, dışarıya öncelik tanınması, tarım, turizm ve benzeri kesimlerin yardımıyla kalkınma gibi hedef ve öncelikler, bu yeni dönemde köy yerel yönetimleri ile merkezi yönetim arasındaki dayanışma ve etkileşimi ikinci plana itmiştir. Kalkınma planının ortaya koyduğu anlayış terk edilmiş ve ekonomik hedefler toplumsal hedeflerin önüne geçmiştir.⁷⁸ 6360 sayılı Kanun'dan önce Türkiye'de bulunan köy sayısı 34.400 adetken, günümüzde köy sayısı 18.306 adet olmuştur. Bu azalmanın nedeni Büyükşehir Belediye yasasının yürürlüğe girmesiyle 30 ilimizde bulunan köylerin mahalleye dönüşmüş olmasıdır. Köy bağlı birim sayısı ise, 23.939 adettir.⁷⁹

1.1.4. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri ve Belediyeler

Ülkemizde yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç ayrı birim şeklinde örgütlenmiştir.

1.1.4.1. İl Özel İdareleri

5302 sayılı kanunun 3. maddesine göre il özel idaresi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek iş başına gelen, idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulmakta, ilin kaldırılmasıyla da tüzel kişiliği ortadan kalkmaktadır. Bu yüzden ne kadar il varsa o kadar il özel idaresi olması gereklidir. Yani ilin kurulması için gerekli şartlar, il özel idaresinin kurulması için de geçerli olacaktır. Anayasamızın 126. maddesine göre il kurulma şartları; coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekliliği olarak belirlenmiştir. Günümüzdeki il sayısı 81'dir.

⁷⁶Ersöz, a.g.k., 2011, s.113, 114

⁷⁷Keleş, a.g.k., 2016, s.171

⁷⁸Keleş, a.g.k., 2016, s.218

⁷⁹Parlak ve Ökmen, a.g.k., (2015), s.327; <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (erişim tarihi:22.03.2019)

Ancak 81 tane il özel idaresi yerine 51 tane il özel idaresi mevcuttur. Bunun nedeni, 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonucu büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmış olmasıdır.⁸⁰

İl özel idareleri ile ilgili düzenleme 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yapılmıştır. Görev alanı il sınırlarını kapsamaktadır. İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları bu kanunun 6. maddesinde mahalli ve müşterek nitelikte olduğu belirtilerek, liste ilkesi çerçevesinde dört gruba ayrıldığı görülmektedir. Tablo 1.1 ve Tablo 1.2'de bu görev ve sorumluluklar verilmiştir.⁸¹

Tablo 1. 1. İl özel idaresinin zorunlu görevleri

Birinci Grup*	İkinci Grup**
➤ Gençlik ve spor ➤ Sağlık ➤ Tarım ➤ Sanayi ➤ İlin çevre düzeni planı ➤ Bayındırlık ve iskân ➤ Toprağın korunması ➤ Erozyonun önlenmesi ➤ Kültür, sanat ve turizm ➤ Sosyal hizmetler ve yardımlar ➤ Yoksullara mikro kredi verilmesi ➤ Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları ➤ İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler	➤ İmar ➤ Yol ➤ Su ➤ Kanalizasyon ➤ Katı atık ➤ Çevre ➤ Acil yardım ve kurtarma ➤ Orman köylerinin desteklenmesi ➤ Ağaçlandırma ➤ Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler

*Büyükşehir belediyesi bulunan 30 il hariç, il sınırları içinde yürütülecek hizmetler

**Belediye sınırları dışında yürütülecek hizmetler

Birinci gruptaki görevler, il özel idaresinin il sınırları içinde; ikinci gruptaki görevleri de belediye sınırları dışında yapmakla yükümlü olduğu hizmetlerdir. İkinci gruptaki görevler belediye sınırları içinde belediyelerce yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir. 2012' de çıkarılan 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir olan illerin belediye sınırı il sınırı olarak belirlenmiş ve buralarda il özel idareleri kaldırılmıştır. Buna göre büyükşehir olan 30 ilde birinci grup hizmetler sunulamayacaktır.

⁸⁰Şahin, a.g.k., (2018), s.52, 53

⁸¹Şahin, a.g.k., (2018), s.54, 55, 56, 57

Tablo 1. 2. İl Özel idarelerinin Yapabileceği İşler

Üçüncü Grup*	Dördüncü Grup**
Yapım, bakım ve onarım işleri Devlet ve il yolları İçme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon Enerji nakil hattı Sağlık Eğitim Kültür ve turizm Çevre İmar Bayındırlık ve İskân Gençlik ve spor	Merkezi yönetim yatırımları

*Bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşları adına yürütülecek hizmetler

**Merkezi yönetim tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler

5302 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten bir yıl sonra 2006'da 5538 sayılı Kanunla(bu düzenleme de 2008'de 5793 sayılı Kanunla değiştirilmiştir) üçüncü grup hizmetler eklenmiştir. Bu hizmetler, il özel idaresinin zorunlu değil, yapabileceği hizmetlerdir. Esasen bu hizmetler, bakanlık ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının kapsamına giren, ancak kendi bütçelerinden il özel idarelerine ödenek aktararak gerçekleştirilmesini sağladıkları hizmetlerdir. Dördüncü grup hizmetlerde 2005'de çıkarılan 5393 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, merkezi yönetim tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ilişkin yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin, il özel idareleri tarafından gerçekleştirilebileceği öngörülmüştür.

5302 sayılı Kanunun 7. maddesinde İl özel idaresinin yetkileri ve ayrıcalıkları şu şekilde belirtilmiştir:

- 1) Yönetmelik çıkarmak, buyruk vermek, yasak koymak, ceza vermek ve bunları uygulamak,
- 2) Görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için izin ve ruhsat vermek ve denetlemek,
- 3) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz mal almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek,
- 4) Borç almak veya bağış kabul etmek,

5) İl özel idaresine ait vergi, resim ve harçları tahakkuk ettirmek ve tahsilini yapmak,

6) Belediye sınırları dışındaki sağlığa aykırı kuruluşlara ve halkın yararlanmasına açık dinlenme ve eğlenme tesislerine ruhsat vermek ve denetlemek,

7) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar lirayı geçmeyen dava konusu uyuşmazlıkların anlaşma yoluyla çözümlenmesini sağlamak.

Ayrıca aynı maddenin devamında, il özel idarelerinin mallarına karşı işlenen suçlar, devlet malına suç işlenmiş olacağı belirtilmiştir. Bu kuruluşların proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, bağışları ve kamu hizmetinde kullanılan malları haczadilemeyecektir. İl özel idareleri, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve eğilimlerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceklerdir.

İl özel idarelerinin, vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olmak üzere üç organı bulunmaktadır. İl genel meclisi karar organı, il encümeni karar ve danışma organı ve vali de yürütme organıdır.⁸²

İl genel meclisi, il özel idaresinin, il halkının mahalli ortak ihtiyaçlarının neler olduğunu karara bağlamakla görevli organıdır.⁸³ İl genel meclisi üyeleri 5 yılda bir yapılan seçimle halk tarafından seçilir. İl genel meclisi üyeleri, her ilçeden en az 2 kişi olmak üzere ilçelerin nüfusuna göre 5 yılda bir halk tarafından seçilir. Nüfusu 25 bine kadar olan yerlerde 2 kişi ve sonraki her 25 bin nüfus için 1'er üye seçilir. 100.000'i aşan yerlerde ilave olarak her 100.000 kişi için bir kişi daha il genel meclisine gönderilir. 2005 yılında yapılan değişiklikle valinin il genel meclisinin başkanı olması uygulamasına son verilerek, meclis üyeleri arasından seçilen bir üyenin başkanlık yapması uygulaması getirilmiştir.⁸⁴

İl encümeni, il özel idaresinin denetim, danışma ve yürütme organıdır. İl genel meclisi üyeleri arasından her yıl seçilen 5 kişi ve biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin birim amirleri arasından seçeceği 5 kişi ve vali dahil olmak üzere 11

⁸²Kaya, a.g.k., (2003), s.55

⁸³Şahin, a.g.k., (2018), s.63

⁸⁴Ersöz, a.g.k., (2011), s.117, 119

üyeden oluşur. Başkanlığını vali veya görevlendireceği sekreter yapar ve başkan encümenin gündemini belirler.⁸⁵

Vali ise genel yönetimin ildeki başı, il özel idarelerinin de başı ve yürütme organıdır. Yeni sistemde valinin, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanması öngörülmüştür. Vali il sınırları içinde, birinci durumda ulusal ve ikinci durumda mahalli nitelikli hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olmaktadır. Vali görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun görmesi durumunda, vali yardımcılara, yönetici sıfatındaki il özel idaresi görevlilerine ve ilçelerde görevli bulunan kaymakamlara devredebilmektedir.⁸⁶

1.1.4.2. Belediyeler

Arapça'da kent anlamına gelen "belde" ya da belediye, toplumsal bilimde bir birim olarak kent kavramı yerine bir yerel yönetim birimini ifade etmektedir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde, yönetim kuruluşları merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandırılarak; 127. maddesinde yerel yönetimler, "Mahalli idareler, il, belediye, ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde tanımlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu 3. maddesinde belediyeyi, "belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde ifade etmiştir.⁸⁷

Belediye kurulması için yakın zamana kadar 1580 sayılı Belediye Kanununa göre 2.000 kişinin yaşaması şartı aranıyordu. Bu sayı 5393 sayılı Kanunla beraber 5.000 kişi olarak belirlendiği görülür. Ancak, il ve ilçe merkezleri için bu şart aranmamaktadır. Nitekim, 2.000 kişinin altına bile düşen ilçe merkezleri mevcuttur. Kanunun nüfus ölçütünü yukarı çekmesi her geçen gün belediye sayısının artmasını yavaşlatacaktır. Bunun yanında Kanunla belediye kurmayı zorlaştıracı bazı tedbirler alındığı da görülmektedir. Buna göre Kanun, içme suyu havzası, kullanma suyu havzası, sit alanı,

⁸⁵Ersöz, a.g.k., (2011), s.119, 120

⁸⁶Şahin, a.g.k., (2018), s.73

⁸⁷Keleş, a.g.k., (2016), s.249, 250

diğer koruma alanları ve meskun sahası kurulu belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerine belediye kurulamayacağını öngörmüştür.⁸⁸

Ülkemizde, nüfus kriterinin yanı sıra belediye olmanın sağladığı mali ve idari avantajlar ve popülist politikalar nedeniyle belediye sayısı hergeçen gün artış göstermektedir. Yıllara göre baktığımızda, 1927 yılında 460 olan belediye sayısı, 1940'da 549'a, 1950'de 628'e, 1960'da 995'e, 1970'de 1.303'e, 1980'de 1725'e, 1990'da 2053'e, 2000'de 3228'e yükseldiği, 2010'da 2950 olarak değiştiği görülmektedir.⁸⁹ 2019 yılı güncel belediye sayısına baktığımızda, 30 tane büyükşehir belediyesi, 51 tane il belediyesi, 519 tane büyükşehir ilçe belediyesi, 403 tane ilçe belediyesi ve 386 tane belde belediyesi olmak üzere toplam 1389 tane belediye bulunmaktadır.⁹⁰

1.1.4.2.1. Belediyelerin görev ve sorumlulukları

Belediyelerin görev ve sorumluluk alanını 1982 Anayasası, en genel ifadeyle, "yerel ortak ihtiyaçlar" olarak tanımlamıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu görev ve sorumluluklar aşağıda tablo 1.3'de verilmiştir.⁹¹

1580 sayılı Kanun belediyelerin görevlerini "zorunlu" ve "isteğe bağlı" ayrımına tabi tutuyordu ve kimi görevleri ise, önemine göre sadece belirli belediyeler için zorunlu sayıyordu. Yeni Belediye Kanunu bu ayrımı son vermiştir. 5393 sayılı Kanunun 14. maddesinin 1. fıkrasındaki görevleri, yapacağını ya da yaptıracığını öngörüyorken, 2. fıkrasındaki görevleri ise, yapabilecekleri ya da yaptırabilecekleri görevler olarak düzenlemiştir. Görüldüğü gibi zorunlu ve isteğe bağlı ayrımının yeni yasada da fiilen yer aldığını söylemek mümkündür.⁹²

⁸⁸Şahin, a.g.k., (2018), s.91, 92

⁸⁹Ersöz, a.g.k., 2011, s.121, 122; <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10753>, Belediye su istatistikleri: 2010 (erişim: 26.03.2019)

⁹⁰ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Mülki İdare Bölümü Envanteri (erişim: 26.03.2019)

⁹¹ Şahin, a.g.k., 2018, s.99

⁹² Keleş, a.g.k., 2016, s.261,262

Tablo 1. 3. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları

1)Yapacağı ya da yaptıracığı görevler	2) Yapabileceği ya da yaptırabileceği görevler
➤ İmar, su, kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı, ➤ Coğrafi ve kent bilgi sistemleri, ➤ Çevre ve çevre sağlığı, ➤ Temizlik ve katı atık, ➤ Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, ➤ Şehir içi trafik, ➤ Defin ve mezarlıklar, ➤ Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, ➤ Konut, ➤ Kültür ve sanat, ➤ Turizm ve tanıtım, ➤ Gençlik ve spor, ➤ Orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları, ➤ Sosyal hizmet ve yardım, ➤ Nikâh, ➤ Meslek ve beceri kazandırma, ➤ Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. ➤ Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i aşan belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durum ve hizmet önceliklerine göre kadın ve çocuklar için konukevi açabilirler.	➤ Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir, ➤ Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir, ➤ Mabetlerin yapımı, bakımı ve onarımını yapabilir, ➤ Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan makânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir ➤ Gerektiğinde sporu teşvik amacıyla, gençlere spor malzemesi verebilir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapabilir, her türlü amatör spor karşılaşması düzenleyebilir, yurtiçi ve dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrenci ve sporculara, yönetici ve antronörlere meclis kararıyla ödül verebilir, ➤ Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyerin görevleri ile ilgili bazı önemli noktaları belirtmek gereklidir. Birincisi, belediyeler hangi yerel hizmetleri yapacakları konusundaki önceliğin, belediyelerin mali durumu ve hizmetin ivediliğine göre belirlenmesi gerektiğidir. İkinci olarak, belediye hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemle verilmesi gerekliliğidir. Bundan kasıt, özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli vatandaşların durumlarının gözetilmesidir. Üçüncü olarak, belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanlarının belediye sınırlarını kapsıyor olmasıdır. Son olaraksa, belediye meclisi kararı ile, belediye hizmetlerinin komşu(mücavir) alanlara da götürülebileceğidir.⁹³

1.1.4.2.2. Belediyelerin yetki ve ayrıcalıkları

Belediyeler sözü edilen görevleri yerine getirirken birtakım yetki, hak ve imtiyazlardan yararlanırlar. 5393 sayılı Belediye Kanunun 15. maddesinde bu yetki, hak ve imtiyazların neler olduğu düzenlenmiştir. Bu yetki, hak ve imtiyazlar şunlardır:

⁹³Keleş, a.g.k., 2016, s.262

- Belde sakinlerinin mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılamak için her türlü etkinlik ve girişimde bulunmak,
- Belediyelerin vergi, resim, harç, katılma payı gibi gelirlerini toplamak ve bunların dışında özel hukuk kuralları ile düzenlenmiş doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı olan belediye alacaklarını toplamak,
- Belde halkının sağlık, esenlik ve gönencini sağlamak ve kentin düzenini korumak için yönetmelik çıkarmak, buyruk vermek, belediye yasakları koymak ve bunları uygulatmak, yasalarda belirtilen cezaları vermek,
- Yasalarda belirtilen izin ve ruhsatı vermek,
- Mahalli ve ortak nitelikteki ihtiyaçların yerine getirilmesi için, belediye sınırları içinde ve komşu alanlar içinde taşınmaz mal satın almak, kiralamak, kiraya vermek, satmak, trampa ve tahsis etmek, kamulaştırmak,
- Borç almak ve bağış kabul etmek,
- Toptancı ve perakendeci halleri, fuar alanı, otobüs terminali, yat limanı ve iskele, mezbaha kurmak, kurdurmak, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 25 milyar lirayı geçmeyen uyuşmazlıkların anlaşma yoluyla sonuçlandırılmasını sağlamak,
- Sağlığa aykırı kuruluşlarla, halka açık dinlenme ve eğlenme yerlerine açılış izni vermek ve buraların denetimini yapmak, kentte ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınmasını sağlamak için seyyar satıcılara engel olmak,
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalarla ilgili standartlar belirlemek,
- Belli konularla ilgili depolama alanı, satış yeri belirlemek(hafriyat toprağı, moloz döküm alanı, sıvılaştırılmış petrol gazı, odun, kömür, hurda vb.) ve bu yerlerde ve taşıma esnasında oluşabilecek evre kirliliğini önlemek için tedbirleri almak,
- İçme, kullanma ve sanayi suyu sağlamak, atık suların ve yağmur sularının uzaklaştırılmasını sağlamak ve bu amaçla tesisler kurmak veya kurdurmak,

- Toplu taşımacılık yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşımı, tünel, raylı sistem gibi her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek,
- Katı atıkların toplanması, ayrıştırılması, geri dönüştürülmesi, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,
- Belediye sınırları içinde ilgili mevzuata uygun olarak, elektronik haberleşme istasyonları için kent yapı ve estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gereği dikkate alınarak yer seçim belgesi vermek,
- Hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.

Toplu taşıma hizmetleri, ayrıcalık ve tekel oluşumayacak şekilde, izin belgesi verilerek başkalarına gördürülebileceği gibi, kiralama, hizmet satın alma yolu ile de gerçekleştirilebilir.

Sağlığa aykırı kuruluşlardan 1. sınıf olanlara izin belgesinin verilmesi ve bunların denetlenmesi il özel idarelerinin yetkisi içindedir. Ancak, bu görev büyükşehir belediyelerinde o belediyenin, il merkezi olan belediyelerde il merkezi belediyesi tarafından gerçekleştirilir.

Belediye yasası, il sınırları içinde büyükşehir belediyelerinin, belediye ve komşu alan sınırları içinde il belediyelerinin ve nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerin, belediye meclisi kararıyla, turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımları ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğalgaz, yol ve aydınlatma gibi altyapı hizmetlerinin on yıla kadar geri ödemeli veya bedelsiz olarak yapabileceğini, yaptırabileceğini ve bu hizmetin karşılığında buralara ortak olabileceğini öngörmüştür. Sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir ücret karşılığı, amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. Meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına ve hastanelere düşük ücretle veya ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.

Kanuna göre, belediye, kent sakinlerinin belediye hizmetleri ile ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek için kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilecektir. Belediye mallarına karşı suç işleyenler, devlet malına karşı suç işlemiş sayılmaktadırlar. Ayrıca, belediyenin proje karşılığı borçalanma yolu ile elde ettiği gelirleri, şartlı bağışları, vergi, resim ve harç gelirleri ile kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemeyeceği öngörülmüştür.

Kanunun 16. maddesinde ise, belediyenin kamu hizmetlerine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşaa ve kullanımlarının, katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç olmak üzere her türlü vergi, resim, harç ve katılma paylarından muaf olacağı öngörülmüştür.

1.1.4.2.3. Belediye organları

5393 sayılı Kanununa göre belediye organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak belirlenmiştir.

a) Belediye Meclisi

Belediye meclisi doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşan, belediyenin karar organıdır. Belediye meclis üyeleri 5 yılda bir yapılan nispi temsil yöntemiyle seçilir ve meclis üye sayısı yerleşim yerinin nüfus büyüklüğüne göre en az 9 üye, en fazla 55 üye olacak şekilde belirlenir. Nüfusu 10.000'in altında olan yerler için 9 üye ve nüfusu 1 milyonu aşan yerler için 55 üye olacağı öngörülmüştür. Ayrıca üye sayısı kadar da yedek üye seçilecektir.⁹⁴

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve 5216 sayılı Kanunda belirtilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı meclisin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleridir.⁹⁵

5393 sayılı Kanunun 18. maddesine göre, belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

⁹⁴Ersöz, a.g.k., 2011, s.125

⁹⁵Şahin, a.g.k., 2018, s.164

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek.
- Belediyenin imar planını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Taşınmaz alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi 30 yılı geçmemek şartıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak oluşturulmasına karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve isteğe bağlı olan hizmetler için ücret tarifesini belirlemek.
- Koşullu bağışları kabul etmek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve 5 bin lira ile 25 bin lira arasında kalan uyuşmazlıkların anlaşma yolu ile ortadan kaldırılmasına karar vermek.
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme, ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Meclis başkanlık divanı ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonlarının üyelerini seçmek.
- Norm kadro çerçevesinde, belediyenin ve bağlı kuruluşların kadrolarını kurmak, değiştirmek ve kaldırmak.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzeri yerlere ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespit edilmesi ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerilerini kabul etmek.

- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek için kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisler yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- Belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar planlarına uygun olarak hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

b)Belediye Encümeni

1580 sayılı Kanunda karar organı olarak düşünülen belediye encümeni, 5393 sayılı Kanunla idari bir organ olarak tasarlanmış ve uzmanlık niteliği güçlendirilmiştir.⁹⁶ Belediye encümeni üyelerinin bir kısmı seçimle bu göreve gelirken, bir kısmı belediye görevlileri arasından atama yoluyla bu göreve getirilirler. İl belediyelerinde ve nüfusu yüz binin üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği 4 üye ile belediye başkanının biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere birim amirleri arasından seçeceği dört üyeden oluşur. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 3 üye ile belediye başkanının biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere birim amirleri arasından seçeceği 3 üyeden oluşur.⁹⁷

Büyükşehir belediye encümeni ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği 5 üye ile büyükşehir belediye başkanının biri genel sekreter biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden

⁹⁶Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.257

⁹⁷Ersöz, a.g.k., 2011, s.126

oluşur. Encümen belediye başkanının başkanlığında toplanır ve başkanın katılamadığı toplantılarda genel sekreter başkanlığında görevini yürütür.⁹⁸

Encümene başkanlık etme görevi, belediye başkanı veya onun toplantılara katılamadığı durumlarda görevlendireceği başkan yardımcısı ya da encümen üyesi tarafından yerine getirilir. Belediye encümeni haftada en az bir kez toplanır. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğu ve karar yeter sayısı toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğudur.⁹⁹

5393 sayılı Belediye Kanununun 34. maddesine göre, belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülme yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma yolu ile ortadan kaldırılmasına karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmeyen kiralamaları karara bağlamak.
- Halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer konularda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

c) Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin de temsilcisidir. Belediye başkanı, görev süresi boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığı görevinde bulunamaz ve yönetim kadrolarında yer alamazlar.¹⁰⁰ Ülkemizde belediye başkanı 1963 yılına kadar doğrudan halk tarafından seçilemiyordu. 1963

⁹⁸Ersöz, a.g.k., 2011, s.126

⁹⁹Keleş, a.g.k., 2016, s.277

¹⁰⁰Şahin, a.g.k., 2018, s.259

yılında belediye başkanlarının, tek dereceli çoğunluk usulü ile halk tarafından seçilmesi değişikliği yapılmıştır. Böylece, belediye başkanlarının meclise karşı güçlü ve halka karşı daha sorumlu hale gelmesi sağlanmıştır.¹⁰¹

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona ererken, bazı durumlarda da belirli sürecin sonunda sona ermektedir. Bu haller, mazeretsiz ve aralıksız olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engelliliğin yetkili sağlık kuruluşunca rapor edilmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlerde bulunmasıdır. Bu nedenlerin oluşması durumunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının (eskiden İçleri Bakanlığıydı) başvurusu ve Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı son bulur. Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanarak, toplanan meclis tarafından belediye başkanı ve başkan vekili, meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilir.¹⁰²

5393 sayılı Belediye kanunun 38. maddesine göre, belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak, belediye teşkilatını yönetmek, belediyenin hak ve çıkarlarını korumak.
- Belediyeyi stratejik plana göre yönetmek, kurumsal stratejiler oluşturmak ve bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve belediye personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek, değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi devlet karşısında, törenlerde ve yargı yerlerinde temsil etmek.
- Belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

¹⁰¹Ersöz, a.g.k., 2011, s.126, 127

¹⁰²Şahin, a.g.k., 2018, s.128

- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümen yetkisi dışındaki aktarmaları onaylamak.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gerekli önlemleri almak.
- Bütçede yoksullar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi ve encümeninin kararlarını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

1.1.4.3. Köyler

Köyler en eski ve yaygın yerel yönetim birimleridir. Tarihi süreç içerisinde kendiliğinden oluşmuşlardır. Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinden itibaren mevcut olan köyler, uzun yıllar örf ve adet kuralları ile yönetilmiştir. Köyler hakkında ilk düzenleme 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Ancak, köyün bir tüzel kişilik olarak tanınlanması 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu gün de hala yürürlükte olan Köy Kanunu köyü üç değişik biçimde tanımlamıştır.¹⁰³ Buna göre;

- Nüfusu 2.000'den aşağı olan yerleşim birimlerine köy denir.
- Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde bulunan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla beraber bir köyü teşkil ederler.
- Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlıbaşına bir varlıktır.

442 sayılı Köy Kanununa göre bir yerde köy kurulabilmesi için nüfusunun 150'den az ve 2.000'den çok olmaması gerekmektedir. Aslında, köyler çok eski zamanlardan beri var oldukları ve kendiliğinden ortaya çıktıkları için yeni bir köyün

¹⁰³Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.324, 325

kurulabilmesi ancak, göçebe aşiretlerin belli bir yerde yerleşmeye karar vermeleri ya da doğal afet gibi bir nedenle bir köyün yerinin değiştirilmesi gerekliliğinden olabilmektedir. Bu gibi nedenlerle yeni bir köy kurulabilmesi, İçişleri Bakanlığının kararı ile olmaktadır. Bir köyün tüzel kişiliğinin kalkması ise, o yerin nüfusunun 150'nin altına düşmesi ya da doğal afet gibi bir nedenle orada yaşayan insanların birlikte ortadan kalkması ile olmaktadır.¹⁰⁴

Köy kanununun 12. maddesine göre köye ait işler, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Ayrıca köylünün zorunlu işleri görmemesi halinde ceza göreceği de belirtilmiştir. Köyün zorunlu işleri, Köy Kanununun 13. maddesinde sayılan, sağlık, temizlik, tarım, bayındırlık, eğitim gibi hususları içerir. Bu görevlerin bir çoğu köy koşullarına uygun olan görevlerdir. Ancak, kamu sağlığı, bayındırlık ve eğitim gibi işlerde, köy idaresinin bu işleri üstlenemeyeceği kadar gelişmemesinden dolayı merkezi idare tarafından yerine getirilmektedir. Köyün isteğe bağlı işleri de yine bu Kanunun 14. maddesinde, köyün yaşam düzeyini, çağdaş standartlarının arttırılmasını amaçlayan, çamaşırlık, hamam, pazar ve çarşı yerleri yaptırmak, köy korusu geliştirmek gibi hizmetler olarak belirtilmiştir.¹⁰⁵

442 sayılı yasaya göre köylerin yönetimi, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği ise, danışma ve karar organı olarak görev yapmaktadırlar. Bu Kanuna göre köy derneği, köyde bulunan kadın ve erkek seçmenlerden meydana gelen, köy muhtarı ve ihtiyar meclisini seçen bir kuruldur. Bunun yanında köy derneğinin isteğe bağlı işleri zorunlu hale getirme, atanmış bir köy imamı bulunmaması halinde köy imamı seçmek ve ödeneğini belirlemek, bekçi gibi bazı köy görevlilerinin ücretini belirlemek gibi görevleri bulunmaktadır.¹⁰⁶

İhtiyar meclisi, seçilmiş ve doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşur. Köy imamı ve köy öğretmeni meclisin doğal üyeleridir. Görev ve yetkilerinin başlıcaları, Köy Kanununun 43 ila 48. maddelerinde, imece ve salmaya karar vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, köy bütçesini kabul etmek, imeceye katılmayanlara para

¹⁰⁴Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.327

¹⁰⁵TOBB, a.g.k., 1996, s.94

¹⁰⁶Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.333

cezası vermek, köylüler arasındaki uyuşmazlıkları anlaşma yoluyla çözmeye çalışmak olarak düzenlenmiştir.¹⁰⁷

Muhtar köyün başı ve devletin köydeki temsilcisidir. Köy Kanununa göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini uygulatmak muhtarın hakkıdır. Aynı zamanda bu kanuna göre muhtar devlet memuru sayılmaktadır. Muhtarın göreceği işler devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki türdür. Köyün sınırı içinde köye ait işleri yapmak ve yaptırmak muhtarın başında bulunduğu ihtiyar meclisinin görevidir. Köy muhtarının köylü aleyhine olan kararlarını kaymakam bozabilir ve yeni alınacak karar köylü tarafından verilir.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Parlak ve Ökmen, a.g.k., 2015, s.333,334

¹⁰⁸Şahin, a.g.k., 2018, s.176

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLET VE SOSYAL BELEDİYESİZLİK

2.1. SOSYAL DEVLET

2.1.1. Sosyal Devlet Kavramı ve Gelişimi

"Sosyal devlet", "refah devleti", "sosyal refah devleti" ya da "sosyal refah" genellikle birbiri yerine kullanılan kavramlar olmuştur. Bu terimlerin bazı kişilerce farklı kavramlar olduğu düşünülse de genel olarak ülkemizde hepsinin aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir.¹⁰⁹ Refah devleti(welfare state) kavramı ilk olarak Archbishop Temple tarafından, savaş zamanı Nazi Almanyası'nın "otoriter devlet(power state)"i ile savaş sonrası müttefik devletlerinin yeniden inşa edilmesi tutku ve ümidinin ifade eden "refah devleti(welfare state)" kavramlarını birbirinden ayırmak için İngiltere'de kullanılmıştır.¹¹⁰ Esasen, Alman kökenli bir Avrupa terimi olan sosyal devlet yerine Anglo-Amerikan dünyasında devletin amacı olarak "sosyal adalet" terimi ve devletle ilgili olarak da "refah devleti" terimi tercih edilmiştir. Ülkemizde ise "sosyal devlet" teriminin bu ikisini birleştiren bir kavram olarak kullanıldığı söylenebilir. Bu durumda sosyal devlet, hem sosyal adaleti gerçekleştirmeyi amaçlayan hem de sosyal refahı yaygınlaştırmaya çalışan bir devlet modelidir.¹¹¹

Sosyal devlet kavramının çok değişik şekillerde tanımlandığı görülmektedir. Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre sosyal devlet, "ekonomik ve sosyal alanlarda bireylere sosyal güvenlik ve adalet sağlayıcı politikalar üreten devlet modeli"¹¹² şeklinde tanımlanmıştır. İngiliz iktisatçı Asa Briggs 1961 tarihli kitabında refah devletini, amaç ve görevlerini esas alarak, "Refah devleti, sahip oldukları mülklerin piyasa değerine bakmaksızın kişilere ve ailelere minimum bir gelir garanti ederek; kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli 'sosyal riskleri' karşılayabilecek güce kavuşturmak suretiyle kişiler ve aileler için güvensizlik alanını daraltarak ve nihayet statü ya da sınıf ayrımı yapmaksızın tüm vatandaşlara belirli

¹⁰⁹C.C., Aktan ve Ö., Özkıvrak (2008). *Sosyal refah devleti*. Ankara: Okutan Yayınları, s. 9

¹¹⁰ Pierson, (1991: 102)'dan alıntılan Aktan ve Özkıvrak, a.g.k., 2008, s. 10

¹¹¹M., Erdoğan (2014). *Anayasa hukuku*. Ankara: Orion Kitabevi, s.256

¹¹² http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=sosyal%20devlet&guid=TDK.GTS.533909059a1ba4.61409512 (Erişim tarihi: 05.02.2019)

sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunmayı garanti ederek, piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlettir...”¹¹³ şeklinde tanımlamıştır.¹¹⁴

Artan'a göre sosyal devlet; eğitim, sağlık, işsizlik gibi, sosyal sorunların giderilmesi noktasında sosyal hizmet politikaları geliştirerek profesyonel müdahallelerde bulunan; ayrıca vatandaşlara günün yaşam şartlarına uygun standartları sağlamayı ve bunu geliştirmeyi hedefleyen bir devlet olarak ifade etmiştir. Sosyal devlet, sosyal ve ekonomik yapıyı düzenlemenin yanında, vatandaşlar arasında farklı nedenlerle oluşan eşitsizlikleri dengeleyici politikalar oluşturarak, bu politikaları uygulayan bir sistemi ifade etmektedir.¹¹⁵ Aktan ise sosyal devleti, "nakdi faydalar sağlamak yanında sağlık, eğitim, konut hizmetleri sunmak ve tam istihdama ulaşmaya yönelik önlemler almak suretiyle vatandaşlarına belirli bir gelir, gelecek güvencesi ve temel sosyal hizmetlerden yararlanma olanağı sağlayan ve bu doğrultuda ekonomik hayatın işleyişine müdahale eden, özel kesimin faaliyetlerini düzenleyerek ya da bizzat KİT'ler aracılığıyla faaliyette bulunarak ekonomik hayatı kontrol eden ve yönlendiren devlettir” şeklinde tanımlamıştır. Çok çeşitli tanımları yapılan sosyal devlet kavramının ortak prensipleri Glennerster tarafından şu şekilde özetlenmiştir:¹¹⁶

- Tam istihdamın ve iş güvenliğinin sağlanması,
- Asgari bir ulusal gelir güvencesinin oluşturulması ve devletin bu sorumluluğu üstlenmesi,
- Toplumu oluşturan bütün sınıflara sağlık ve eğitim hizmetlerinin ücretsiz ve eşit olarak sunulması,
- İstenen amaçlara ulaşılmasında devletin düzenleyici ve kontrol edici merkezi bir rol üstlenmesi,
- Devletin sosyal güvenlik olanaklarını yasal olarak sağlayarak, her türlü tehtide karşı vatandaşlarını koruması.

Sosyal devlet, modern devlet anlayışını dile getiren yeni bir kavramdır. Bu bakımdan Montesquieu'nun tasvir ettiği jandarma ve gece bekcisi devlet tipinden

¹¹³ Gough, (1987: 895)'den alıntılan Aktan ve Özkıvrak, a.g.k., 2008, s. 10

¹¹⁴ Aktan ve Özkıvrak, a.g.k., 2008, s.12

¹¹⁵ T. Artan, (2012). *Yerel yönetimlerde sosyal hizmetler*. Ankara:Sabev Yayınları, s.17

¹¹⁶ Glennersters, (2000:6,7)'den alıntılan Aktan, a.g.k., 2012, s.17

ayrılarak, olayları seyretmekle kalmayan, bizzat olayları düzenleyen, topluma yeni şekiller vermek için önlemler alan bir devlet rolü üstlenmektedir. Modern devlet seyirci devletten yani tribünlerde maç seyreden devletten çıkıp, oyuna katılan "oyuncu" devlet şeklini almıştır. Toplumdaki sosyal tahribatın ve sosyal tezatların ortadan kaldırılması için diğer demokratik kuruluşlarla beraber sorumluluk üstlenen ve topluma yeni şekiller verme gücüne sahip devlet modelidir. Diğer taraftan sosyal devlet, sosyalist devletten de ayrılmaktadır. Toplumda oluşan sosyal tahribat ve sosyal tezatları, sosyal sınıflar arasındaki ayrılıkları, sosyalist politikaları kullanmadan, barışçı yollarla çözen ve dengeleyen devlettir. Aslında sosyal devlet, kapitalist sistem içinde yer almaktadır. Bu bakımdan, özel teşebbüslerin varlığını yasal güvence altına alan, bireylere çalışma ve dilediği işi ve mesleği seçme özgürlüğü veren, özel mülkiyeti koruyan ve hatta özel mülkiyetin gelişimi ve devamı için özen gösteren devlettir.¹¹⁷

Sosyal devlet politikalarının konusunu oluşturan sorunlar temel olarak, (1)yoksulluk ve sosyal dışlanma; (2)yaygın eğitim; (3)hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda bireyi desteklemeye yönelik sosyal güvenlik önlemleri ve (4)çalışma hayatının düzenlenmesi olarak dört alanda yer almaktadırlar. Tarihsel olarak bu alanlarda yer alan sorunların, yetkililerin müdahalesini gerektiren sorunlar olarak kabul edilmeleri, kapitalizmin ortaya çıkışı ve gelişmesiyle bağlantılı olduğu görülür.¹¹⁸

20. yüzyıl kapitalist devlet biçimlerinden biri olan sosyal devleti, tarihsel gelişimi içinde üç aşama üzerinden değerlendirmek mümkündür. Bunlardan birincisi, sosyal devlet kavramının en dar kategorisi olan "sosyal yardım hizmetleri"dir. Sosyal yardım hizmetleri, nüfusun türlü nedenlerle kendi bakım ve gelişimini sağlama olanaklarından yoksun kalmış kesmine devletin yardımcı olması işlevidir. Batı'da feodalizmin çözülüşü, toplumda genç, yaşlı, engelli, yoksul kesimlerin bakımını üstlenmiş olan geniş aile yapıları, yerel topluluklar ve kilise gibi örgütlerin de dağılması anlamına geliyordu. Buna ek olarak, kapitalizmin serflik sistemini çözmesi ve kentlere büyük göçlerin yaşanmasına neden olması, daha geniş ve yeni niteliklere sahip sorunların çıkmasına neden olmuştur. Bu durum, kapitalist devletlerin çözüm için harekete geçmelerine ve yeni araçlar üretmelerine neden olmuştur. Bunlardan en çok bilineni , İngiltere'de 1601'de uygulamaya konulan ve toplumsal bir sorun haline gelen

¹¹⁷N., Serter (1994). *Devlet görevlerindeki gelişmelerin sonucu olarak sosyal devlet*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Nazım Terzioğlu Basım Atölyesi, s. 31-33

¹¹⁸A., Buğra ve Ç., Keyder (2018). *Sosyal politika yazıları*. İstanbul: İletişim Yayınları, s. 9

yoksulluğun ortadan kaldırılması için gereken önlemleri içeren "Yoksulluk Yasası"dır.¹¹⁹

İkinci aşama, "sosyal güvenlik hizmetleri"dir. Kaza sigortası, sağlık sigortası, emeklilik sigortası gibi sistemlerin ilk uygulamaları, 19. yüzyılın son çeyreğinde Almanya'da görülür. Bu iki kavram zaman içinde kurumlaşırken, II. Dünya Savaşı sonrasında üçüncü aşama olarak, "sosyal devlet" kavramı ortaya çıkmıştır. En genel tanımıyla sosyal devlet, ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisine sahip devleti ifade etmektedir.¹²⁰

Sosyal devletin ortaya çıkışı temelde iki nedene dayandırılmıştır. Bunlardan birincisi, 1929 yılında Amerika'da ortaya çıkan ve kısa sürede bütün dünyaya yayılan "Büyük Ekonomik Buhan" ve piyasa ekonomisine dayanan ve devletin müdahalesine karşı olan liberal devlet anlayışının başarısızlıklarının ortaya çıkmasıdır. Bunun sonucunda, yaşanan ekonomik bunalımın aşılması için yeni bir devlet anlayışına ihtiyaç duyulmuş ve tam istihdam ve talep yöntemi uygulamalarını amaçlayan Keynesyen ekonomi modeline geçilmiştir.¹²¹ Sosyal devletin gelişmesinde etkili olan bir diğer neden, dünya savaşlarıdır. Savaşlar boyunca kitleler halinde yaşanan ölümler, sosyal ve ekonomik yıkımlar sonucu sosyal devletlerin oluşumu gerçekleşmiştir.¹²²

II. Dünya Savaşı sonucu ortaya çıkan refah devletin tarihsel gelişimi genel olarak üç döneme ayrılabilir. Birincisi, keynesyen refah devletinin baskın olduğu 1950-75 arası dönemdir. İkinci dönem, keynesyen refah devletinin uygulanabilirliğine ilişkin güven krizinin başladığı 1980'e kadar olan dönemdir. Üçüncüsü ise, refah devletine karşı sağdan ve soldan yeni alternatiflerin arandığı kriz sonrası dönemdir.¹²³

1789 özgürlük ilkesine dayanan liberal devlet, devletin bireyin hizmetinde olması gerektiğini ve devletin bireyin hak ve özgürlüklerini kullanmasına karışmaması gerektiğini öngörmüştür. Sosyal devlet, 1789 Devriminin doğurduğu temel hak ve özgürlükleri kabul etmekle beraber, sosyal ekonomik hak ve özgürlükleri de kabul

¹¹⁹ B. A., Güler (2006). *Sosyal devlet ve yerelleşme*. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Sayı:2, Yıl: 2016. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/msy-2-2.pdf> (Erişim tarihi:15.10.2018)

¹²⁰Güler, a.g.k., 2006

¹²¹E., Yuvalı (2017). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda merkezi(kamusal) sosyal yardımlar*. Ankara: Turhan Kitapevi, s.11, 12

¹²²Artan, a.g.k., 2012, s.12

¹²³Mishra (1991)'den alıntılan N. Ş., Taşgın (2017). *Yoksulluk, insan hakları ve sosyal hizmetler*. Ankara: Nika Yayınevi, s.27, 28

etmektedir. 1791'e gelindiğinde Fransa'da, devletin özgürlüklerin kullanılmasına seyirci kalmayarak, bireylere tanınan hak ve özgürlüklerin tamamlanması gerektiği düşünülmüştür. Bu doğrultuda 1791 Anayasası'nda, "terketilmiş çocukları yetiştirmek, yoksul sakatlara yardım etmek, çalışacak durumda olupta iş bulamayanlara iş bulmak üzere bir kamu kuruluşu" kurulması öngörülmüştür. Ardından 1793'de yayınlanan bir bildiri ile kurallar konmaya başlanmış ve kişinin devletten yardım alma ve eğitim görme olanağı mümkün olmuştur. 1793 Bildirisi'nin 21. maddesiyle devletin amacı, yoksul yurttaşlara yardım etmesi, iş bulamayanlara iş bulması, çalışamayacak durumda olanlara gerekli olanakları vermesi; 22. maddesiyle, tüm yurttaşların eğitim görmelerinin sağlanması ve herkes için hayat mücadelesinin başlangıç aşamasında eşit şans sağlanması olarak belirlenmiştir. Buna göre, henüz devlet bireye bir isteme hakkı tanımamış, ancak devlet koruma görevini kabul etmiştir.¹²⁴

Ardından yine Fransa'da yürürlüğe giren 1848 Anayasası'nda devletin görevleri artmış; devlet, tüm yurttaşların refahını arttırmayı, daha büyük mutluluk sağlamayı amaç edinmiştir. Bu dönemde devlet, sosyal düzenin işleyişine karışmayı kabul etmiş ve bir takım görevler üstlenmiş, ancak yine de devletten bu hakları yapması gerektiğini isteyecek hak anlayışı gelişmemiştir. Bundan sonra sosyal haklarla ilgili düzenlemeler iki dünya savaşı arasında gelişmiştir. 1917 tarihli Meksika, 1919 Weimar, 1920 Estonya, 1921 Yugoslavya, 1921 Polonya, 1923 Romanya, 1931 İspanyol Anayasaları da bu yönde hükümler içermiştir. Örneğin 1917 tarihli Meksika Anayasası, işçileri korumuş ve işverene iş koşullarının iyileştirilmesi için görevler yüklemiştir. Burada doğrudan devlete değil kişi ve kuruluşlara bir takım görevler yüklendiği görülür. 1919 Weimar Anayasası'nda da devlete, herkese insanlığa yaraşır biçimde yaşama biçimi sağlayabilmesi için ekonomik hayatı düzenleme görevi vermiştir. Buna göre devlet, sosyal güvenlik örgütü kuracak, halkın sağlığını koruyacak, çocuk ve gençlerin gelişimini gözetecek, ekonomik olarak güçsüz olan vatandaşlara yardım edecektir.¹²⁵

2.1.1.1. Sosyal Devletin Temel Özellikleri

Bütün bir 19. yy. liberalizmin eşitlik, özgürlük ve demokrasi anlayışı gibi kavramlarının teoride kaldığını ve uygulamada yetersiz olduğunu göstermiştir. Devletin

¹²⁴A., Göze (2010). Liberal marxiste faşist nasyonsosyalist ve sosyal devlet. İstanbul: Beta Basım Yayın, s.211

¹²⁵Göze, a.g.k., 2010, s.212, 213

ekonomiye müdahale etmediği "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" anlayışı, toplumdaki eşitsizlikleri derinleştirmiş, hak ve özgürlükleri kullanılamaz hale getirmiş ve gerçek anlamda bir demokrasi yaratılamamıştır. Kapitalizmin halkı acımasızca yoksulluğa itmesi, Avrupa'da 19. yy. ortalarından itibaren özellikle 1848 Fransız Devrimi ile birlikte liberalizmin katı bireyciliği ve sömürüye yol açan uygulamaları sorgulanmaya başlanmıştır. Ardından yaşanan iki dünya savaşları ile Büyük Ekonomik Buhran liberalizmi köklü şekilde değiştirecek ve sosyal liberalizm, modern liberalizm ya da daha bilinen ifadesiyle sosyal devlet kavramı doğacaktır.¹²⁶ Sosyal devlet, liberalizmin temel ilkelerini korumakla beraber, devlete sosyal, ekonomik ve kültürel birçok görev yüklemiştir. Sosyal devlet, iktidarın sahibinde ve kullanılışında bir değişiklik yapmaz; ancak, siyasal temsil sisteminin sosyal kuruluşların da temsil edildiği bir sistemle tamamlanmasını düşünmektedir. Sosyal devlet, liberal devletin temel hak ve özgürlükler ile eşitlik ilkesini korumakta; ancak, temel hak ve özgürlüklerin, sosyal ekonomik hak ve özgürlüklerle tamamlanmasını, hukuki ve siyasi eşitliklerin de şans ve olanak eşitliği ilkesi ile tamamlanmasını uygun görmektedir. Sosyal devlet, liberal devletin sosyal yapısını yani bireyin toplumun ve devletin kaynağı ve amacı olduğunu kabul etmekte; ancak, çeşitli sosyal kuruluşları da göz ardı etmeyerek toplumun bireyler ve sosyal kuruluşlardan oluştuğunu belirtmektedir. Sosyal devlet, liberal devletin özel mülkiyete, girişim özgürlüğüne, ekonomik özgürlüğüne dayalı ekonomik yapısını kormakta; ancak, ekonomik alanda gerekli durumlarda devletin müdahale etmesini ve planlı ekonomiyi savunmaktadır.¹²⁷

Sosyal devletin temel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

a) Sosyal devlet, ekonomi politikaları ile sosyal politikaları birlikte ele almaktadır.

- Devlet sosyal politikalar aracılığıyla vatandaşlar arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltmayı amaçlamaktadır. Bu anlayışla yönetim, vatandaşlara piyasa karşısında koruma sağlayan ve piyasanın yarattığı eşitsizlikleri azaltmaya çalışan bir görev üstlenmektedir.

- Her devlet, yasalar ve politikalar aracılığıyla gelirin yeniden dağılımında önemli bir işlev üstlenir. Ancak, sosyal devlet, gelir bölüşümünde daha eşitlikçi ve adil

¹²⁶ O., Uygun (2015). *Devlet teorisi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s.301, 302

¹²⁷Göze, a.g.k., 2010, s.203, 204

bölüşümü esas almaktadır. Böylece, tam istihdam sağlandıkça; sağlık, eğitim, konut gibi ihtiyaçların karşılanmasında sosyal devlet işlevini gerçekleştirdikçe, gelir dağılımındaki adaletsizlik de azalacaktır.

b) Sosyal devlet için, vadaşlığın siyasal boyutunun yanında sosyal boyutu da önem taşımaktadır.

- Sosyal devlet anlayışında vatandaşlığın sosyal bir nitelik kazanması için, sosyo-ekonomik hakların yerleşmesi veya kurumsallaşması gerekmektedir.

- Sosyal devlette, vadantaşlık sosyal bir boyut kazanmış ve bu nedenle devlet de eğitim, sağlık ve ekonomi politikaları, ücret düzeyinin ve çalışma koşullarının belirlenmesi, gelir dağılımının sağlanması, sosyal güvenlik önlemlerinin alınması gibi birçok yükümlülük üstlenmektedir.

c) Sosyal devlet demokrasinin bir işlevi olduğu gibi, uygulanan sosyal politikalar da demokrasinin gelişmesinde ve güç ilişkilerinin dengelenmesinde rol oynamaktadır.

- Eşitsizlik ve adaletsizliğin azaltılması için uygulanan bir sosyal politika, hem toplumsal dengenin ve uzlaşının sağlanmasını hem de demokrasinin işlemlerini sağlayacaktır. Sosyo-ekonomik koşulları iyileşen bir toplumda, siyasal hakların kullanımı da iyileşecektir.¹²⁸

d) Sosyal devlet; müdahaleci, düzenleyici, girişimci ve sosyal piyasa ekonomisini benimseyen bir devlet anlayışıdır.

- Sosyal devlet, liberal ekonominin piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak için oluşturulmuştur. Piyasa ekonomisinin temel kuramları olan mülkiyet hakkı, mübadele ve rekabet ortamını anayasa ve yasalarla güvence altına almakla beraber bazı sınırlar konulmuştur. Liberal ekonomiden farklı olarak, sosyal devlette, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için devlet anayasa ve yasalar çerçevesinde piyasanın işleyişine müdahale etmektedir. Yani devletin ekonomiye aktif müdahalesini savunan bir devlet modelidir.

- Sosyal piyasa taraftarlarına göre devlet, ekonomik düzenin hukuki çerçevesini oluşturmalı ve düzenlemeli; rekabetin sağlanması için gerekli rolü üstlenmeli; temel

¹²⁸M. , Koray (2012). *Sosyal politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, s.76, 77

sosyal amaçları gerçekleştirmek için ekonomiye müdahale etmeli ve gerekli önlemleri almalıdır.

- Piyasa ekonomisinin aksak, yetersiz ve başarısız olduğu durumlarda devletin tamamlayıcılık rolüne ihtiyaç vardır ve bu durumlarda devlet müdahalesi, sosyal piyasa sistemine uygun olarak ve piyasanın işleyişini bozmayacak şekilde olmalıdır. Yani devlet sadece gerektiğinde rol üstlenmelidir.¹²⁹

e) Sosyal devlet, aynı zaman da bir hukuk devletidir.

- Adaletli bir hukuk düzeni kurmak sosyal devletin görevleri arasında yer almaktadır. Bu nedenle sosyal devletin her türlü eylem ve kararları anayasa ve yasalarla belirlenmiş çerçeveye uygun olmalıdır.¹³⁰ Ancak, Anayasa Hukuku bakımından değerlendirecek, sosyal devlet müdahaleci devlet anlayışını bu yolla meşrulaştırmış olmaktadır.¹³¹

f) Sosyal devlet, vatandaşlarının maddi manevi gelişmeleri için gerekli koşulları sağlayan ve doğrudan doğruya yükümlülük altına girerek kişilere ekonomik sosyal haklar veren, bu hakları koruyan devlettir.

- Birinci grup haklar yaşama hakkı ile ilgilidir. Herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşama hakkı vardır. Devlet, tüm vatandaşlarının beden ve ruh sağlığı içinde insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşamalarını sağlamakla ve çocuk, kadın, genç, yaşlı, sakat ve çalışamayacak durumda olanları korumakla yükümlüdür. Yani, kişileri gelecek ve yoksulluk korkusundan kurtaracak, sosyal güvenlik sistemini oluşturmakla görevlidir.

- İkinci grup haklar ise, kişinin fikri gelişmesiyle ilgilidir. Sosyal devlette herkesin fikri ve manevi değerlerini geliştirmek için eğitim ve öğretim görme hakkı vardır. Bunun için devlet, herkesin eğitim ve öğretim ihtiyaçlarına cevap vererek, maddi olanaklardan yoksun bulunan başarılı öğrencilerin öğrenimlerini sürdürmeleri için gerekli yardımları yapmalıdır.

¹²⁹Aktan ve Özkıvrak, a.g.k., 2008, s.20

¹³⁰Aktan ve Özkıvrak, a.g.k., 2008, s.13

¹³¹Erdoğan, a.g.k., 2014, s.256

-Üçüncü grup sosyal hallar ise, çalışma hakkıdır. Sosyal devlet, çalışma hakkı, çalışma ödevi ve çalışma özgürlüğünü kabul etmektedir. Çalışma hem herkesin hakkı hem de herkesin ödevidir. Kişi ancak çalışarak, gerçek güvenliğe erişir ve maddi, manevi gelişmesini gerçekleştirir. Çalışma hakkı bireyin insanlık onurunu korumakta ve onun yaşayabilmek için başkalarının yardım ve sadakasına ihtiyaç duymasını önlemektedir. Ancak, çalışma hakkının tanınması yeterli olmamakta, ilaveten devlet çalışma hakkı ile ilgili gerekli düzenlemeleri yapması gerekmektedir. Sosyal devlet, çalışma hayatıyla ilgili düzenlemeleri yapmalı; hiç kimsenin yaşına, cinsiyetine, gücüne uymayan işlerde çalışmasına izin vermeyerek ve küçükler, kadınlar, ruhî yetersizliği olanlar özel olarak korunmalıdır. Çalışanların dinlenme, tatil hakkı olmalı, iş güvenliği sağlanmalı, sendika kurma hakkı, toplu sözleşme yapma hakkı ve grev hakkı düzenlenmelidir.¹³²

- Dördüncü grup sosyal hak, mülkiyet hakkıdır. Liberal devlet anlayışında doğal hak olarak görülen mülkiyet hakkı, sosyal devlette ekonomik sosyal hak niteliğini almıştır. 1789 Fransız İnsan Yurtdaş Hakları Bildirisi'nde mülkiyet, "dokunulmaz, kutsal" bir hak olarak görülmüş ve feodal yapıya karşı köylüyü özgürleştirmek, burjuva sınıfının mal varlığını koruma amacını edinmiştir. Mülkiyet hakkının doğal bir hak olmasına karşın toplumun çoğunluğu mülkiyetten yoksundur. Zamanla mülkiyet hakkının, liberal devlet içinde kötüye kullanılabileceği ortaya çıkmıştır. Hakların sınırsızca kullanılmasının başkalarına ve tüm topluma zarar verebileceği görülmüştür. Kapitalist ekonomi düzeni içinde tekelci yapının gelişmesiyle, bazı güçler piyasaya hükmeder olmuşlar, çiftçi, ufak sermaye sahipleri ve tüm üreticiler üzerinde egemenlik kurmuşlardır. Siyaset adamlarının da mali olanaklar karşılığında, kendi çıkarları doğrultusunda karar almalarını sağlamışlardır. Bu durum karşısında mülkiyetin, insanı insan tarafından sömürmesini önlemek için iki araç geliştirilmiştir. İlki, mülkiyet hakkının sahibini değiştirmektir. Ancak, mülkiyet hakkının devlete devredilmesi çözüm olmamakta, tersine sadece mülkiyet hakkını kullanan yönetici sınıfa, bu hakkı kötüye ve bir baskı aracı olarak kullanma hakkı verilmiş olmaktadır. İkincisi, mülkiyet hakkının sahibini değil de niteliğinin değiştirilmesi yani, ona bir sosyal hak ve sosyal fonksiyon özelliğinin kazandırılmasıdır. Sosyal devlette mülkiyet hakkı doğal hak olmaktan çıkarak, sınırlı nisbî hak niteliği kazanmaktadır. Böylece, mülkiyet hakkının

¹³²Göze, a.g.k., 2010, s. 214-220

kullanılması, hak sahibine bir takım yükümlülükler getirilerek sınırlandırılmış olmaktadır. Mülk sahibi, mülkünü kendi yararına kullanma hakkına sahiptir, ancak içinde bulunduğu toplumun yararına ve ihtiyaçlarına uygun olarak kullanmak zorunda kalmaktadır. Aksi takdirde, devlet yol göstererek, zorlayarak sınırlamalar getirecek ve bazı koşullarda da mülke el koyabilmektedir.¹³³

2.1.1.2. Sosyal Devletin Hedef ve Amaçları

Sosyal devletin-geliştiği ilk dönemden beri, ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de uyguladığı sosyal politikaların temel amacı, vatandaşlar için asgari düzeyin sağlanması olmuştur. Bu nedenle, asgari gelir, asgari ücret, asgari eğitim ve sağlık gibi hedefler sosyal devletin temel politikalarını oluşturmuştur. Ancak asgarinin ne olacağı konusu, taraflara ve ülkelere göre değişiklik göstermektedir.¹³⁴ Kimilerine göre, asgari gelir düzeyinin sağlanmasının garanti edilmesi ya da bazı ihtiyaçların karşılanmasında asgari standartların sağlanması iken bazılarına göre de tüm vatandaşların yaşam seviyelerinin iyileştirilmesi sosyal devletin amacı olarak görülmüştür. Genel olarak sosyal devletin amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz:¹³⁵

a)Yoksullukla mücadele ve gelir dağılımında adaletin sağlanması: Sosyal devlet, yoksullukla mücadele etmeli ve gelir dağılımında adaleti sağlamalıdır. Toplumu ve bireyleri yoksulluktan kurtararak, herkesin kendi kendine yetecek imkanlara sahip olacağı koşul ve ortamı oluşturmalıdır. Yoksullukla mücadelede temel hedef, herkese insanca yaşayabileceği asgari gelir düzeyinin garanti edilmesidir. Sosyal devletin bir diğer görevi de toplumdaki gelir dağılımı adaletsizliğini yani gelir ve servet eşitsizliklerini azaltmaktır. Yoksullukla mücadele konusunda toplumda çok eski zamanlardan beri çeşitli uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Eski zamanlarda uygulanan bu sosyal yardımların, devlet uygulamalarından ziyade din ve gelenek kapsamında aile, vakıf, kilise ve diğer bazı topluluklar tarafından yapıldığı görülmektedir. Ancak, Batı'da devlet eliyle ilk yardım uygulaması olarak, Ortaçağ'da İngiltere'de çıkarılan Yoksullara Yardım Yasası örnek verilebilir. Yoksullukla mücadele geleneğinin İslam kültürüne dayalı ülkelerde ise, Batı'lı devletlere göre daha eskiye gittiği söylenebilir.

¹³³Göze, a.g.k., 2010, s. 244-247

¹³⁴Koray, a.g.k., 2012, s.75, 76

¹³⁵Aktan ve Özkıvrak, a.g.k., 2008, s.30-39

b) Sosyal Güvenlik: Sosyal devletin temel amaçlarından bir diğeri ise, sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Sosyal güvenlik zaman zaman sosyal sigorta olarak kabul edilse de genel olarak, kişilere sağlanan maddi yardımı ifade etmektedir. Kişilerin gelecekte karşılaşmaları muhtemel hastalık, yaşlılık, kaza, işsizlik gibi risklere karşı, devlet sosyal güvenlik rolünü üstlenerek, kişilerin geleceğe güvenle bakmaları olanağını sunmaktadır. Başta sosyal sigorta olmak üzere, sosyal tazmin, sosyal yardım ve sosyal hizmet araçları kullanılarak, kişileri oluşacak sosyal risklere karşı korumakta ve hayatlarının her döneminde, asgari gelir düzeyini garanti etmektedir.¹³⁶

c) Fırsat Eşitliği: Hem liberal hem de sosyal devlet anlayışında insanlar renk, ırk, dil, din, inanç, cinsiyet ayırt edilmeksizin yasalar önünde eşittir. Sosyal devlet, liberalizmin doğal haklar anlayışını benimser fakat yetersiz görür. Bu hak ve eşitliğin toplumun büyük çoğunluğu tarafından kullanılmadığı görülmekte ve doğal hakların kullanılması için devlet desteğinin olması gerektiği savunulmaktadır.¹³⁷ Sosyal devlet, bireyler arasındaki sosyo-ekonomik koşulları eşit duruma getirerek ve fırsat eşitliği sağlayarak, yasa önündeki eşitliği daha etkin hale getirmektedir. Bu nedenle sosyal devlet, güçsüzleri koruyucu tedbirler alarak, sosyo-ekonomik nedenlerin insanlar arasında ayrıcalık oluşmasının önüne geçmeye çalışmaktadır. Ayrıca sosyal devlet, her bireyin eşit eğitim olanaklarına sahip olmamasından dolayı eşit fırsat sağlamak amacıyla her düzeyde bedelsiz eğitim ve öğretim hizmeti ile kişilerin bilgi ve becerilerine göre mesleki eğitim imkanı sunmaktadır.

d) Tam İstihdam ve İşsizlikle Mücadele: Sosyal devletin temel görevlerinden biri de vatandaşların geçimlerinin sağlayabilmek amacıyla bir işte çalışmalarını sağlayacak gerekli koşulları oluşturmak ve bir işte çalışabilmelerini mümkün kılmaktır. Yoksullukla mücadele kapsamında yapılan yardımlar, kişilerin saygınlığını ve özgüvenini yitirmeyeceği şekilde olmalıdır. Bu nedenle sağlıklı ve yoksul olan kişilere iş olanağının sağlanması, kendi ihtiyaçlarını karşılamalarına ve sosyal yardımlara daha az ihtiyaç duymalarına neden olacaktır. Böylece, tam istihdamın sağlanması da önemli bir sosyal politika olarak karşımıza çıkmaktadır.

e) Sosyal Denge ve Barışı Sağlamak: Sosyal devletin bir diğer temel amacı da, sosyal dengeyi, sosyal bütünleşme ve barışı sağlamaktır. Bunun için din, dil, ırk, sosyal

¹³⁶Koray, a.g.k., 2012, s.76

¹³⁷Uygun, a.g.k., 2015, s.302

sınıf, mezhep ya da ekonomik güçlük nedeniyle bireylerin toplumda ayrıcalıklı muamele görmelerini engelleyerek; güçsüz durumda olanları ve haksızlığa uğrayanları korumalıdır. Bu amaçla sosyal devlet, sermaye tekelleşmesini önlemek ve serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek için düzenlemeler yapmakta; çalışanların yönetimde rol almaları için gerekli önlemleri almaktadır. Bunun için devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasaları için gerekli düzenlemeleri yapmakta ve denetlemektedir. Diğer yandan çalışanları sermaye sahiplerine karşı korumak, emek ve sermaye piyasasındaki dengeyi korumak için, çalışanlara örgütlenme, sendika kurma, grev yapma, iş güvencesi ve toplu iş sözleşmesi gibi haklar tanıyarak çalışanın korunmasını sağlamakta; çalışma riskini işverenin üstlenmesini sağlamakta, adaletli ücret, dinlenme ve güvenlik olanaklarını temin etmektedir.

f) Ekonomik Büyüme ve Kalkınma: Sosyal devletin amaçlarından biri de, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasıdır. Sosyal devlet, sermaye yatırımlarını teşvik ederek ve tam istihdamı sağlayacak gerekli ekonomik faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli önlemleri almaktadır. Bunun yanında sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi alanlarda gerekli müdahaleyi yaparak işgücünü geliştirmeye, sağlıklı ve verimli çalışmaları için uygun ortamı sağlamaya çalışmaktadır. Genel olarak ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi ile adaletli gelir dağılımının sağlanması arasında ters ilişki vardır. Bunun için devlet, bu ikisi arasından birine öncelik verir. Ancak ekonomik büyüme ve kalkınma sağlanmadan refahın da arttırılması mümkün değildir. Bu nedenle genellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik büyüme ve kalkınmaya öncelik verildiği görülmektedir.

2.1.1.3. Sosyal Devletin Kullandığı Araçlar

Sosyal devlet, benimsediği hedeflere ulaşabilmek için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Gelir dağılımındaki adaletsizliği düzeltmek ve kaynak yaratmak amacıyla, vergi ve maliye politikalarını; işsizliği azaltmak için istihdam politikalarını; sosyal sorunları ve sosyal adaletsizliği azaltmak için sosyal güvenlik sistemi ile sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve gelir transferleri gibi birçok araç kullanmaktadır.¹³⁸ Sosyal devletin araçları konusunda farklı yaklaşımlar olmakla beraber, sosyal devletin

¹³⁸Koray, a.g.k., 2012, s.76

temel hedef ve amaçları doğrultusunda iki başlık altında sosyal devletin araçlarını değerlendirmemiz mümkündür. Bunlar:

2.1.1.3.1. Geniş anlamda sosyal politika araçları

Devletin ekonomik hayatta kullandığı tüm kamu politikası araçlarını içerir. Bunların başında, para ve kredi politikası, maliye politikası, dış ticaret politikası, regülasyon ve kontroller politikası ve KİT politikası gibi araçlar gelmektedir. Sosyal devlet özellikle maliye politikası araçları olan bütçe, kamu gelir ve kamu harcamalarını kullanarak, ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemeye çalışır. Genel olarak geniş anlamda sosyal politika araçları, refah düzeyini yükseltmek, devletin ulaşmayı hedeflediği ekonomik büyüme, fiyat istikrarını sağlama, ödemeler bilançosunun dengelenmesi ve etkin kaynak tahsisi gibi tüm amaçları barındırır.

2.1.1.3.2. Dar anlamda sosyal politika araçları

Dar anlamda sosyal politika araçları, sosyal devletin özellikle toplumdaki güçsüz, muhtaç ve yoksul durumda olan bireyleri korumak, çalışanların durumunun iyileştirilmesi, kişilere gelecek güvencesi sağlamak gibi amaçlar gerçekleştirmek için başvurduğu araçlardır. Bunların başlıcalarını, sosyal hizmet, sosyal sigortalar, sosyal yardım, sosyal teşvik, sosyal tazmin gibi araçlar oluşturmaktadır.¹³⁹

2.1.2. Türkiye'de Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi

Türkiye'de sosyal devlet anlayışının kurumsal bir nitelik kazanarak vatandaşlarına sosyal adalet ve sosyal güvenlik sağlaması Batı'dan farklı olarak ve daha geç gelişmiştir. Ülkemizdeki sosyal devlet anlayışının gelişiminin daha iyi anlaşılabilmesi için Osmanlı Devleti son döneminden itibaren sosyal devletin gelişimine bakmak faydalı olacaktır. Batılı devletlerde sosyal devlet ilkesinin yerleştiği zamanlarda, bu ülkelerin ekonomik gelişmişliklerini ve sermaye birikimlerini sağladıkları görülür. Ulusal gelirlerini daha iyi paylaştırmaya odaklandıkları için, sosyal refah ve sosyal güvenliği sağlamışlardır.¹⁴⁰ Osmanlıda sosyal devletin geç gelişmesinde, ekonomideki geri kalmışlığın yanında, bürokrasinin de etkili olduğu görülmektedir. Sanayi gelişimini tamamlayan Batılı devletler pazar ararken, Osmanlı yönetiminin, Osmanlı topraklarına serbestçe giriş izni

¹³⁹Aktan ve Özkıvrak, a.g.k., 2008, s.41

¹⁴⁰Kaya, a.g.k., 2003, s.272

vermesi Osmanlıyı pazar konumuna getirmiştir. Sonuçta, el tezgahlarında üretimin ve el sanatlarının yok olmasına, dışarıya bağımlılığın artmasına ve ekonominin iyice bozulmasına neden olmuştur. Ayrıca, ekonomik gelişmişliğin getirdiği sosyal farklılaşmada yaşanmadığından, devlet karşısında sivil toplum veya toplumsal sınıflar gelişip güç kazanamamış, siyasal demokrasinin gelişmesi ancak aydınlar eliyle sağlanmaya çalışılmıştır.¹⁴¹

2.1.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti'nde, Batılı anlamda sosyal devlet kavramı, 19. yüzyılda kendini göstermeye başlamıştır. Bu dönemde devlet sosyal alanın bir çok alanına nüfus etmeye başlamıştır. Modern devletin bir sosyal devlet olarak en önemli unsurlarından olan, vatandaşların sağlığı, refahı ve mutluluğunu güvence altına alma ve üretken kapasitesini geliştirme düşüncesi, merkezi devletin gündemine oturmuştur. Geçimini kendi başına sağlayamayacak durumda olan muhtaçlar, doğal afetlere maruz kalan felaketzedeler, yaşlı veya sakat olan acizler, kimsesiz ve yetim çocuklar gibi çalışarak geçimini sağlaması mümkün olmayan kimseler için devletin fon ayırdığı görülmektedir. Yine devlet, hac vazifesini yerine getirmek isteyen ancak masrafı karşılamakta zorluk çekenlere, doğal afetler neticesinde ürün alamayan tarımsal üreticilere yardımda bulunmuştur. Ayrıca, dış tehdit altında bulunan Osmanlı memleketlerinde ahalinin güvenini kazanmak için yardımlar yapılmış, 1897 Yunan harbiyle birlikte şehit aileleri, sakat ve yaralı askerler ile gazilere yapılan yardımlar önem kazanmıştır. Bunların dışında 19. yüzyılın erken dönemlerinde yetim ve dul maaşı sistemi ile herhangi bir görevden azledilenler için mazûlin maaşı sisteminin oluşturulduğu görülmektedir. Yoksulluğun önlenmesinde kullanılan, devletin koruyucu sosyal yardım uygulamaları, vatandaşın sağlık, refah ve mutluluğunu amaç edinirken, bir yandan da sosyal yardımdan çok kontrol, ıslah ve terbiye etme doğrultusunda şekillenmiştir.¹⁴²

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılda yaşanan önemli gelişmelerden biri de, vakıflar ve imaret sistemin etrafında işleyen sosyal sistemin etkisini yitirerek, merkezi devletin güçlenmesi ile beraber vakıf gelirlerinin de hazineye aktarıldığı ve bu kurumların gelirlerini kaybetmeleri ile sonuçlandığı görülmektedir. Böylece vakıfların kontrolü

¹⁴¹Koray, a.g.k., 2012, s.109, 110

¹⁴²N., Özbek (2016). *Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal devlet, siyaset, iktidar ve Meşruiyet*(1876-1914). İstanbul:İletişim Yayınları, s. 47-52

altında bulunan sosyal kesimler özerkliklerini kaybederek maaşlı devlet memuru konumuna gelmişler ve yavaş da olsa yoksulların korunması merkezi yönetimin faaliyet ve kontrol alanına girmeye başlamıştır. Evkaf hazinesi zamanla maliye hazinesi ile bütünleşmiş ve sosyal yardım fonksiyonu, merkezi devletin bir fonksiyonuna dönüşmüştür. Maliye bütçesinden yapılan yardımların dışında, valilerin yetkisi altında bulunan "kapualtı hasılatı"ndan da yoksullar için harcama yapıldığı görülmektedir. Yoksul, kimsesiz, memur, işsiz gibi kimselere bağlanan muhtacın maaşlarının Tanzimattan sonra hazine giderleri içinde yer aldığı, Meşrutiyetle beraber bir düzene sokulduğu söylenebilir.¹⁴³

Devletin gerçekleştirdiği sosyal yardımların yanında, padişahların yapmış oldukları hayır işleri de Osmanlı Devleti'nde önemli bir yer tutmaktadır. Osmanlı padişahları, yapmış olduğu hayır işlerini görünür kılmaya özenmiş, hayır işlerini politik amaçla yani iktidara meşruiyet sağlamak için kullanmışlardır. II. Abdülhamit de bu yönde adım atarak hayır işlerini çok önemsemiştir. Abdülhamit hayır işleri için vakıf kurmak yerine, padişahın doğrudan kontrolü altında bulunan Hazine-i Hassa Nezaretini ve Emlak-ı Seniyye İdaresini kullanmayı tercih etmiştir. Abdülhamit'in yaptığı hayır harcamaları ise, dini nitelikli harcamalar, eğitim alanında yapılan harcamalar, bayındırlık alanında yapılan harcamalar ve sosyal yardım alanında yapılan harcamalardan oluştuğu görülmektedir.¹⁴⁴

Bu dönem Osmanlı Devleti'nde sosyal uygulama alanında sosyal yardım kurumları da yer almaktadır. Bu kurumların başında 1896 yılında tamamlanan Darülaceze sayılabilir. 1899 yılında Hamidiye Eftal Hastanesi, modern bir hastane olarak kadın ve çocuklara hizmet vermeye başlamıştır. 1902 yılında yetimlere barınma ve eğitim hizmeti sağlamak için Darul-hayr-ı Alî hizmete girmiştir. Bunların yanında birçok ilde, gurebâ hastaneleri; kimsesiz, yoksul çocuklar için sanayi mektebi biçiminde ıslahhaneler ile İstanbul'da sivil ve askeri hastaneler açılmıştır. 19. yüzyıl sonunda oluşturulan bu kurumlar ile vatandaşlara temel sağlık ve sosyal hakların sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.¹⁴⁵

¹⁴³ Özbek, a.g.k., 2016, s.53-59

¹⁴⁴ Özbek, a.g.k., 2016, s.151-158

¹⁴⁵ Özbek, a.g.k., 2016, s.195,196

II. Meşrutiyet ile beraber sosyal uygulamalarda düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. Örneğin, "Müessesat-ı Hayriye-i Sıhhiye İdaresi" kurularak, İstanbul'daki hastane ve sosyal refah kurumları birbirine bağlanmıştır. 1910 yılında bir düzenlemeyle muhtacın maaşlarındaki keyfilik ve belirsizlik ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca Meşrutiyet rejimi, geleneksel sosyal yardımların izlerini de silmeye çalışmış; sosyal uygulama ve sosyal kurumların padişah imajını oluşturmaya yönelik olmaktan çıkarak, sosyal uygulamaların modern devletin vatandaşına sunmakla yükümlü olduğu hizmetler kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini öngörmüştür. Ancak Meşrutiyet döneminin çalkantılı siyasi ve ekonomik koşulları altında sosyal refah rejiminin oluşturulması güçleşmiştir.¹⁴⁶

Bu dönemde bir dizi yarı-resmi nitelikli vatanseverlik ve milliyetçilik eksenleri etrafında kurulan cemiyetler, İstanbul dışında da faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Bu cemiyetlerin en önemlileri 1909 yılında kurulan "Osmanlı Donanma-yı Milliye İane Cemiyeti", 1911 yılında kurulan "Osmanlı Hilal-i Ahmer Cemiyeti" ve 1913 yılında kurulan "Müdafaa-i Milleye Cemiyeti"dir. Osmanlı siyasi eliti ve İttihatçı çevreler bu cemiyetler aracılığıyla, devlet-toplum ilişkisine yönelik organik bir anlayışın egemen bir fikir haline gelmesini sağlamışlardır. Bu cemiyetlerin vatanseverlik ve milliyetçilik eksenli söylemleri, sosyal yardım ve gönüllü faaliyet alanlarının "nasyonalizasyonu" ve "militarizasyonu" sonuçlanmıştır. Balkan Savaşları'yla birlikte ve ardından bir dizi siyasi ve askeri olay(Avusturya-Macaristan'ın Bosna-Hersek'i işgali, Girit'in Yunanistan'la birleşmesi, Arnavutluk ve Yemen isyanları, İtalya'nın Trablusgarb'ı işgali) Osmanlı siyasi elitinin ve toplumun büyük kesimlerinin ilgi ve enerjisini vatanseverlik, milliyetçilik ve savaşla ilgili alanlara yöneltmiştir. Bu ortamda sosyal yardım faaliyetlerinde öncelik, savaş yetimleri, asker aileleri, göçmenler olmuş; gönüllü faaliyetler, yardım ve bağış kampanyaları savaş ve orduya hizmet doğrultusunda şekillenmiştir.¹⁴⁷

Osmanlı döneminde, gerek endüstrileşme, gerek demokratikleşme açısından çok sınırlı girişimlerin olduğu söylenebilir. Meşrutiyetin ilanından sonra eğitim ve sağlık konusuna önem verilse de, bunların toplumsal gelişme ve halkın talebiyle ilgisi yoktur. Endüstri ise genellikle, temel bazı ihtiyaç maddelerinin karşılanması için kurulan sanayi

¹⁴⁶ Özbek, a.g.k., 2016, s.276-278

¹⁴⁷ Özbek, a.g.k., 2016, s.295-334

ile bir kaç dokuma ve silah fabrikasından ibarettir. Ayrıca endüstri sektöründeki işçilerin az miktarını Türkler oluşturmakta, geri kalanını özellikle vasıflı işçiler olmak üzere gayrimüslümler oluşturmaktadır. Çalışanların korunması bakımından, 1860 tarihli Mecelle'nin birkaç maddesi hariç, endüstri ilişkileriyle ilgili ilk yasa 1865 tarihinde Ereğli kömür havzası için çıkarılan "Dilaver Paşa Nizamnamesi"dir. Bu nizamnamede ücretler, çalışma süresi, iş güvenliği ve işçi sağlığı gibi konuların yer aldığı görülmektedir. Ardından 1869 tarihinde "Maadin Nizamnamesi" yayınlanarak, zorunlu çalıştırma usullerine son verildiği ve iş kazalarına karşı işverenlerin almaları gereken önlemler belirtilmiştir. 1871 yılında ilk işçi örgütlenmesi olan "Ameleperv Cemiyeti", işçilere sosyal yardım ilkesiyle kurulmuş, izleyen süreçte II. Meşrutiyete kadar işçi hareketi ve örgütlenmesi olmamıştır. II. Meşrutiyetin getirdiği özgürlük havası içinde işçilerin yoğun grevleri görülmüştür. Devlet yasaklamadan yana tavrını koyarak 1909 tarihinde "Tatil'i Eşkal Kanunu" ile grev ve sendikacılık faaliyetleri yasaklanmıştır. Böylece endüstrileşme gelişmediği gibi, sosyal sınıflarında güçlenmesi mümkün olmamış, kısaca sosyal politikanın doğması için gerekli ortam oluşmamıştır.¹⁴⁸

2.1.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Batılı devletlerde yoksul yardımı konusu, sosyal politikaların başlangıç noktasını oluşturmuştur. Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarında yoksulluk konusunun ele alınışı, modern yoksulluk tartışmalarının bazı özelliklerini yansıtıyor, ancak kapitalist gelişme süreci içinde Avrupa'da ortaya çıkan yaklaşımdan iki bakımdan ayrılmaktadır. Birincisi, emek arzıyla ilgili ekonomik kaygıların, siyasi kaygılara göre epeyce geride kalmış olmasıdır. Buna göre köyün çözülmemesi ve kentlere göçün engellenmesi amacıyla "özgür emek piyasası"nın ortaya çıkışı engellenmiştir. İkincisi, yoksullukla mücadelede siyasi yetkililere sorumluluk yükleyen politika fikri yani, "siyasi sorumluluk" bilinci Cumhuriyetin ilk yıllarında önemli bir yer edinmemiştir. Türkiye'de özellikle tek partili dönemde, yoksullukla mücadele devletin sorumlulukları arasında sayılmamış; sosyal yardım alanı genellikle gönüllü çabalar ve sivil toplum kuruluşlarına ait bir görev olarak görülmüştür. Bu görevi üstlenen gönüllü kuruluşlar ise, devletten bağımsız olmayan,

¹⁴⁸Koray, a.g.k., 2012, s.125-127

devletle içiçe ve devletten mali destek alarak faaliyetlerini yürüten kuruluşlar olmuşlardır.¹⁴⁹

Bu dönem Cumhuriyet Türkiye'sinde yoksulluğa nasıl bakıldığını anlamak için, dönemin şartlarının da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Savaştan çıkmış, zorunlu göçlerle perişan olmuş bir tarım ülkesi söz konusudur. Savaş, Ermeni tehciri, nüfus mübadelesi ve Rum göçleri sonucu ciddi oranda nüfus düşüşü söz konusudur. Söz konusu nüfus hareketlerinin şehirleşme oranını düşürdüğü görülmektedir. Ayrıca, bu dönemde Türkiye'de benimsenen daha çok köylü yoksulluğu olup, kentli yoksulluğu üzerinde fazla durulmadı görülmektedir. Yoksulluğun savaş ve nüfus hareketleri dışında diğer nedenlerine baktığımızda, 1928'de yaşanan kuraklık ve 1930 ekonomik krizi ülke ekonomisini etkilemiştir. Türkiye savaşa girmemiş olmasına rağmen II. Dünya Savaşı yıllarının da büyük yoksulluğun yaşandığı yıllar olduğu söylenebilir.¹⁵⁰

Bu dönemin devlet yönetiminin köy yoksulluğuna odaklandığı ve bu doğrultuda düzenlemeler yaptığı görülmektedir. Bunun ilk somut örneği ise, 1925 yılında devlet gelirlerinin neredeyse beşte birini oluşturan aşar vergisinin kaldırılmasıdır. Ancak devlet, bu gelir düşüşünü tüketim mallarına koyduğu dolaylı vergilerle telafi etmeye çalışmış, bu durum ise sosyal harcamalardan pay alması gereken kent yoksullarının bir de vergi yükü altında ezilmelerine neden olmuştur. Ayrıca köylünün 1932'de devreye giren destek alımlarından sonra zirai krediler yoluyla da desteklendiği görülmektedir.¹⁵¹

Osmanlı Devleti'nden gelişmemiş bir endüstri devralan Cumhuriyet Türkiye'si, ilk olarak ekonomik kalkınmayı sağlamak için endüstrinin gelişmesine önem veren bir politika izlemek istemiştir. Bu doğrultuda, Cumhuriyeti ilan etmeden önce, 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir'de Türkiye İktisat Kongresi toplanmıştır. İzleyen dönemde, 1927'de Teşvik-i Sanayi Kanunu, 1929'da Gümrük Tarife Kanunu ve alınan diğer finansman önlemleri de özel girişimciliğin gelişmesine yetmemiş, devletçilik esaslı ekonomik kalkınma uygulanmak zorunda kalınmıştır.¹⁵²

Cumhuriyetin ilk yıllarında, ekonomik politikaların yanında sosyal politikalara yer verilerek az da olsa gelişme sağlanmıştır. Ankara hükümeti tarafından, çalışma

¹⁴⁹A., Buğra (2018). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye'de sosyal politika*. İstanbul: İletişim Yayınları, s. 97, 98

¹⁵⁰Buğra, a.g.k., 2018, s.100, 101

¹⁵¹Buğra, a.g.k., 2018, s.109

¹⁵²Koray, a.g.k., 2012, s.127

koşullarını içeren bazı düzenlemeler yapmakla beraber, bu düzenlemelerin ülkedeki tüm işçileri kapsamak ve onların çalışma şartlarını düzenlemek yerine, her iş alanı ve bölgesi için o bölge ve iş şartlarına uygun yasalar hazırlanması tercih edilmiştir.¹⁵³ Bunlardan ilki işçileri korumaya yönelik olan, 1921 yılında çıkarılan "Ereğli Havzası Maden İşçilerinin Hukukuna Mütedair Kanun"dur. Takip eden yıllarda çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik, 1925 yılında işçilerin hafta tatilini düzenleyen "Hafta Tatili Kanunu", 1930 yılında muhtaç kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını ve işçi sağlığını koruyucu hükümler içeren "Umumi Hıfzısıhha Kanunu" çıkarılmıştır.¹⁵⁴

1924 Anayasası da işçi-işveren ilişkilerine yönelik bazı önemli hükümler getirmiştir. Bu hükümlere göre, işçi ve işverenler dernek kurma ve toplantı yapma hakkına kavuşmuşlardır. Bu hükümler kapsamında sendika kurma ve grev yapma yasağı getiren 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanununun yasaklarının ortadan kaldırıldığını söylemek mümkündür.¹⁵⁵ Bu dönemde 1924 Anayasası'nın tanıdığı bu hak ile işçi cemiyetlerinin kurulduğu görülmektedir. Bu derneklerden en önemlilerinden biri 1924 yılında kurulan ve daha sonra İşçi Fırkası'yla yakın ilişkilerinden dolayı bakanlar kurulu kararıyla 1928 yılında kapatılan "Amele Teali Cemiyeti"dir. 1925 yılında kabul edilen Takrir-i Sükûn Kanunu da işçi örgütlerinin gelişmesini engelleyen bir olaydır.¹⁵⁶ Bütün bu gelişmelerle beraber 1926 tarihli Türk Ceza Kanunu ile başlatılan grev ve lokavt yasaklarının da etkisiyle 1938 yılına kadar sendika kurma konusundaki liberal hükümlerin etkisini gösteremediği görülmektedir.¹⁵⁷

1924 Anayasası'nda devletin sosyal görev ve sorumluluklarını açık olarak belirleyen hükümler yer almamasına karşın, 80. ve 87. maddelerinde eğitim ve öğretimle ilgili hükümlerde, devletin bu konu hakkındaki denetim ve gözetimi, ilköğretimin zorunlu olduğu ve eğitimin parasız yapılması gerektiği öngörülmüştür.¹⁵⁸ 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu'nda ise, zorunlu ve isteğe bağlı görevler arasında, dönemin şartlarına uygun sosyal hizmetler ve sosyal yardım görevine yer verilmiştir. 1926 tarihli Türk Medeni Kanunu da sosyal hizmet ve sosyal yardımların temelini teşkil edecek nitelikte yasal düzenlemeler yapmış ve bu alanda

¹⁵³Serter, a.g.k., 1994, s.117

¹⁵⁴Koray, a.g.k., 2012, s.127, 128

¹⁵⁵Serter, a.g.k., 1994, s. 119

¹⁵⁶Koray, a.g.k., 2012, s.128

¹⁵⁷Serter, a.g.k., 1994, s.121

¹⁵⁸Serter, a.g.k., 1994, s. 120

kurumsallaşmanın sağlanmasında rol oynamıştır.¹⁵⁹ Yine 1926 yılında kabul edilen Borçlar Kanunu'nda işçilere işverenlerle "umumi mukavale" yapma hakkı tanınmıştır.¹⁶⁰

Türkiye devleti 1932 yılında Milletlerarası Çalışma Teşkilatına üye olmuş ve bu kuruluşun statüsü hükümlerine göre Türkiye, bir iş kanunu hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Bu doğrultuda, 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanununu kabul edilmiş ve bu kanun bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Devlet müdahalesi ile çalışma koşullarının toplum yararına düzenlemesi ilkesine sadık kalan kanun, eksikliklerine ve uygulamadaki aksaklıklarına rağmen, çalışma hayatını düzenleyici ilk ciddi girişim özelliğine sahiptir. Kanun, işçi ve işveren ilişkilerini düzenlemiş; asgari ücret ilk defa kanunun 32. maddesinde düzenlenmiş; 100 ile 107. maddelerinde sosyal sigortaların kuruluşu ile ilgili ilkeler belirlenmiş; 100. maddesinde iş kazası ve meslek hastalıkları ile ilgili olarak hastalık, analık, yaşlılık, işten kalma ve ölüm hallerinde yapılacak sosyal yardımların devlet tarafından tanzim edileceği öngörülmüştür. 101. maddesinde sözleşmelere, sigorta yardım ve yükümlülüklerini azaltmak veya başkasına devretme amacıyla hüküm konulamayacağı; 106. maddesinde ise, işverenin sigorta mükellefiyetinden dolayı işçi ücretlerinde indirim yapamayacağı belirtilmiştir. Ancak kanunda, "grev ve lokavt yasaktır" hükmünün yer alması dikkat çekmektedir. Yine bu kanunun sosyal sigortaların kuruluşu ile ilgili hükümleri II. Dünya Savaşı ve diğer nedenlerle 1946 yılına kadar ertelenmiştir.¹⁶¹

Cumhuriyetin ilk yıllarında temel sağlık ve eğitim hizmetleri alanındaki kazanımların da çok yetersiz olduğu görülmektedir. Sağlık alanında ciddi bir gayret sarf edilmesine karşın eldeki sınırlı kaynaklarla halk sağlığı politikasının pek başarılı olamayacağı ortadadır. 1936 tarihli teşkilat kanunuyla "Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti"ne(Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) ağır sorumluluklar yüklenmiştir. Ancak söz konusu kanunda, kuruma sağlık ve sosyal yardım faaliyetlerinden çok, nüfusun ıslahına yönelik bir nitelik öngörülmüştür. Yine bu dönemde hastane ve sağlık imkanlarının büyük çoğunluğu İstanbul'dadır ve diğer yerlerde yeterli sağlık merkezi ve sağlık personeli bulunmamaktadır. Eğitim alanındaki gelişmeler ise, sağlık alanındakilerden daha sınırlı olmuştur. Köylerde mektebe kaydolanların, yarısının sadece birinci sınıfı tamamlayabildiği, %32,5'inin üçüncü sınıfa kadar gelebildiği;

¹⁵⁹Artan, a.g.k., 2012, s.106-108

¹⁶⁰Koray, a.g.k., 2012, s. 128

¹⁶¹Serter, a.g.k., 1994, s.124-126

kentlerde mektebe kaydolanların sadece %27'sinin mezun olduğu bilinmektedir. Eğitime ayrılan kaynakların ise, 1935-1948 arasında cari fiyatlarla arttığı görünse de, sabit fiyatlarla hesaplandığında %41 oranında düştüğü görülmektedir. Devlet kaynaklarındaki yetersizliğin, 1936'da köy enstitüleri uygulamasının başlamış olmasında önemli bir rol oynadığı düşünülmektedir. Ancak, köy enstitülerinin, tıpkı sanayi ve tarımda çalışan işçileri emek piyasası içinde birlikte ele almayıp, eğitimde de köy ve şehri ayrı düşünen, sosyal ve ekonomik alanın içinde birlikte ele almayan bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Yani eğitimde fırsat eşitliği sağlanmamış, eğitim köyün ihtiyacına göre biçimlenmiş olmaktadır.¹⁶²

Osmanlı döneminde hizmete başlayan bazı sosyal hizmet kurumları, Cumhuriyetle birlikte yeniden düzenlenerek varlıklarını devam ettirmişlerdir. I. Dünya savaşı sonrasında ortada kalan kimsesiz ve yetim çocuklara hizmet vermek amacıyla 1915 yılında ilk Darüleytam İstanbul'da kurulmuştur.¹⁶³ Darüleytamlar, yetim ve korunmaya muhtaç çocukları besleyip barındırdığı gibi, onların iyi bir eğitim almalarını da sağlamış ve özellikle sanat dallarında gelişmelerini sağlayarak, geleceklerini güvence altına almalarını amaç edinmiştir. Aynı zamanda bir çok darüleytam öğrencisi, sanayi ve ziraat öğrenimi için Almanya'ya gönderilmiştir. Çocuk sayısı 15-20 binleri bulan Darüleytamlar savaş nedeniyle kurulmuş ve yine savaş nedeniyle bu çocuklara bakamayacak duruma gelmiştir. Önce İstanbul dışındaki Darüleytamlar kapatılmış ve ardından İstanbul'daki Darüleytam da 1918'de kapatılmak zorunda kalınmıştır.¹⁶⁴ Darüleytamların ihtiyacı karşılayamamış olması ve daha fazla çocuğa kaliteli hizmet verilebilmesi ihtiyacı üzerine, 1917'de İstanbul'da, ardından 1921'de Ankara'da Himaye-i Eftal Cemiyeti kurulmuştur.¹⁶⁵ Günümüz Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun başlangıcı olarak kabul edilen Himaye-i Eftal Cemiyeti'nin ilk kuruluşu, mahalli düzeyde 1908 yılında Kırklareli'de olmuş ve resmi olarak kurulması ise, 1921 yılında M.Kemal'in emriyle olmuştur.¹⁶⁶ 1921'de 10 olan şube sayısı, 1935' e gelindiğinde 612'ye çıkmıştır. Kurum 1935 yılında, "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" adını almıştır. Sosyal hizmetlerin tek elde toplanması amacıyla 1983 yılında

¹⁶²Buğra, a.g.k., 2018, s. 118-123

¹⁶³B., Şen ve M. Ö., Taşkesen (2016). *Yoksulluk ve sosyal hizmet*. Ankara: Karaağaç Yayıncılık, s. 167

¹⁶⁴E., Müezzinoğlu (2012). *I. Dünya Savaşı esnasında yetim ve öksüz çocukların himayesi ve eğitimi: Darüleytam*. History Studies Volume 4/1 2012, s.400. <http://www.historystudies.net/dergi/tar201512e5c2b.pdf> (Erişim tarihi: 20.03.2019)

¹⁶⁵Şen ve Taşkesen, a.g.k., 2016, s.167

¹⁶⁶Artan, a.g.k., 2012, s. 98

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu(SHÇEK) Kanunu çıkarılmış ve dağınık halde bulunan çocuk koruma hizmetleri toparlanmak istenmiştir.¹⁶⁷ Bu kanunla Kurum kamu tüzel kişiliği olan katma bütçeli bir kuruluş haline gelmiştir. 1991 yılında Kanun Hükmünde Kararname(KHK) ile Başbakanlığa bağlanmıştır. 2011 yılında ise, SHÇEK revize edilerek, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na dönüştürülmüş¹⁶⁸, günümüzde ise, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde varlığını sürdürmektedir.

Tek parti döneminde yoksulluğa, dilencilik karşıtı modern görüşler ile devletten bağımsız olmayan gönüllü kuruluşların birlikte biçimlendiği bir gönüllü sisteminin geliştiği görülmektedir. Osmanlı devletinden kalma dilenciliği aşağılayan modern görüş, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Genel olarak Cumhuriyet Tarihinin yoksullukla mücadele veren tek kuruluşu İstanbul'da faaliyet gösteren darülaceze olmuştur. Gönüllülük esasına göre faaliyet gösteren kurum devlete bağlı olarak çalışmaktadır. Başlangıçta, Dahiliye Nezareti(İçişleri Bakanlığı)'ne bağlı olarak çalışan kurum, Cumhuriyet döneminde önce Sıhhiye Vekâletine, ardından Sağlık Bakanlığına sonra da İstanbul Belediyesine bağlanmıştır.¹⁶⁹ II. Abdülhamit tarafından, 1877 Osmanlı-Rus savaşının ardından sokaklarda artış gösteren evsiz, barksız, hasta, kimsesiz çocuk ve dilencilerin artması üzerine; bunların toplanarak ıslah edilmesi ve bunlara sanat kazandırılması amacıyla kurulmuştur. Kurulduğu günden buyana, 30.000'i çocuk olmak üzere toplam 72.000 kişiye ev sahipliği yapmış ve halen 600 kişiye ev sahipliği yaptığı bilinmektedir. Şu an Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı olarak hizmet veren kurum, barınan sakinlerinin giyinme, barınma, sağlık ve bakım gibi tüm ihtiyaçlarını karşılamaktadır.¹⁷⁰

27 Mayıs 1960 İhtilali'nden sonra kabul edilen 1961 Anayasası, Türk sosyal politika tarihi açısından dönüm noktasını oluşturmaktadır. Sosyal devlet ilkesi ilk defa anayasada yer almış; çalışma hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı, sendika hak ve özgürlüğü anayasa ile güvence altına alınmıştır. Özgürlük havası içinde işçiler örgütlenmeye başlamış ve yeni sistem içinde toplu ilişkiler sonucu işçi ve işveren

¹⁶⁷ T., Kaynarca (2012), *Çocuk Esirgeme Kurumunun kuruluşuna ilişkin*. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=4066 (Erişim tarihi:08.04.2019)

¹⁶⁸Şen ve Taşkesen, a.g.k., 2016, s.167

¹⁶⁹Buğra, a.g.k., 2018, s. 133-135

¹⁷⁰ <https://www.darulaceze.gov.tr> (Erişim tarihi: 08.04.2019)

ilişkileri yeniden şekillenmeye başlamıştır.¹⁷¹ 1961 Anayasası'nın 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir" denilerek Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri belirtilmiştir. Bu döneme kadar sınırlı bir sosyal politika benimseyen devletin, 1961 Anayasası'nda çeşitli alanlarda sosyal düzenlemeler yaptığı görülmektedir.¹⁷² Örneğin 40. maddede, "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Kanun, bu hürriyetleri, ancak kamu yararı amacıyla sınırlayabilir. Devlet, özel teşebbüslerin milli iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." denilerek çalışma hayatında düzenleme yapmış ve özel teşebbüsün gelişimi için gerekli önlemlerin alınmasını öngörmüştür. İktisadi ve sosyal hayatın düzenlendiği 41. maddede, "İktisadi ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir." ve madde ile ilgili dipnotta "İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir." denilerek, sosyal devlet anlayışı ve sosyal devlet olmanın yükümlükleri ifade edilmiştir.¹⁷³ Devamındaki 42-48. maddelerde, devletin, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının gelişmesi ve işsizliğin önlenmesi için gerekli tedbirleri alacağı; kimsenin yaşına, gücüne ve cinsiyetine uymayan bir işte çalıştırılmayacağı; herkesin dinlenme hakkına sahip olduğu; çalışanların yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır adaletli ücreti almaları için gerekli önlemlerin alınması gerektiği; çalışanların sendika kurma, toptu sözleşme ve grev haklarına sahip oldukları; herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve hakkın temini için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatını kurmanın devletin görevi olduğu belirtilmiştir.

1961 Anayasasının 49. ve 50. maddelerinde, devletin sağlık, konut, eğitim alanlarındaki görev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Bu maddeler devlete sağlık, konut ve eğitim konularında politikalar saptama ve bunların uygulanması için mali katkı yükümlülüğü getirmiş ve 53. maddede, "Devlet... iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma

¹⁷¹Koray, a.g.k., 2012, s. 131, 132

¹⁷²Koray, a.g.k., 2012, s. 132

¹⁷³Serter, a.g.k., 1994, s.132

ödevini ancak iktisadi gelişme ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" denilerek devletin sosyal görevleri belirlenirken mali imkânlar da hesaba katılmıştır.¹⁷⁴

1961 Anayasası'ndan sonra Türkiye'de planlı kalkınma dönemine girilmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi emri gereği, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve ardından 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konmuştur. Kalkınma planları ile hedeflenen, yüzde yedi dolaylarında kalkınma hızının gerçekleşmesi, iş gücünün ve iş olanaklarının artırılması, dış ödeme dengesinin sağlanması ve bunların adalet ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi olarak belirlenmiştir. Uygulanan politikalarla hedefe kısmen ulaşılsa da yaşanan 12 Eylül 1980 müdahalesiyle, önce demokratik hareketlere ara verilmiş ve ardından yeni bir anayasal döneme girilmiştir.¹⁷⁵

1961-1980 arası dönemde de sosyal devlet politikaları doğrultusunda çeşitli kanun ve uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Bunlardan en önemlileri, çalışma hayatı konusunda köklü adımların atılmasıdır. Bu doğrultuda, 1963 yılında 274 sayılı "Sendikalar Kanunu" çıkarılarak sendika hürriyetini tehdit eden dönem kapanmış; 275 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu" ile, sendikaların kollektif pazarlıkimkânları ve demokratik mücadele vasıtalarının başında gelen grev ve lokavt hakları düzenlenmiştir. Ardından, 1964 tarihli 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" çıkarılarak, sosyal güvenlik hizmetleri genişletilmiş ve sosyal sigorta kanunları tek kanun içinde toplanmış; 1967 yılında 931 sayılı "İş Kanunu" çıkarılmasına rağmen 1970 yılında Anayasa Mahkemesi'nin iptali üzerine 1971 yılında 1475 sayı ile yeni "İş Kanunu" çıkarılmıştır. Yine 1971 yılında 1479 sayılı "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu"(BAĞKUR Kanunu) çıkarılmıştır. 65 yaş üstü muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşları için aylık öngören kanun 1977'de yürürlüğe girmiş ve yine aynı yıl 2089 sayı ile "Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu" çıkarılmıştır. 1961 Anayasası'nın sosyal devlet prensipi, kanunlarla da desteklenmiş ve böylece, devletin sosyal alandaki gücü ortaya konmuştur.¹⁷⁶

¹⁷⁴Serter, a.g.k., 1994, s.133

¹⁷⁵Koray, a.g.k., 2012, s.132, 133

¹⁷⁶Serter, a.g.k., 1994, s.134, 135

1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'nın özgürlükçü ruhundan uzaklaşarak, gerek hak ve özgürlüklerin sınırlandığı gerekse özerk kurumların tasfiye edildiği ve merkezileşmenin esas alındığı bir anayasa olduğunu söylemek mümkündür. Buna karşın, Anayasa'nın 2. maddesinde, devletin laik, demokratik, sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmeye devam edilmekte ve 5. maddesinde, "... kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" denilerek devletin amaç ve görevleri sıralanmaktadır. Ancak, 65. maddede, "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" denilerek sosyal ve ekonomik hakların sınırı konulmuş bulunmaktadır. 1982 Anayasası bir yandan kısıtlayıcı hükümler getirerek, bir yandan da liberal felsefesiyle devletin, sosyal denge ve uzlaşmacı rolünden uzaklaşmasını sağlamıştır. Hatta dönemin başbakanının "sosyal devletin öldüğünden" söz etmekten çekinmediği ve sosyal devlet ilkesinin Anayasa'da yer almasına karşın, uygulanan politikalarda geçerliliğini yitirdiği görülmektedir.¹⁷⁷

Türkiye 1980'li yıllarda küreselleşmeye başlamış, 1990'larda bunu büyük ölçüde tamamlamıştır. Serbest piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte, Türkiye dışa açık bir ülke haline gelmiştir. Yaşanan ekonomik gelişmeler, yönetim anlayışında da değişikliklere neden olmuştur.¹⁷⁸ 1990'lı yıllarda gündemi daha çok, bütçe açıkları, borsa, faiz iniş çıkışı, borçların ödenmesi gibi küresel ve neo-liberal konular teşkil ederken, sosyal haklar ve devletin sosyal sorumluluğu gibi konular önemini yitirmeye başlamıştır. Bu dönemde toplumsal sorunlar artmasına karşın, devletin izlediği politikalar, siyasal ve toplumsal yapıya özgü nedenlerle, sosyal devlet anlayışı ve sosyal politika yerini, liberal devlet veya seyirci devlete bıraktığı görülmektedir. Örneğin, işsizlik, yoksulluk, eşitsiz ve adaletsiz gelir dağılımı gibi konular gazete haberlerine konu olmasına karşın devlet, sosyal sorunları sosyal devlet anlayışıyla değil, liberal devletin sosyal yardım anlayışıyla çözmeye çalışmaktadır.¹⁷⁹

2001 sonrası dönemde sosyal politika anlayışı, sadece formel sektörde çalışanları değil bütün vatandaşları kapsayacak şekilde uygulanması gündeme gelmiştir. Bunda, 2001 ekonomik krizi sonrasında zaten var olan yoksulluk sorunun artarak daha

¹⁷⁷Koray, a.g.k., 2012, s.133, 134

¹⁷⁸Artan, a.g.k., 2012, s169

¹⁷⁹Koray, a.g.k., 2012, s.134

görürünür hale gelmesi ve Avrupa Birliğine(AB) üyelik sürecinde sosyal politikalar alanında ciddi değişiklik sürecinin başlaması olarak sayılabilir. AB'ye uyum sürecinin bir parçası olarak 2004 yılında hazırlanan "Sosyal İçerme Belgesi(JIM-Joint Inclusion Memorandum)", Türkiye'deki yoksulluk boyutunu, indirgeyerek göz ardı etme eğilimine bırakmadan, bütün boyutuyla gözler önüne sermiştir. Neo-liberalizmin 1980'lerde piyasa köktenciliğiyle başlayan uluslararası ideolojik ortam, 1990'larda "yönetişim" kavramına dönüşmüştür. Bu kavram, piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlamakta devletin düzenleyici rolünü esas almakta ve tüm dünyada büyük boyutlara ulaşan yoksullukla mücadelede devlete bazı görevler düştüğünü kabul etmektedir. Ancak, yoksullukla mücadelede ve sosyal hizmet sunumunda, temel vurgu gönüllülük ve sivil toplum kuruluşları üzerinde yoğunlaşmıştır. Türkiye'de de dünyadaki ideolojik gelişmelere paralel, hayırseverlik, gönüllülük ve din temelli davranış ve kurumlar, sosyal politikaya etki etmişlerdir.¹⁸⁰

2001 krizi sonrası, ülkemizde yoksulluğun görmezden gelinemeyecek durumda olması, sosyal yardım uygulamalarını gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda yapılan ilk uygulamalardan biri, ilköğretim ders kitaplarının parasız olarak dağıtılması olmuştur. Ardından, bir Dünya Bankası projesi olan "Sosyal Riski Azaltma" projesi kapsamında uygulamaya konan "Şartlı Nakit Transferi" ile, okul yaşındaki çocukların okula gönderilmeleri, daha küçük yaştakilerin sağlık kontrolü ve aşılarının yapılması için düzenli nakit yardımı yapılması uygulaması gerçekleştirilmiştir. Sadece yoksulların hastane masrafları için 1992 yılında uygulamaya konan Yeşil Kart uygulaması, 2004 yılından itibaren yoksulların ilaç masraflarını da karşılamaya başlamıştır. Bu dönemin en önemli gelişmelerinden biri de Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası reformudur. Reform kapsamında, bütün sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanması, devletin işçi ve işverenlerin ödeği primlere katkıda bulunması, Genel Sağlık Sigortası kapsamında herkesin aynı kurumlarda ve aynı koşullarda sağlık hizmeti alması, 18 yaş altı çocukların anne ve babalarının ödediği primlerden bağımsız olarak, devlet güvencesi altında sağlık hizmetlerinden yararlanması öngörülmüştür.¹⁸¹

Uygulamaya konan Genel Sağlık Sigortası'yla bir sorun da ortaya çıkmış olmaktadır. Sağlık sigortası primi esasına göre işleyen sistem, bu primi ödeme gücü

¹⁸⁰Buğra, a.g.k., 2018, 221-223

¹⁸¹Buğra, a.g.k., 2018, 235-237

olarak kabul edilen asgari ücretin üçte biri gibi bir ölçüt, birçok ailenin sağlık sigortası primini ödemede sorun yaşayacağını ortaya koymuştur. Öte yandan sağlık sigortasını ödeyemeyen birçok kişinin sağlık sigortası kapsamından çıkarılacağı ve sağlık sisteminden yararlanamayacağı gerçeği ortaya çıkmıştır. Primlerin toplanamaması veya yetersiz kalması durumunda, prim ödeyenlerin de giderek daha fazla katkı sağlamasını gerektirecek ve bu hizmeti sağlayan sağlık kurumları açısından da, finansal sorunların çözümüne yeterli gelmeyecektir.¹⁸² Aynı durum emeklilik sisteminde de ortaya çıkmıştır. Emekliliğin hak edilebilmesi için ödenmesi gereken prim gün sayısının artırılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi, düzenli işte çalışanlarla düzensiz işte çalışanlar arasında eşitsizlik doğurmuştur. Bu uygulamayla düzensiz işte çalışanlar ve kol işçileri göz ardı edilmiştir.¹⁸³ Günümüzde, eğitim, sağlık, gelir dağılımı gibi konularda, sosyal adaletsizliği azaltıcı sosyal politikalarda bir gerileme yaşanmaktadır. Devletin, koruyucu ve denge sağlayıcı rolünden geri çekilerek, seyirci devlet rolünü üstlendiği söylenebilir. Eğitimde ve sağlık sektöründe, özel sektör piyasası oluşmuş bulunmakta; işsizlik ve yoksulluk önlenemezken, gelir dağılımında da eşitsizlikler büyümüş bulunmaktadır. Bu sorunları çözümü için uygulanması gereken sosyal politikalar ise yerini sosyal yardıma dayalı liberal-muhafazakâr anlayışa terk etmiş bulunmaktadır.¹⁸⁴

2.2. SOSYAL BELEDİYESİLİK

2.2.1. Sosyal Belediyecilik Kavramı

Kamu hizmetlerinin merkezden ya da yerelden sunulması, çoğu zaman ülkelerin üniter veya federal yapıya sahip olmaları ile ilişkili bulunmaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin sunumu, merkeziyetçi yapıya sahip üniter ülkelerde merkezi yönetim tarafından yerine getiriliyorken; federal yapıya sahip ülkelerde ise, kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı ve sunumu yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Bütün bu farklılıklara rağmen, 1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde, merkezi yönetimin etkinliğinin azalarak, yerel yönetimlerin sorumluluklarında artış olduğu görülmektedir.¹⁸⁵ Yeni Kamu Yönetimi anlayışı temelde, işletmecilik, yeni kamu işletmeciliği ya da girişimci yönetim gibi kavramlar üzerine kurulmuştur. Buna göre,

¹⁸²Koray, a.g.k., 2012, s.142

¹⁸³Buğra, a.g.k., 2018, 237

¹⁸⁴Koray, a.g.k., 2012, s.149, 150

¹⁸⁵Artan, a.g.k., 2012, s. 73

yeni yönetim anlayışı yönetimin piyasa koşullarına benzer koşullar içinde çalışmasını öngörür ve bu doğrultuda bürokrasi modeline dayalı örgütlenme yerine, merkezi idarenin küçülerek geniş-yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi bir yapıyı benimsemektedir.¹⁸⁶ 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın ilk başlarında sosyal devletin temellerinin atıldığı iş kazaları, sağlık ve işsizlik sigortalarının yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde, yerel yönetimlerin de sosyal politikadaki fonksiyonları genişlemiştir. 18. yüzyıl boyunca bir yandan nüfus artarken bir yandan da ekonomik ve sosyal yapıda önemli değişimlere neden olan endüstrileşme ve şehirleşme, yerel yönetimlerin fonksiyonlarının artmasına neden olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimler, içme suyundan, altyapı hizmetlerine, halk sağlığını koruyucu önlemlerden, eğitime kadar ve yoksullar için barınma evleri gibi birçok alanda görevler üstlenmişlerdir.¹⁸⁷

Günümüzde dünya bir yandan küreselleşirken bir yandan da yerelleşmekte ve küreselleşen dünyada devletlerin yerini kentler ve yerel düzeyde örgütlenmiş kurumlar almaktadır. Bundan dolayı, kentlerin ekonomik ve sosyal alandaki önemleri de giderek artmaktadır. Ancak, küreselleşme ve teknolojik gelişmelere eşlik eden neo-liberal politikaların merkezi yönetimin ekonomik ve sosyal alandaki rol ve sorumluluklarında sınırlandırıcı etki yaparken, "refah belediyeleri", "yerel refah devleti" diye adlandırılan sosyal belediyeçilik alanlarında da nispeten daralmaya neden olmaktadır.¹⁸⁸

Sosyal belediyeçilik, alışlagelmiş belediyeçilik anlayış ve kavramından ayrılan yeni bir anlayıştır. Buna göre belediyeler sadece alt yapı yapan bir kurum değil, vatandaşların sosyal ve kültürel hayatına büyük ölçüde katkıda bulunan, bu konuda önemli görev ve sorumluluklar alan bir yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal belediyeçilik, hizmetlerin vatandaşa mümkün olduğunca yakın sunulmasını öngören bir anlayışın ürünüdür ve sosyal devletten uzaklaşmayı değil, sosyal devletin yükünü üstlenerek, sosyal hak anlayışını savunarak, tüm dezavantajlı gruplar için yansız ve eşit hizmet sunulmasını hedefleyen bir anlayıştır.¹⁸⁹

Türkiye'de sosyal belediyeçilik kavramı üzerinde ittifak kurulamayan ve bu nedenle farklı açılardan değerlendirilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁸⁶Ersöz, a.g.k., 2004, s.37

¹⁸⁷Ersöz, a.g.k., 2004, s.25, 26

¹⁸⁸Ersöz, a.g.k., 2011) s. 83

¹⁸⁹M.M., Akkan (2017). *Türkiye'de sosyal belediyeçilik:Konya BŞB örneği Araştırma Raporu*. Konya: Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü, s.3. <http://www.kto.org.tr/d/file/turkiyede-sosyal-belediyeçilik-konya-bsb-orneği--mustafa-akkan.pdf> (Erişim tarihi: 16.10.2018)

Bununla beraber burada iki açıdan sosyal belediyecilikten bahsedilecektir. Bunlardan birincisinde Beki, sosyal belediyeciliği dar anlamda, "Belediye sınırları içinde ikamet eden halkın yaşam standartlarını yükseltecek mahiyette yapılan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bütününe verilen ad" olarak tanımlamıştır. Buna göre belediyenin asli görevleri dışında gerçekleştirdiği tüm sosyal yardım ve sosyal hizmetler sosyal belediyecilik kavramı içinde değerlendirilmiştir. Geniş anlamda sosyal belediyecilik ise, "Belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın yaşam standartlarını yükseltecek mahiyette yapılan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yanı sıra, her türlü kültürel, sanatsal, eğitsel ve sportif faaliyetler bütününe içinde barındıran bir anlayıştır." şeklinde ifade edilerek sosyal belediyenin, sosyal alanının kapsamı ortaya konulmuştur. Bu tanımda da ifade edildiği gibi özellikle 1994'den sonra belediyelerin, her türlü kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerde bulunduğu, meslek kazandırma ve kişisel gelişime yönelik eğitim hizmetleri verdikleri görülmektedir.¹⁹⁰ En yaygın tanımlardan biri olan Akdoğan'a ait tanıma göre ise sosyal belediyecilik, "Mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede; kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; muhtaçlara yardım yapılması ve sosyal dayanışmanın tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarını üstlenen; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir." şeklinde tanımlanmıştır.¹⁹¹

Ülkeler geliştikçe buna paralel olarak kentlerde gelişmiştir. Kentlerin dengeli, düzgün gelişiminden ülkenin bir bütün olarak etkilenmesinin yanında, hükümetin işleyişi, durumu ve gelişimi de kentleri etkilemiştir. En başından beri sosyal uygulamanıngelişim merkezi olan kentler, sanayi üretimi ve sosyal politikalarla gündeme gelmiş, sonrasında ise, kırsal alanları da kapsamına almıştır. Günümüzde yerel yönetimler ve özellikle belediyeler artan oranlı sosyal yardım faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler. Belediyeler, sosyal refahı uygulamada hem bürokrasiyi azaltması bakımından hem de toplum katılımını sağlaması bakımından önemli avantajlara sahip bulunmaktadır. Ayrıca belediye yönetimleri, kendi mekânlarında yerel

¹⁹⁰ A., Beki (2009). *Türkiye'de sosyal belediyecilik(Ümraniye Belediyesi örneği)*. İstanbul: Sena Ofset, s.42

¹⁹¹ Y., Akdoğan(2008)'dan alıntılan, Beki, a.g.k., 2009, s.43

insiyatifleri harekete geçirme, yardım uzlaşması sağlama, yapılan yardımları yönlendirme, toplumla diyaloga girebilme, zenginle yoksulu birleştirme ve yoksulu sisteme dahil etme bakımından merkezi yönetime göre daha fazla imkânlara sahiptir.¹⁹²

Belediye bazı hizmetleri özele devrederken, bazı hizmetler için de daha etkin rol üstlenmektedir. Merkezi yönetimin de bu alandan çekilmesiyle belediyelerin sosyal uygulamalarının daha da arttığı görülmektedir. Küreselleşmeyle beraber yaygın sosyal uygulamalarda bir daralma görülmesine karşın, yerel yönetimlerin sosyal faaliyetlerinde artış devam etmektedir. Sosyal belediyecilik kapsamında belediyeler, yerel kalkınmayı sağlama, istihdamı artırma ve girişimcilik politikalarıyla işsizliği azaltmaya çalışırken aynı zamanda da sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi konularda faaliyetlerini sürdürmektedirler. Sosyal belediyecilik toplum taleplerini karşılama ve vatandaş odaklılık kavramı doğrultusunda, sosyal dışlanma ve mahrumiyeti ortadan kaldırma amacıyla, yoksul vatandaşların ihtiyaçlarına yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. Bu kesimin refahının artırılması amacıyla belediyeler, konut, eğitim, sağlık, sosyal yardım, istihdamın sağlanması ve kültür faaliyetleri gibi çok geniş ve çeşitli alanlarda hizmetlerini sürdürmektedirler.¹⁹³

2.2.2. Sosyal Belediyeciliğin İşlevleri

Toplumun sosyal ihtiyaçlarını karşılama görevini üstlenen sosyal kurumlar bulunmakta ve bu kurumların başında belediyeler gelmektedir. Dolayısıyla sosyal belediyecilik, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılanması gerekliliğinden ortaya çıkmış ve bu bağlamda bazı temel fonksiyonları yerine getirerek bunu sağlamaktadır.¹⁹⁴ Sosyal belediyeciliğin sahip olduğu temel fonksiyonları şu şekilde sıralamak mümkündür:

2.2.2.1. Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon

Sosyalleşme, toplumun bir parçası haline gelme; kişinin içinde yaşadığı aile, okul, mesleki kuruluşlar gibi toplumsal kurumlar ve kültürel ortamın kendisinden beklediği şekilde davranmayı ve diğer bireyler ile uyum içinde yaşamayı öğrenme süreci olarak tanımlanabilir. Bireylerin sosyalleştirme ağının dışında kalmaları, toplumdan dışlanmalarına ve bu bireylerin bulundukları ortamda huzursuzluk kaynağı olmaları gibi

¹⁹²B., Keskin (2014). *Kamu sosyal politikalarında sosyal yardım*. İstanbul: Açılım Kitap, s.187

¹⁹³B., Keskin (2012-a). *Yoksulluğa yerel müdahale sosyal belediyecili*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s.75

¹⁹⁴Beki, a.g.k., 2009, s.56

sosyal sorunlara yol açabilmektedir. Belediyeler bu çerçevede, bir nevi sosyal eğitim işlevini yerine getirmektedirler. Bu bağlamda, yüksek ses, kötü koku ve görüntü saçarak çevreyi rahatsız eden vatandaşlarla ilgilenme görevi belediyelere ait bulunmaktadır.¹⁹⁵ Ömür boyu süren sosyalleşme sürecinde, yaşının gerektirdiği gibi sosyal rolleri edinemeyen ya da göç gibi nedenlerle katıldığı topluma uyum sağlayamayan bireylerin topluma kazandırılması amacıyla çalışmalar yapılmakta ve eğitim programları düzenlenmektedir. Ülkemizde de bu kapsamda belediyeler sosyalleştirmeye yönelik çalışmalar yürütmektedir. Örneğin, belediyeler tarafından, aile içi seminerleri, konferanslar, sportif faaliyetler, kişisel gelişim ve meslek edindirme kursları gibi çeşitli alanlarda hizmet verilerek bireylerin sosyalleşmesine katkı sağlamak ve onların toplumla bütünleşmesine imkân verilmektedir.¹⁹⁶

Sosyal kontrol ise, bir toplumun kendi varlık, birlik, işleyiş ve devamını sağlamak ve sürdürmek için üyeleri üzerindeki her türlü etki ve denetimleri yapması şeklinde tanımlanabilir.¹⁹⁷ Belediyeler, toplumsal düzenin devamının sağlanmasına yönelik bireye toplumsal beklentilere uygun davranış , kural ve değerler kazandırma manasında kontrol mekânizması görevini üstlenebilirler.¹⁹⁸ Sosyalleştirme işlevi sağlandığı takdirde sosyal kontrol işlevi de devreye girmiş olacaktır. Belediyeler kontrol görevini, kent konseyi toplantıları, demokratik katılım platformu, halk meclisleri, bilgi evleri gibi araçlarla halkla içiçe olma ve halka mesaj verme şeklinde yerine getirebilmektedirler.¹⁹⁹

2.2.2.2. Mobilize etme, yönlendirme, klavuzluk ve rehberlik etme

Toplumsal kesimlere yönelik olarak, danışmanlık hizmetlerinin verilmesi; dini ve milli günler gibi belirli gün ve olaylarla ilgili etkinlikler gerçekleştirilerek kültürel ve milli bilincin geliştirilmesi; bir sorun karşısında halkın nereye ve nasıl başvuracağı konusunda yönlendirmelerin yapılması gibi konular sosyal belediyeciliğin işlevleri arasında yer almaktadır. Tüketici danışma merkezleri buna örnek olarak verilebilir.²⁰⁰

2.2.2.3. Yardım etme

¹⁹⁵Kaya, a.g.k., 2003, s.275

¹⁹⁶Beki, a.g.k., 2009, s.56

¹⁹⁷S., Kızılçelik ve S., Ejder(1992)'den alıntılan, Beki, a.g.k., 2009, s.57

¹⁹⁸Kaya, a.g.k., 2003, s.275

¹⁹⁹Beki, a.g.k., 2009, s.58

²⁰⁰Kaya, a.g.k., 2003, s.276

Belediyeler, beldelerinde bulunan vatandaşların durumları hakkında kolaylıkla bilgi edinme avantajına sahip bulunmaktadırlar. Böylece bu bireylerin sosyo-ekonomik durumlarını takip ederek, onların asgari yaşam standartlarının sağlanması için gerekli olan gıda, giyim, ilaç, kırtasiye malzemesi, ısınma malzemesi gibi ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayabilirler.²⁰¹ Bu bakımdan belediyeler, belediye sınırları içinde sosyal doku haritası oluşturarak, elde ettikleri bilgiler sayesinde hangi kitlenin neye ihtiyaç duyduğu ve yapılan hizmetlerin verimlilik, etkinlik ve adalet açısından değerlendirmesini yapabilirler.²⁰²

2.2.2.4. Yatırım

Belediyeler, halkın geçim sıkıntısını gidermeye yönelik köklü tedbirler alamalarında, bunun için bazı yatırım ve uygulamalarla azaltılmasına yardımcı olabilirler. Belediyeler bu doğrultuda, tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aşevleri, sığınma ve bakım evleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri, kültür merkezleri gibi faaliyetlerle bireylere ekonomik ve kültürel olarak katkıda bulunabilmektedirler.²⁰³ Belediyeler yaptıkları yatırımlar ile halka konut, gıda, sağlık hizmeti gibi alanlarda daha ucuza faydalanabilme imkânı ile sosyal fayda sağlamaktadırlar.

2.3. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYESİCİLİK

2.3.1. Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Gelişimi

Türkiye'de sosyal belediyecilik kavramı ilk kez 1973-1977 döneminde kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Bu kavramın, Batılı ülkelerdeki "yerel refah devleti" ve "refah belediyeciliği" gibi kavramları karşılamak için türediği düşünülmektedir. Sosyal belediyecilik kavramı, 1973-1977 döneminde aşevi, fırın gibi bazı ihtiyaçları doğrudan üretmek için yatırım yapan belediyeler için kullanılmaya başlanmıştır. Ancak ülkemizde sosyal belediyecilik anlayışının ilk belirtileri 1990'lı yıllarda kendini göstermeye başlamıştır. Özellikle 1994 yerel seçimlerinden sonra İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyelerinin(BŞB) başına gelen başkanların, kişisel hizmet anlayışının yansıması olarak ortaya çıkmış olan sosyal ve kültürel içerikli

²⁰¹Kaya, a.g.k., 2003, s.276

²⁰²Akkan, a.g.k., 2017, s.3

²⁰³Kaya, a.g.k., 2003, s.276

hizmetler, önce partili ve daha sonra diğer siyasi partilere mensup belediye başkanlarınca benimsenmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu iki BŞB'si kentsel hizmetlerin yanı sıra, sosyal yardım, sosyal hizmet, eğitim, sağlık, konut gibi alanlarda o güne kadar görülmeeyen hizmetlerin başlangıcını oluşturmuşlardır.²⁰⁴

Türkiye'de köyler yoksulluğu azaltıcı bir etkiye sahip olmuşlardır. Ancak, 1980'lerden sonra köylerden kentlere göçlerin artması, bu bireylerin yoksullukla baş etmelerini zorlaştırmıştır. Belediyeler göç nedeniyle kendi sınırlarında artan ve zorunluluk arz eden yoksullara yönelik olarak da belediyeçilik kapsamlarını genişleterek, farklılaşan yoksul ihtiyaçlarına göre hizmet sorumluluklarını arttırmışlardır. Böylece, Türkiye'de "belediye sosyalizmi", "toplumcu belediyeçilik" tecrübeleri ile başlayan sosyal belediyeçilik anlayışı, yerel nitelikli hizmetlerin yerel birimlerce görülmesi esasıyla sosyal alanda birçok nitelikli işler gerçekleştirmişlerdir. Üretici, kaynak yaratıcı, birlikçi, çalışanları koruyan ve kollayan belediye gibi ilkelerle, konut, halk pazarı, tanzim satış yerleri, ekmek fabrikaları, mesleki eğitim ve kültür merkezleri gibi birçok ilk ve öncü uygulama bu dönemde ortaya konulmuştur.²⁰⁵

Türkiye'de yerelleşme politikaları dünyaki gelişmelerle eş zamanlı olarak gelişim göstermiştir. Türkiye'deki bu dönüşüm, yerelleşme adıyla büyük heyecan yaratsa da aslında bu dönüşüm kamu hizmetlerinin yeniden yorumlanması anlamı taşımaktaydı. 1980'lerden sonra "kullanan öder" prensipiyle, kentsel kamu yatırımlarının finansman ve teknik destek kurumu olan İller Bankası'nı tasfiye etme süreci başlamıştır. İller Bankasının tasfiyesi ile belediye yatırımlarının iç ve dış kredilerle gerçekleştirilmesi ve bu kredilerin geri ödenmesinin sağlanacağı bir sistem düşünülmüştür. İlk olarak 1986 yılında kamu kredilerinin kısılması ve ardından 1990'lı yıllarda dış kredi kullanımında artışla kendini gösteren yerelleşme sürecini kamu hizmet alanlarının özelleştirilmesi uygulamasını içeren bir süreç takip etmiştir. Bu uygulamaların ilk başlangıcı olarak su ve kanalizasyon gibi sektörlerde, İSKİ tipi örgütlenmelerle önce merkezi yönetimden, ardından yerel yönetimlerden özerk kuruluşlar oluşturulmuştur. Neo-liberal devlet anlayışının bu dönemde neo-liberal belediye anlayışına da yansıdığı görülmektedir. Örneğin, Dünya Bankası'nın Bursa Su ve Çevre Sağlığı Projesi, Antalya Su ve Çevre

²⁰⁴Ersöz, a.g.k., 2011, s.144

²⁰⁵B., Keskin (2012-b). *Kentsel yoksulluğa yöneliklerinden ve yerel müdahale:sosyal belediyeçilik*. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Ağustos 2012, sayı:26, s.173, 174, <http://dergipark.gov.tr/sufesosbil/issue/11411/136279> (Erişim tarihi:10.03.2019)

Sağlığı Projesi gibi projeler neo-liberal belediyeçilik anlayışını yansıtmaktadır. Bu özelleştirmelerin yapılan hizmetleri pahalılaştırmasının yanında, belediye çalışanlarının çalışma koşullarına da olumsuz etki ettiği görülmektedir. Bunun yanında yapılan bazı projelerde yolsuzluk yapılması da kamu hizmetlerinin olumsuzlukları arasında yer almaktadır.²⁰⁶

1980 sonrası dönemde belediyelerin yetki, görev ve kaynakları arttırılmıştır ve özellikle büyükşehir belediyelerinin ciddi anlamda güçlendiği görülmektedir. Belediyelere kaynak, plan yapma ve imar hakkı tanınması ve merkezi yönetimin sorumluluğunda bulunan sosyal hizmetlerin birçoğunun belediyelere aktarılması belediyelerin konumunu güçlendirmiştir.²⁰⁷

2000'li yıllara gelindiğinde, sosyal belediyeçilik anlayışı yeni bir ivme kazanmış ve belediyeler tarafından sunulan hizmetler daha da gelişmeye başlamıştır. Sosyal belediyeçilik anlayışı bu dönemde, "yerel toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki gelişiminden sorumlu belediyeçilik" anlayışına doğru kaymıştır. Önemli bir gelişme de bu dönemde birkaç BŞB'si tarafından yerine getirilen bu görevler, diğer belediyelerce de yerine getirilmesi gereken standartlar haline gelmeye başlamıştır.²⁰⁸ Bu dönemde çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu gibi kanunlar kamu hizmetlerinin mevzuat alt yapısında köklü değişiklikler yapmıştır.²⁰⁹

2.3.2. Türkiye'de Sosyal Belediyeçilik Kapsamında Yer Alan Uygulamalar

Sosyal belediyeçiliğin en önemli sonuçlarından biri, belediyelerin gittikçe artan bir şekilde yoksul kesim için önem arz eder hale gelmeleridir. Bunun en büyük nedeni şüphesiz, yerel halka hem daha yakın olmaları hem de halkın seçtiği kişiler olarak temsil yönleri güçlü kurumlar olmalarıdır. Kentlerde yaşanan hızlı nüfus artışı ve beraberinde ortaya çıkan sosyal sorunlar belediyelerin de daha fazla yetki ve görevi üstlenmelerine neden olmuştur. Sosyal uygulamalar, belediyeler için çok önemli hizmet ve uygulamalar olarak görülmeye başlanmıştır. Bu uygulamalar özellikle giderek

²⁰⁶S. Bayramoğlu (2015). *Toplumcu belediye nam-ı diğer belediye sosyalizm*. Ankara: Renas Yayıncılık Matbaacılık, s.153-156

²⁰⁷B., Keskin, a.g.k., 2012-b, s.172

²⁰⁸Ersöz, a.g.k., 2011, s.144, 145

²⁰⁹ Bayramoğlu, a.g.k., 2015, s.153

artanyoksullar için hayati anlam taşıırken, yoksulların ilk ve çabuk ulaşabilecekleri kurumlar olan belediyeler için de son derece önemli görülmektedir.²¹⁰

Gerçekten de belediye hizmetlerinden en çok kimsesizler, yaşlılar, çocuklar, gençler, kadınlar, dar gelirli bireyler gibi kişisel gelişmeye ihtiyaç duyanlar ile korunmaya ve kollanmaya gereksinim duyan vatandaşlar yararlanmaktadır. Genellikle, "Sağlık ve Sosyal Hizmetler", "Sosyal Hizmetler", "Kültür ve Sosyal İşler", "Eğitim ve Kültür İşleri" gibi adlarla örgütlenen hizmet birimleri tarafından yürütülen sosyal belediyecilik uygulamalarının başlıcalarını şu şekilde sıralamak mümkündür:²¹¹

- Ana-çocuk sağlığı merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri ve tanı merkezleri kurmak,
- Çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları oluşturmak,
- Evsiz ailelere, kimsesizlere, sokakta yaşayan veya yaşama ihtimali bulunan kişilere barınma hizmeti sunmak,
- Gençlerin, engellilerin ve kadınların sosyalleşmelerini sağlamak için danışma ve psikolojik yardım merkezleri açmak,
- Hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak,
- İhtiyaç sahiplerine gıda, giyim ve yakacak yardımı yapmak,
- İhtiyaç sahiplerine yönelik aşevleri ve imarethaneler kurmak,
- İşsizliği azaltmak ve istihdam sağlamak amacıyla işveren ve iş arayanları buluşturan istihdam ofisleri kurmak,
- İş kurmak isteyen kadın ve gençlere yönelik rehberlik hizmeti sunmak, makine ve techizat testeği sağlamak,
- Kimsesiz çocuklar için çocuk yuvaları ve kreşler açmak,
- Kültür, sanat ve spor tesisleri açarak, tiyatro, sinema, kütüphane gibi kültür tesislerini yaygınlaştırmak,
- İhtiyaç sahibi öğrencilere karşılıksız eğitim bursu vermek ve kırtasiye yardımı yapmak,
- Özürlüler için hizmet tesisi kurmak ve rehabilite edilmelerini sağlamak,

²¹⁰Keskin, a.g.k., 2012- a, s.132, 169

²¹¹E.K., Pektaş (2010). *Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları ve temel sorunlar*. Akademik İncelemeler Dergisi, cilt:5 sayı: 1, s.15, 16, <http://dergipark.gov.tr/akademikincelemeler/issue/1551/19052> (Erişim tarihi: 15.10.2018)

- Özürlüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı gerekli tedbirleri almak,
- Sağlık sorunları olan muhtaç vatandaşlar için ücretsiz tedavi hizmeti sağlamak,
- Sanat, beceri, kişisel gelişim ve meslek edindirme kursları kurmak,
- Sokak çocukları, madde bağımlıları gibi bireyler için koruma, rehabilite etme ve meslek edindirme amaçlı merkezler kurmak,
- Sosyal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütleriyle iş birliği yapmak, bu kuruluşlara rehberlik, danışmanlık etmek ve yardımcı olmak,
- Tanzim satış mağazaları, gıda ve giyim bankaları, ekmek fabrikaları gibi yatırımlar yaparak halka ucuz gıda ve giyim temini sağlamak,
- Yaşlı ve düşkünler için bakımevi, güçsüzler yurdu, huzurevi kurmak ve evde yaşayanlar için evde bakım hizmeti sunmak.

2.3.3. Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Hukuki Çerçevesi

Türkiye gibi ülkelerde, büyük kentlerin sürekli olarak büyümesi, alt yapı ve üstpayı ihtiyacının artmasına; göçe bağlı olarak nüfusun devingenliği gibi sorunlar, bir yandan nüfusu arttırırken bir yandan temel altyapı gibi kentiçi sorunların artmasına ve diğer yandan insani ihtiyaçların artmasına neden olmaktadır. Buna bağlı olarak daha önce yasalarda yer alan sosyal belediyecilik görevleri, son dönemde belediye yasalarında daha ayrıntılı düzenlenmiş ve belediyelerin sosyal görevleri ile yasal altyapıları belirlenmiştir.²¹²

Yerel yönetimler için uzun yıllar boyunca temel yasa görevi görmüş, 1930 tarihli 1580 sayılı Beleddiyye Kanunu ile daha sonra büyükşehirler için oluşturulmuş, 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, bazı sosyal hizmetler belirlenmiş; ancak, açık bir şekilde sosyal belediyecilik faaliyetleri anılmamıştır. Yeni yasalarda ise sosyal belediyecilik faaliyetleri görev ve sorumluluk olarak belirtilmiştir. Bu yasalarla, kentsel altyapı ve üstpayı ile sınırlı bir belediyecilik anlayışından, belediyelerin sosyal ve kültürel alanda belediyecilik anlayışına geçilerek belediyelerin sosyal alanlarda yapacakları uygulamaların önü açılmıştır.²¹³

²¹²Keskin, a.g.k., 2012-b, s.177

²¹³ Keskin, a.g.k., 2012-a, s134,135

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları liste halinde verilmiştir. Sosyal hizmetle ilgili görev ve sorumlulukların arasında,

-Dilencileri dilenmekten men edecek tedbirler almak(madde 17),

-Bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, dalanmış ve kudurmuşları, sokakta bayılanları, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmek(madde 18),

-Fakir ailelerin ikiz çocuklarına, alelümün öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, yeme, içme, giyinme, barınma, tahsil, terbiye cihetlerinden yardım etmek, fakir cenazelerini meccanen kaldırmak, alil, işten aciz olup da bakacak kimsesi olmayanlara bakmak(madde 34),

-Yetimhane, acezehane...açmak(madde 45),

-Yersiz yurtsuz olanlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışamayanları memleketine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak(madde 48),

-Fakirler için yatı evleri yapmak ve idare etmek(madde 69),

-Şefkat, tasarruf, memurin ve müstahtemini belediye tekaüt sandıkları tesisi ve idare etmek ve şehir bankaları açmak(madde 70),

-Muhtacin için iane sandıkları tesis ve idare etmek ve emvali menkule terhin sandıkları tesis etmek maddeleri yer almıştır(madde 71).

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda sosyal hizmetlere ilişkin maddeler olduğu; korunmaya ve bakıma muhtaç, kimsesiz, yaşlı, çocuk ve yoksullara yönelik hizmetlerin belediye kanunu kapsamına alındığı görülmektedir. Ayrıca, bu kanuna 1997 yılında yapılan değişiklikle engellilere ve gençlere yönelik ek düzenlemeler getirilmiştir. Bu bağlamda, ilgili kanunun 15. maddesine eklenen 80 ve 81. bentlerinde, engelli ve gençlere iş olanakları sağlanması amacıyla kurs açmak, yaşam evleri açmak, ulaşım indirimleri sağlamak, belediye büfelerini engellilerin işletmesine sunmak gibi sorumluluklar ilave edilmiştir.²¹⁴

²¹⁴Artan, a.g.k., 2012, s.108-110

Cumhuriyetin ilk yıllarında, sosyal hizmet ve yardım alanında çıkarılan bir diğer yasal düzenleme de 1941 tarih 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun'dur. İlgili kanunun 1. maddesinde, "... 45 günden ziyade müddetle askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yardım yapılır." hükmü getirilerek, yardıma muhtaç olan asker ailelerine belediye, köy ve Sosyal Yardım Dayanışma Fonu (SYDF) tarafından yardım yapılması hükmü getirilmiştir.²¹⁵

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve ardından 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve bu kanunlar ile belediyelere geniş yetkiler verilerek, görev ve sorumlulukları arttırılmıştır. Yeni liberalleşme hareketlerinin etkilerinin yansıdığı bu kanunlar ile kamu hizmetleri kavramına olan vurgunun yerini, daha çok taşeronlaşma, özelleşme, özel sektör işbirliği, şirketlerin hakimiyeti, yerel hizmetlerin özel sektöre devredilmesi gibi anlayışlara dayanan "yeni yerel kamu işletmeciliği" kavramı almıştır. Son yirmi yıllık neo-liberal gelişmeler sonucu oluşan "yeni kamu yönetimi anlayışı" çerçevesinde, "kamu yararı" ve "kamu hizmeti" kavramları değişikliklere uğrayarak yerini "piyasa modeli" almıştır. Taşeronlaşma, özelleştirme ve kamunun zayıflatılması gibi uygulamalardan belediyeler de nasiplerini almıştır. Belediyelerin yoksulluğa dönük politikaları ise, yeni yasalarla artmıştır.²¹⁶

2.3.3.1. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sosyal belediyecilik

5393 sayılı Kanun'un 3. maddesinde belediye, "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. Bu kanunla belediyelere sosyal politika ve sosyal hizmetlerle ilgili geniş yetki ve görevlerin verildiği görülmektedir. İlgili Kanundaki bu görevleri şu şekilde sılamak mümkündür:²¹⁷

-Hemşehri hukukunun belirtildiği 13. maddede, herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu ve hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı

²¹⁵Artan, a.g.k., 2012, s.110

²¹⁶Keskin, a.g.k., 2012-a, s.133,134

²¹⁷İ., Sevinç (2015). *Sosyal belediyecilik uygulamalarında kent bilgi sistemlerinin kullanımı: Konya Büyükşehir Belediyesi örneği*. Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Yıl:2015, Cilt: 22 Sayı:1 s. 208
<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/yonveek/article/view/5000147479/0> (Erişim tarihi: 16.10.2018)

olduğu belirtilmiştir. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek şekilde yapılması zorunlu sayılmıştır. Maddenin ikinci bendinde, belediyenin hemşehriler arasında sosyal ve kùltürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kùltürel değerklerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağı ve bu çalışmalarda üniversite, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlacak önlemleri alması öngör÷lmüştür.

-Belediyeler mahalli müşterek olmak koşuluyla; kùltürel ve sanatsal faaliyetler, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor hizmetleri, sosyal hizmet ve yardımlar, mesleki ve beceri kazandırma, öğrenci yurdu açılması ve ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yerine getirler(madde 14/a).

-Nüfusu 50.000'in üzerinde olan beldeler kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açarlar ve diğer belediyeler önceliklerini değerklendirerek açabilirler(madde 14/a).

-Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait okulların inşaatı, bakım ve onarımını yapabilir ve her türlü araç, gereç ve malzame ihtiyaçlarını karşılayabilirler(madde 14/b).

-Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilirler(madde 14/b).

-Gıda bankacılığı yapabilir(madde 14/b).

-Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile sosyal hizmet ve yardımlar için harcama yapabilirler(madde 60/i).

-Belediyeler dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlar için arsa tahsisi yapabilirler(madde 69/3).

-Belediyeler sağlık, eğitim, evre, sosyal hizmet ve sosyal yardım hizmetleri ile yaşlı, kadın, çocuk, engelli, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlayarak, hizmetlerin etkinlik, tasarruf ve verimliliğini arttırmak amacıyla gönüllü katılıma yönelik programlar uygulamakla görevlendirilmişlerdir(madde 77/1).

Ayrıca, 14. madde ile yapılan hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerde ve en uygun yöntemle sunulacağı belirtilerek; hizmet sunumunda, öz÷rlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanması öngör÷lmüştür.

Görüldüğü gibi, 5393 sayılı Belediye Kanunu klasik belediyecilikten ayrı olarak, sosyal yardım, sosyal hizmetler, sağlık ve eğitim, kültürel etkinlik, meslek ve beceri kazanma, kadın ve çocukların korunması, yoksulun desteklenmesi gibi birçok sosyal alanda belediyelerin etkin kuruluşlar haline gelmesini sağlayarak, yasal zemini oluşturmuşlardır.

2.3.3.2. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda sosyal belediyecilik

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sosyal belediyecilik alanındaki görev ve sorumluluklarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

-Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek bu belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır(madde 7/v).

-Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödenęi kullanmak, özörlölerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özörlö merkezleri oluşturmak büyükşehir belediye başkanlarının görevleri arasında görölmöştür(madde 18/m).

-Ayrıca, 5216 sayılı Kanunla, 5393 sayılı Kanundakine ek olarak özörlölere yönelik düzenleme yapılmıştır. Buna göre BŞB'nin, özörlö hizmet birimleri kurulması ve bu birimlerin bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermeleri öngörölmöştür.²¹⁸

²¹⁸ M., Sezik (2016). *Türkiy'de sosyal belediyeciliğin gelişimi ve sorun alanları.*, İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:2, Yıl: Aralık 2016, s. 180, <http://dergipark.gov.tr/inijoss/issue/28897/420123> (Erişim tarihi: 18.10.2018)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL BELEDİYESİ ÇERÇEVESİNDE SOSYAL YARDIMLAR

3.1. SOSYAL YARDIMIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

3.1.1. Sosyal Yardım Kavramı

Sosyal yardım, değişik isimler altında eski zamanlardan beri varlığını sürdürmüş; ancak, kavramsal olarak sosyal yardımın ortaya çıkışı tam bilinmese de sanayileşme devriminin bir ürünü olarak ortaya çıktığı düşünülmektedir.²¹⁹ Sosyal yardım, sermaye için bir yeniden değerlendirme alanı ve emek gücünün yeniden üretilmesi için "ücret dışı bir gelir türü ve geçim aracı" işlevi olarak kaydedilmektedir.²²⁰

Sosyal yardım kavramı, sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik kavramları ile içi içe geçmiş ve bazen birbirlerinin işlevleri ile çakışan kavramlar oldukları görülmektedir. Sosyal hizmetler, gelişmiş ülkelerde temelde sosyal hizmetin kendine özgü ilkeleri, değerleri ve çalışma yöntemleri ve kurallarıyla gereksinim içindeki bireyleri, aileleri ve toplulukları işlevsel hale getirmek ve toplumsal değişme ve gelişmeyi sağlamak için gerekli çalışmaları başlatmayı ve yürütmeyi hedeflemektedir. Sosyal yardım hizmetleri ise, genelde yoksullukla ilgili bir kavram olup, yerel ölçülere göre, yaşamlarını en düşük şekilde dahi sürdürmekte güçlük çeken bireyler ile onların bakmakla yükümlü oldukları ailelerine kendi kendilerine yeterli hale gelebilmeleri için, sosyal hizmet mesleki müdahalesi ile beraber, kamu kurumları tarafından karşılıksız olarak sağlanan ayni ve nakdi transferleri kapsamaktadır. Buradan, sosyal yardımlardan yararlanmada, muhtaç olma ya da yeterli geçim kaynaklarına sahip olamama durumu ortaya çıkarken; sosyal hizmetlerin, yeterli geçim kaynağı olsun veya olmasın herkesin gereksinim duyabileceği ve talep edebileceği hizmetler olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla sosyal hizmetler, sosyal yardımlar da dahil birçok hizmet alanını içinde barındırırken; sosyal yardımlar,

²¹⁹F., Taşççı (2010). *Sosyal politikalarda can simidi sosyal yardı*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.38

²²⁰D., Kutlu (2015). *Türkiye'de sosyal yardım rejiminin oluşum*. Ankara: Renas Yayıncılık, s.31, 32

sosyal güvenliğin bir yöntemi ve sosyal hizmetlerin bir uygulama alanı olarak kabul edilebilir.²²¹

Sosyal güvenlik, hiçbir ayırım gözetmeksizin, herkesin, sosyal ve ekonomik gereksinimlerini de kapsayacak şekilde, içinde bulundukları durum ve geleceklerini güvence altına alınmasıdır. Bu hedefi gerçekleştirirken sosyal güvenlik, "sosyal sigortalar" ve "sosyal yardımlar" olmak üzere iki araçtan yararlanmaktadır. Bunlardan birincisi olan sosyal sigortalar; fizyolojik, ekonomik ve sosyal riskleri karşılamak için alınan önlemler toplamıdır.²²²

Litaratürde, sosyal yardım kavramının tanımı üzerinde tam anlaşılmasına rağmen genel kabul görmüş bazı tanımlar bulunmaktadır. En dar anlamda sosyal yardım, parasal yardım olarak ifade edilmiştir.²²³ Bir diğer tanıma göre sosyal yardım, asgari düzeyde dahi kendisini ve geçindirmekle yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından mahrum kalmış bireylere, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve onları kendilerine yetecek duruma getirmek amacını taşıyan ayni ve nakdi nitelikteki geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlar olarak tanımlanmıştır.²²⁴ En geniş anlamıyla ise sosyal yardım, "yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır."²²⁵

²²¹ Devlet Planlama Teşkilatı(DPT) (2001-a). *Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.1, 2. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_SosyalHizmetlerveYardimlar.pdf (Erişim tarihi: 18.03.2019)

²²²DPT, a.g.k., 2001-a, s.51

²²³ H., Şenocak (2009). *Sosyal güvenlik sistemin oluşturan bileşenlerin tarihi süreç içinde değerlendirilmesi*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:56, Yıl: 2009, s.437. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/9077> (Erişim Tarihi: 01.04.2019)

²²⁴Seyyar(2005:250)'dan alıntılan, Şenocak, a.g.k., 2009, s.438

²²⁵DPT, a.g.k., 2001-a, s51

Sosyal yardım kavramının temel unsurlarını ise şu şekilde sıralamak mümkündür:²²⁶

- Sosyal yardım esas itibariyle sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde yararlanılan bir yöntem ve sosyal hizmetlerin bir uygulama ve hizmet şeklidir.
- Sosyal yardımlar, prim esasına dayanmayan ve yardımdan faydalananların herhangi bir katkıda bulunmadıkları karşılıksız yardımlardır.
- Sosyal yardımlar ancak, sosyal güvenlik açısından kanunla düzenlenmiş olmaları ve resmi ve yarı resmi nitelikteki kuruluşlar tarafından yerine getirilmeleri durumunda gerçek bir sosyal güvenlik hizmeti olarak kabul edilmektedir.
- Sosyal yardımlar, parasal(nakdi) yardımlar şeklinde olabileceği gibi, aynı yardım ve hizmet yönü ağır basan bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir.
- Sosyal yardımlar, kural olarak kişilerin muhtaçlıklarının araştırılmasına ve kontrolüne dayalı olarak ve ihtiyaçların şekline ve şiddetine göre belirlenerek yerine getirilmektedir.
- Sosyal yardımlar, kişileri muhtaçlıktan kurtararak, en kısa sürede kendi kendilerine yetebilecek duruma gelmelerini amaçlamaktadır.

Gerçekten de sosyal yardımlar, kişilerin muhtaçlıkları ortadan kalkıncaya kadar ve yardım almadan hayatlarını idame edebilecekleri bir duruma gelinceye kadar gelir güvencesinin sağlanmasıdır. Bunun nedeni, sosyal yardımın özünde insanın en değerli varlık olması ve bundan dolayı insanın insanca yaşaması değerlerine dayanan bir koruma çabası bulunmasıdır.²²⁷

Yoksullukla mücadele politikaları açısından sosyal yardımlar ele alındığında, bu tür yardımların amacının yoksulluğu kaldırmak değil, muhtaçlık durumunu gidermek olduğu anlaşılmaktadır. Çeşitli nedenlere dayalı olarak ortaya çıkan yoksulluğun orta ve uzun vadeli politikalarla ortadan kaldırılması zaman alacağından, sosyal yardımlar

²²⁶E., Çengelci (1993). *Sosyal refahın gerçekleşmesinde sosyal yardımların rol ve önemi*. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi, No:11, Sayı:1-2-3, Yıl:1993, s.9-10. <http://fs.hacettepe.edu.tr/tsh/Dergiler/1993-123.pdf> (Erişim tarihi: 02.04.2019)

²²⁷Ersöz, a.g.k., 2011, s.161

yoksulluğa kısa vadede en büyük destek olarak görülmektedir. Çünkü, yoksul bireylerin barınma, beslenme, giyinme gibi temel ihtiyaçlarının hemen karşılanarak yaşamlarını sürdürmeleri sağlanmaktadır. Ancak, engellilik ve yaşlılık gibi yardıma ihtiyaç duyan kesimlere yapılan sosyal yardımlar, uzun süreli yardımlara dönüşerek süreklilik özelliği kazandığı söylenebilir.²²⁸

3.1.2. Sosyal Yardım ve Yoksulluk Kavramı

Yoksulluk, sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları genellikle birbiriyle anılan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun nedeni, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere en çok ihtiyaç duyan kesmin yoksullar oluşudur. Kimsesiz çocuklar, yaşlılar, dullar, yetimler, göçmenler, işsizler ve evsizler gibi kendini idame edemeyen kesmi içine alan yoksulluk, kentleşmenin ve köyden kente göçlerin de etkisiyle farklı bir boyut kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla, kentlerde yoksulluk daha görünür hale gelmeye başlamış ve buralarda sosyal yardım ve sosyal hizmete olan talep artmıştır.²²⁹

Sosyal yardımlar, sosyal koruma sisteminin bir parçası görülmekte ve bu nedenle diğer sosyal koruma programlarında olduğu gibi sosyal yardımlarda da yoksullukla mücadele temel hedef olarak görülmektedir. Farklı şekillerde tanımlanabilen yoksulluk en basit haliyle, kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olarak tanımlanabilir. Yoksulluğun farklı tanımlanmasındaki esas neden temel ihtiyaçların neler olduğu hususundan kaynaklanmaktadır. Çünkü, temel ihtiyaçlar toplumlar arasında ve zamana bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Örneğin, geçmişte ihtiyaç olmayan elektrik günümüzde ihtiyaç olarak görülmekte ve bireyin yoksul sayılıp sayılmadığını etkilemektedir.²³⁰

Yoksulluk göreceli bir kavramdır ve bir toplumdaki bireyler arasındaki eşit koşullar yoksulluğu belirlemektedir. Tüm bireyleri eşit koşullarda yoksul olan bir toplumda, başka toplumlardan göreceli olarak daha yoksul topluluklar olsa bile, o toplumun yoksulluğundan söz edilmemektedir. Yani yoksulluk bireysel platformda içselleştirilerek anlam kazanmaktadır. Bu nedenle yoksulluk, bir toplumda üretilmiş toplumsal değerlerin azlığı ya da çokluğuyla değil; o değerlerin topluluğu oluşturan

²²⁸Ersöz, a.g.k., 2011, s.161, 162

²²⁹Şen ve Taşkesen, a.g.k., 2016, 17

²³⁰H., Hacimahmutoğlu (2009). *Türkiye’de sosyal yardım sisteminin değerlendirilmesi*. Ankara: Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü-DPT Uzmanlık Tezi, s.13. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/HandeHacimahmuroglu.pdf> (Erişim tarihi: 15.03.2019)

- Köyden kente göç ve istihdam eksikliği: Hızlı ve dengesiz olarak gerçekleşen bir göç, maddi yetersizlikler yanında sağlık ve eğitim gibi konularda toplumsal hizmetlere erişme güçlüğüne neden olmaktadır. Bölgesel farklılıklarda göçü tetikleyen bir öge olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Sosyal dışlanma: Cinsiyet, etnik köken, engellilik, bilgi ve yetenek eksikliği gibi etmenler yoksulluğa neden olarak eşitsizliğe zemin hazırlamaktadır.
- Merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki uyumsuzluk: Her iki yönetim arasındaki eşgüdümsüzlük ve özellikle merkezin kararlarını tek taraflı bağlayıcı olarak uygulaması yoksulluğu azaltmak yerine, yoksulluğu arttırmaktadır.
- Ulusal yoksulluk stratejisinin bulunmaması: Ülke düzeyinde belirgin bir yoksulluk stratejisinin bulunmaması, yoksullukla mücadelede etkin ve kalıcı bir çözümün üretilmesine engel oluşturmaktadır.
- Katılımcı eksikliği: Yoksulların kendileriyle ilgili konularda karar alma süreçlerine katılmaması, yoksullukla mücadele programlarının başarısını olumsuz yönde etkilemektedir.
- Sürdürülebilirliğin algılanamaması: Yoksullara yapılan yardımların geçici değil kalıcı bir çözüme kavuşturulması gereklidir. Örneğin, işsizlikle doğrudan mücadele edilmesi kalıcı bir çözüm olabilir.
- Yoksulluk tanımlarının yeterince düzgün sınıflandırılmaması: Etkin bir strateji ve plan yapılabilmesi için yoksulluğun sadece gelir bakımından ele alınmaması, aynı zamanda toplumsal ve insani boyutunda göz önünde tutulması gereklidir.

Ayrıca, adaletsiz bir vergi sistemi, yüksek faiz ve rant ekonomisi doğal afetler, çalışamayacak durumdaki özürlü sayısının çokluğu, bireyler arasındaki yetenek farklılıkları, miras yoluyla elde edilen gelirler, piyasada tekelleşmenin olması, devlet teşvikleri, enflasyon, işsizlik gibi birçok faktörde yoksulluğun kaynakları arasında sayılmaktadır. Ali Seyyar ise, sosyal dışlanmayı yoksulluğun hem sebebi hem de kalıcı

hale gelmesinde etkiliği olduğunu belirterek, yoksulluğun kaynaklarını üç başlık altında toplamıştır. Bunlar:²³⁵

- Siyasî yönden etkilenmesi veya değiştirilmesi zor olan demografik, sosyal ve iktisadî süreçler-değişimler(Sosyal yapıda ve aile hayatında bazı sosyo-kültürel olumsuz değişmeler; Sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışındaki sapmalar; Akraba ve komşuluk ilişkilerinin bozulması; Toplumda boşanmaların, doğumların, dulların, yetimlerin, sokak çocuklarının ve özürlü doğan çocukların artması)
- Yoksulluk ve işsizlikle (veya bunlara yol açan faktörlerle) mücadelede sosyo ekonomik politikaların yetersiz kalması(yoksulluğun yapısal sebebi)
- Kişilerin şahsi tercih, tutum ve davranışları.

Yoksulluğun hafifletilebilmesi ve engellenmesine yönelik olarak, sosyal hizmet ve sosyal yardımların ulaşılabilirliğinin ve kalitesinin artırılması için yapılması gereken unsurlar bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:²³⁶

- Bölgesel yoksulluk profilleri çıkarılmalıdır,
- Toplumsal cinsiyet, etnik köken, engelliler, çalışan çocuklar, eğitim sorunları ve göç gibi yoksulluk üreten alanlara yönelik projeler geliştirilmelidir,
- Yoksullukla mücadele kapsamında kullanılmak üzere kaynak oluşturulmalı ve bütçe arttırımı yapılmalıdır,
- Hali hazırdaki yoksul kesim için parasal yardımların etkin ve verimli bir biçimde sürdürülebilirliği sağlanmalıdır,
- İstihdam yaratıcı ve gelir getirici faaliyetlere ağırlık verilmelidir,
- Yerel halkın gereksinmelerine yönelik olarak, bölgenin kaynakları doğrultusunda bölgeye özel gelir getirici proje ve kalkınma modelleri getirilmelidir,

²³⁵ A., Seyyar (2004). *Sosyal siyaset açısından yoksulluğa karşı mücadele*. Köprü Dergisi, Sayı:88, Yıl:Güz 2004. <http://www.koprudergisi.com/index.asp?Bolum=EskiSayilar&Goster=Yazi&YaziNo=642> (Erişim tarihi:02.04.2019)

²³⁶ Yerel Yönetişim ve Yoksulluğun Giderilmesi Ulusal Toplantısı / [http://ipc.sabanciuniv.edu/tr\(2005\)den alintilayan; T.O., Ölmez \(2007\). Sosyal yardım sistemi içerisinde yerel yönetimlerin yeri](http://ipc.sabanciuniv.edu/tr(2005)den%20alintilayan%20T.O.,%20Ölmez%20(2007).%20Sosyal%20yardım%20sistemi%20içerisinde%20yerel%20yönetimlerin%20yeri.%20Ankara%3A%20Gazi%20Üniversitesi%20Sosyal%20Bilimler%20Enstitüsü(Yayınlanmamış%20yüksek%20lisans%20tezi),%20s.126.%20file:///C:/Users/casper/Downloads/186228.pdf). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), s.126. file:///C:/Users/casper/Downloads/186228.pdf (Erişim tarihi:17.10.2017)

- Uygulanacak yoksullukla mücadele kapsamında yerel basın önemli bir ortak olarak görülmelidir,
- Yerel aktörler arasında gerçekleştirilen işbirlikleri, eğitim programları ile desteklenmelidir.

3.1.3. Sosyal Yardımın Muhtaçlık Esasına Göre Yapılması

Muhtaçlık, kişinin çalışma imkânı bulamaması ya da imkânı olmasına rağmen çalışamayacak derecede özürlü veya hastalığı olması; bunun neticesinde gelir temininin sağlanamamasından kaynaklanan bir durum olarak ifade edilmektedir.²³⁷

Sosyal yardım sisteminde kişilere sosyal yardım yapılması muhtaçlık koşuluna bağlanmıştır. Bu bağlamda muhtaç ise, kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, yerel ölçülere göre geçimini, kendi imkânlarıyla sağlayamayan ve bu imkânları yakın çevresinden de karşılayamayan kişi olarak tanımlanmıştır. Ancak burada belirtilen geçim sözcüğü göreceli bir kavram olmakta ve yerel ölçüler koşulunu taşımaktadır. Çünkü yoksul bir ülkede yüksek refah düzeyinde kabul edilen bir geçim düzeyi, zengin olan başka bir ülkede asgari geçim düzeyinin altında kalabilmektedir.²³⁸

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu'nun 2 maddesinde, yardım yapılacak kişilerin ya fakruzaure içinde ve muhtaç durumda olması, kanunla kurulan sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmaması ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almaması ya da geçici olarak küçük bir yardım ile eğitim ve öğretim sağlanması halinde topluma faydalı hale gelebilecek, üretken duruma geçebilecek olması şartı aranmıştır. Bu kanunda yardımların, muhtaç durumda olanlara verileceği belirtilerek, muhtaçlık durumunda olup olmadığının tespiti, yardımın yapılması için sosyal inceleme yapan görevli ve onun hazırladığı raporu sunacağı heyete kalmaktadır.²³⁹

Genel olarak kişinin muhtaç olabilmesi ve dolayısıyla sosyal yardımlardan faydalanabilmesi için şu dört şartı taşıyor olması gerekmektedir.²⁴⁰

- Yoksulluk, yani gelir yokluğu veya yetersizliği

²³⁷A., Seyyar(2003:51)'dan alıntılan; Taşcı, a.g.k., 2010, s.55

²³⁸S., Dilik (1980). *Sosyal yardımlar iki anlamlı bir terim*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:35, Sayı:1, Yıl: 2005 s. 69. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/445/4993.pdf> (Erişim tarihi: 02.04.2019)

²³⁹Keskin, a.g.k., 2014, s.176

²⁴⁰Seyyar, a.g.k., 2004

- Sosyal tecrit(toplumsal dışlanma) unsurlarının varlığı
- Hastalık, yaşlılık, malullük, özürlülük
- Kimsesizlik, terkedilmişlik ve yalnızlık.

Muhtaç kişiler, geçimlerini kendi kendilerine sağlayamamakta ve bu sebeple geçici bir süreliğine ya da hayat boyu yardıma ihtiyaç duyar duruma gelmektedirler. Yardıma muhtaç olan bu kişileri şu şekilde sıralayabiliriz.²⁴¹

- Her hangi bir yerden gelir kaynağı olmayan işsizler,
- Çalıştığı ve kazancı olduğu halde, kendi zaruri ihtiyaçlarını ve (ya) bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayan kişiler,
- Yardıma muhtaç çok çocuklu aileler, dul ve boşanmış çocuklu kadınlar,
- Yardıma veya bakıma muhtaç aciz yaşlılar ve özürlüler(acezeler),
- Herhangi bir kazaya uğramış veya meslek hastalığına yakanmış ve bundan dolayı tamamen veya kısmen, sürekli ya da geçici olarak malul duruma gelmiş yardıma ve bakıma muhtaç kişiler,
- Kendileri veya aile bireyleri hapiste olan yardıma muhtaç kişiler,
- Sosyal sigortalar kapsamı dışında kalan ve sağlık hizmetlerinden yararlanması gereken yoksul aileler ve hamile kadınlar,
- Eğitim gören veya göremeyen fakir çocuklar,
- Uygun mesleği olmayanlar, sağlıksız ortamda barınanlar veya kira bedelini ödemekte güçlük çekenler,
- Yeterli maddi imkânı olmayıp da evlenmek isteyenler,
- Değişik doğal afetlerden dolayı yardıma muhtaç duruma gelen kişiler,
- Doğal afetlerden dolayı zarara uğrayan çiftçiler,
- Borçlarından kurtulamayan ve bundan dolayı geçim sıkıntısı çeken aileler.

Sosyal yardım yapılmasında yoklama ölçütleri ve ihtiyacın belirlenmesi süreci, yoksulluğun ispatlanması olarak gerçekleşmektedir. Diğer bir anlatımla yardım verilmesine karar verme süreci; devlet açısından, ihtiyaç ve muhtaçlık tespitinin yapılmasıyken; yardım alan kişi açısından yoksulluğun ispatlanması durumu sözkonusudur. Bu durum, sosyal yardım aktörleri açısından, yardım alanların

²⁴¹ Seyyar, a.g.k., 2004

yaşadıkları yoksulluğu, hane incelemesi ve hane inceleme görevlisine yoksulluğun ispat edilmesi biçiminde gerçekleşmektedir. Yapılan bu hane incelemelerinin, yardım alanlar açısından ciddi olumsuz etki ve kaygılara neden olduğu gözlemlenmiştir. Görevliye yoksulluğunu ispatlama yükümlülüğü yardım alan bireyde; beklenti, kaygı, utanma, çekinme, tedirkinlik, korku ve kimi zaman ağlama şeklinde şiddetli duygu durumları yaşanabilmektedir. Bu bireylerin yoksulluklarını ispatlamak durumunda bırakılmaları ve resmi mercinin anlayış ve taktirine bağlı tutulmaları, bu kişiler için küçültücü ve onur kırıcı bir durum olduğu ileri sürülmektedir.²⁴²

Muhtaçlık tespitinde yaşanan bir diğer sıkıntı da, muhtaçlık ölçümünde yaşanmaktadır. Yoksulluğun çok boyutlu ve karmaşık bir problem olmasından dolayı, tüm paydaş kurumların kabul edebileceği bir muhtaçlık tanımı yapılamamıştır. Bunun yanında, Türkiye'de resmi olarak tanımlanmış bir yoksulluk sınırı bulunmamakta, hangi gelir seviyesinin altında kalanlara yardım yapılacağına dair ortak bir uygulama alanı bulunmamakta ve her kurum kendine özgü muhtaçlık tespiti yapmaktadır. Ayrıca, farklı kanun, yönetmelik ve idari düzenlemeler bulunmakta; bu nedenle ortak norm ve standartlar bulunmamaktadır. Yaşanan bu farklılıklar ise, sosyal adalet ve eşitlik ilkelerinin hayata geçirilmesinde engel teşkil etmektedir.²⁴³

3.1.4. Sosyal Yardımın Devlet Tarafından Yapılması

Sosyal yardımın yapılması gerekliliği noktasında ortaya konan yaklaşımlardan biri, sosyal yardımın devlet endeksli olmasıdır. Bu yaklaşıma göre, kişinin kendisini ezen tüm koşullardan kurtulmasının, ancak sosyal yardımların devlete bir görev olarak verilmesiyle sağlanacağı yönündedir.²⁴⁴

Sosyal yardımlar, yoksullara insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam standardı sağlamak için karşılıksız olarak yapılan nakdi ve ayni yardımları kapsamaktadır. Sosyal yardımlarda öne çıkan unsurlardan biri karşılıksız olarak yapılmasıdır. Diğer bir ifadeyle yararlanan kişi sosyal yardımın finansmanında herhangi bir katılım sağlamamakta ve sistemin para, mal ya da hizmet yoluyla geri dönüşü

²⁴²Kutlu, a.g.k., 2015, s.325, 326

²⁴³Y. Daşlı (2015). *Sosyal yardımların sorunluları: muhtaçlık tespiti*. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Vol:39, No:2, s.147, 148. <http://dergi.cumhuriyet.edu.tr/cumusosbil/article/view/5000149783/5000144402>(Erişim tarihi: 02.04.2019)

²⁴⁴Kocaoğlu(1998: 1069)'ndan alıntılan; Taşcı, a.g.k., 2010, s.49

bulunmamaktadır. Kamu kuruluşları tarafından yapılan yardımların finansmanı vergiler yoluyla sağlanmaktadır.²⁴⁵

Türkiye'de devlete sosyal yardım alanında yüklenen ilk "ödev", 1961 Anayasası ile olmuş ve ardından ufak değişikliklerle 1982 Anayasası ile devam etmiştir.²⁴⁶ 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri sayılmış; hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı esası üzerine kurulmuş hukuk devletinin gereği olarak, iktisadi olarak güçsüz durumda olanları korumak üzere "sosyal adalet" ve toplumsal dengeyi sağlamakla görevli "sosyal devlet" anlayışı birlikte düzenlenmiştir. Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devletinin unsurlarından biridir ve Anayasanın 60. maddesinde "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" düzenlemesiyle devletin bu konudaki görevi üstünde durulmuştur.²⁴⁷ Yine Anayasanın 61. maddesinde, "Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malül ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmasını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, devletçe korunur, yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur." denilerek sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler ve gerekli tedbirlerin devlet tarafından alınması gerektiğı öngörülmüştür.

Ayrıca, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanında Türkiye'nin imzalamış olduğı uluslararası sözleşmeler, devletin yükümlülüğünün hukuksal kaynağını oluşturmaktadır. Bu alanda imzalanmış olan başlıca sözleşmeler, Birleşmiş MilletlerEkonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi (BM ESKHS) ve Avrupa Konseyi'nin 1961 yılında kabul ettiğı Avrupa Sosyal Şartı'dır. Türkiye'nin 2003 yılında onayladığı BM ESKHS'nin 11. maddesinde: "Bu sözleşmeye taraf olan devletler, herkese yeterli beslenmeyi, giyinmeyi, barınmayı ve yaşama koşullarının sürekli olarak geliştirilmesini de içerir biçimde, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam standardına sahip olma hakkını tanır, açlıktan kurtulmanın herkes için temel bir hak olduğunu kabul

²⁴⁵DPT (2007). *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu raporu*. Ankara: DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı, s.2. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_SosyalGuvencilik.pdf (Erişim tarihi: 15.10.2018)

²⁴⁶Taşçı, a.g.k., 2010, s.49

²⁴⁷DPT, a.g.k., 2001, s.54, 55

eder ve bu yönde gerekli tedbirleri alır.” şeklinde belirtilerek devlete sosyal yükümlülük verilmiştir.²⁴⁸

Türkiye tarafından 1964 yılında imzalanan ve 1989 yılında Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan Avrupa Sosyal Şartı'nın 13. maddesiyle, sözleşme tarafları, yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese, yeterli yardımı sağlamak ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmak ve herkesin, kişisel ve ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek veya hafifletmek için gerekli yardımları uygun kamusal veya özel hizmetler eliyle gerçekleştirilmesini sağlama yükümlülüğü altına girmiştir.²⁴⁹

3.1.5. Sosyal Yardım Türleri

Kişileri düşdükleri muhtaçlık durumundan kurtarma amacı taşıyan sosyal yardımlar, karşılıksızlık esasına dayanmakta ve sosyal güvenlik sistemi içinde primsiz programlar kapsamında yer almaktadırlar. Kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilen sosyal yardımların finansmanı ise, vergiler yoluyla sağlanmaktadır.

Sosyal yardımın evrensel bir tanımı olmadığı gibi, yoksulluk kriterlerinde de farklılık görülmektedir. Toplumdan topluma ve zamandan zamana farklı bir anlayışla algılanan sosyal yardımlar, sosyal yardım türlerinin belirlenmesinde de farklılaşmaktadırlar. Sosyal yardımlar sanayi kapitalizmine kadar, kişinin içinde bulunduğu acilen tatmin etmesi gereken temel madde ihtiyaçları (gıda, yiyecek, yakacak gibi) olarak algılanırken; sanayi dönemi ile beraber, gelir adaleti ve gelirin adil bölüşümü olarak algılanmış; neo-liberal politikaya geçişle birlikte tekrar, sosyal yardım eski anlamları ile değerlendirilmeye başlanmıştır. Diğer taraftan refah devletlerinde ise, sosyal yardımlar temel vatandaşlık hakkı olarak görülmüştür.²⁵⁰

Sosyal yardım türlerinin farklı başlıkları altında şu şekilde değerlendirmek mümkündür:

²⁴⁸DPT, a.g.k., 2007, s.48, 49

²⁴⁹DPT, a.g.k., 2007, s.49

²⁵⁰Keskin, a.g.k., 2014, s.45-47

3.1.5.1. Ayni-Nakdi Sosyal Yardımlar

1) Ayni Sosyal Yardımlar: Ayni yardımlar, en eski yardım uygulamalarından biri olup; yoksullara yapılan yiyecek, giyecek, yakacak, eşya gibi maddesel yardımları içermektedir. İmarethenelerde, aşevlerinde dağıtılan yiyecek kumanyası ve çorbalar bu en eski yardımlara örnek olarak verilebilir. Ayni sosyal yardımlar, muhtaçlara mal ve malzeme şeklinde verilmektedir. Ayni yardımlarda verilen yardımla muhtacın ihtiyacının karşılanması ve verilen paranın başka amaçlara kullanımının önlenmesi amacı vardır. Örneğin, yoksul, alkolik bir babaya sahip aileye temel ihtiyaç maddesi yardımı yapılarak, yapılacak nakdi yardımı, babanın alkol, kumar gibi kötü alışkanlıklara harcamasının önüne geçilmiş olur. Ancak, ayni yardımların dezavantajlı durumları da vardır. Ayni yardım ihtiyaç sahiplerine ulaştırılamadığı zaman israf tehlikesi bulunmaktadır. Dayanaksız gıda maddeleri buna örnek olarak verilebilir. Günümüzde modern toplumlarda ayni yardımlar giderek önemini yitirmekte ve yerini nakdi yardımlara bırakmaktadır. Çünkü nakdi yardımlar ihtiyacın karşılanmasında daha etken ve verimli olmakta; ulaşım, depolama, israf olma gibi fazladan masraf ve zaman kaybına neden olmamaktadır.²⁵¹

2) Nakdi Sosyal Yardımlar: Nakdi yardımlar parasal yardımları ifade etmektedir. Para ya da paraya çevirilebilecek yardımları kapsamaktadır. Bu yardımlar, ihtiyaç sahiplerine hem kendi ihtiyaçlarını belirleme özgürlüğü vermekte hem de bu ihtiyaçlarını zaman, mekân ve nasıl karşılayacakları hususunda serbestlik tanımaktadır. Nakdi yardımlar, yardımı sunan açısından da, yardımı alan açısından da kolaylık sağlamaktadır. Bu avantajlarından dolayı sosyal yardımlar içerisinde en uygun yardım olarak görülmekte ve günümüzde tercih sebebi olmaktadır.²⁵²

3.1.5.2. Şartlı ve Şartsız Sosyal Yardımlar

1) Şartsız Sosyal Yardımlar: Sosyal yardımların bir sosyal güvenlik hizmeti açısından yerine getirilirken, ihtiyaç sahiplerinin herhangi bir katkı sağlamadan, yani primsiz, karşılıksız ve şartsız olarak bu yardımlardan faydalanmaları esastır. Şartsız

²⁵¹Keskin, a.g.k., 2014, s.48, 49

²⁵²Keskin, a.g.k., 2014, s.49, 50

olarak yapılan yardımlarda amaç, kişinin içinde bulunduğu muhtaçlık durumundan kurtularak, bir an önce kendi ayaklarının üstünde durabilecek duruma gelmesidir.²⁵³

2) Şartlı Sosyal Yardımlar: Son yıllarda yapılan sosyal yardımların şarta bağlandığı görülmektedir. Bunların başında, mikro krediler, şartlı nakit transferleri gelmektedir. Her iki uygulama da ülkemizde kullanım alanına sahip olup; genellikle, mikro krediler il özel idarelerince ve şartlı nakit transferleri de Sosyal Yardımlaşma Vakıflarınca uygulama alanı bulmaktadır. Mikro kredi yoluyla, özellikle kadınların ve en alttaki yoksulların gelir getirici bir işe sahip olmaları ve muhtaçlıktan kurtulmaları hedeflenmektedir. Şartlı nakit transferleri ise, daha çok çocukların okula gönderilmesi(eğitim yardımı), düzenli sağlık kontrollerinin yapılması(sağlık yardımı) gibi şekillerde olabilmektedir. Bazen de bu yardımlar yapılırken eğitim, sağlık ve istihdam için eğitim/kurs şartı olarak da belirlenebilmektedir.²⁵⁴

3.1.5.3. Kaynak Tespitine Göre Yardımlar

Hizmetten faydalananın cari ve sermaye kaynaklarına bağlı olduğu ihtiyaç tespitine dayalı yardımlar olarak ifade edilirler. Buna hedeflenmiş yardım da denilmektedir. Acil yardım ve hizmetler, evsiz çocuklar, aşırı ihtiyaç ile ilgili gruplar hedef alınabilir. Kaynak tespitine dayalı yardımlar üç gruba ayrılabilir:²⁵⁵

1) Genel Yardım: Belli bir asgari gelir standartının altında olan tüm kişilere nakit desteğinin sağlanmasıdır. Bu yardım türü, çoğu kişinin "garanti edilmiş ulusal ağ" olarak düşündüğü sisteme çok yakındır. Ülkemizde SYDTF yardımları buna örnek olarak verilebilir.

2) Katekorik Yardım: Yaşlılar ve işsizler gibi belli gruplara nakdi yardımın yapılmasıdır. Yaşlılık yardımı, maluliyet yardımı, işsizlik maaşı buna örnek olarak verilebilir.

3) Bağlı(Tied) Yardım: Konut ya da sağlık gibi belli başlı mal ya da hizmetlere yönelik ayni veya nakdi yardımı kapsamaktadır. Yeşil kart ile sağlık yardımı buna örnek verilebilir.

²⁵³Taşçı, a.g.k., 2010, s.58, 59

²⁵⁴Keskin, a.g.k., 2014, s.50, 51

²⁵⁵ Buğra ve Keyder , a.g.k., 2018, s. 234-236

3.1.5.4. Niteliklerine Göre Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımları, koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar ve tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar olarak da sınıflandırmak mümkündür.

1)Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar: Bu yardımlar asgari hayat düzeyini yakalayamamış, kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirmekte zorluk çeken kişilere yapılan yardımlardır.²⁵⁶ Koruma karakteri taşıyan sosyal yardımlar; tüm muhtaç vatandaşlara yapılan yardımları, muhtaç yaşlı, malul ve sakatlara yapılan sosyal yardımları, muhtaç sanatçılara yapılan yardımları, doğal afetlerden zarar görmüş çiftçilere yapılan sosyal yardımları ve konut edindirmeye yönelik yapılan sosyal yardımları kapsamaktadır. Sosyal güvenlik sistemine bağlı çalışanlar, ödedikleri primler ile sosyal güvenliklerini sağlarken; çalışamayan ve yardıma muhtaç olan kişiler devlet tarafından desteklenmek zorundadırlar. Bu nedenle sosyal sigortaların kapatamadığı bu açık sosyal yardımlar yoluyla kapatılmaya çalışılır.²⁵⁷ 2022 sayılı Kanunla yaşlı ve engellilerin desteklenmesi, 3294 sayılı Kanunla yoksullara sosyal yardım yapılması, 2828 sayılı Kanunla uygulanan Yeşil Kart uygulaması ve yapılan ayni ve nakdi yardımlar bu kapsamda değerlendirilebilir.²⁵⁸

2) Tazminat Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar: Zorunlu ya da gönüllü olarak kamu hizmeti yürütürken zarara uğrayan kişilere devlet tarafından yapılan yardımları içeririr. Bu yardımlar kişinin kendisine veya kamu hizmeti yürütürken ölen kişinin yakınlarına yapılabilir.²⁵⁹ Bu yardımlar, muhtaç asker ailelerine yardım, vatan hizmetinde bulunmuş istiklal madalyası sahibi kişilere yardım, görevi nedeniyle yaralanan ya da ölen bazı kamu görevlilerine yardım, yabancı ülkelerde Türk kültürünün geliştirilmesine katkı sağlayan öğretmenlere yardım ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin bazı görevlerinde çalışanlara yardımları kapsamaktadır.²⁶⁰

3) Teşvik Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar: Genellikle bu yardımlar vatandaşları spora teşvik etmek ve bazı meslekleri özendirmek için yapılan

²⁵⁶Korkusuz ve Uğur(2010:98)'dan alıntılan, V., Laçiner ve Ö., Yavuz (2013). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin afetler karşısındaki durumu*. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı:4, Cilt:27, Yıl:2013, s.66; <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/30506>(Erişim tarihi: 05.04.2019)

²⁵⁷ Laçiner ve Yavuz, a.g.k., 2013, s.66

²⁵⁸Keskin, a.g.k., 2014, s.51

²⁵⁹ Korkusuz ve Uğur(2010:94)'dan alıntılan, Laçiner ve Yavuz, a.g.k., 2013, s.66

²⁶⁰ Laçiner ve Yavuz, a.g.k., 2013, s.66

yardımlardır. 1983 tarihli 2913 sayı Kanun kapsamında, Türk vatandaşlarının spora özendirilmesi ve uluslararası düzeyde üstün başarı kazanmış Türk vatandaşlarına ve aile bireylerine aylık bağlanması amaçlanmıştır. 2008 yılında çıkarılan 5774 sayılı Kanunla da, 2913 sayılı Kanun ilga edilmiş ve üstün başarılı sporculara, bunların ölümü halinde aile fertlerine aylık bağlanması, şampiyon olmuş takımın teknik direktör ve antrenörlerine aylık bağlanması ve üstün başarılı sporculara "Devlet Sporcusu" ünvanı verilmesi öngörülmüştür. 1989 tarihli 3580 sayılı Kanunla da, öğretmenlik ve eğitim uzmanlığını cazip hale getirmek için, parasız yatılı ve burslu öğrenci okutulması hedeflenmiştir.²⁶¹

3.1.6. Sosyal Yardımların Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Sosyal yardımlar, muhtaç bireyler için bir nevi can simidi işlevi görmekte, hayatlarını sürdürebilmelerinde onlara destek olmaktadır. Günümüz şartlarında, yoksulluk giderek artmakta ve derinleşerek gelecek nesillere aktarılma durumuna gelmiştir. Bu insanların toplumdan dışlanmamaları ve toplumda sosyal sorunların giderek artmaması için sosyal yardımların yeri ve önemi artmaktadır. Dolayısıyla sosyal yardımların olumlu tarafları yadsınamayacak bir yer teşkil ederken, öte yandan bir takım olumsuzluklarının da bulunduğu bir gerçektir.

3.1.6.1. Sosyal Yardımların Olumlu Yönleri

3.1.6.1.1. Sosyal güvenlik sistemindeki boşlukları tamamlayıcı olması

Sosyal güvenlik sistemleri bir çok kişiye yaşamlarının çeşitli dönemlerinde koruma sağlasa da bu sisteme dahil olmayan insanlarda azımsanmayacak kadar çoktur. Sosyal yardımların en önemli fayda sağlayacağı konuların başında, sosyal güvenlik sistemlerinin kendi içindeki boşlukları ve bu sisteme dahil olmayan kişilerle ilgili sosyal güvenlik boşluklarını doldurabilmesi gelmektedir. Gerçekten de bir çok kişi, ellerinde olmayan bedensel, ruhsal, ailesel ve mali nedenlerle sosyal güvenlik sistemine dahil olamamaktadırlar.²⁶² Sosyal yardımlar, ekonomik olarak durumu iyi olanlardan yoksullara gelir taransferi sağlayarak sosyal güvenlik sistemlerindeki boşlukların doldurulmasını sağlamaktadır.²⁶³ Sosyal yardımlar sosyal güvenlik sistemi içinde son

²⁶¹ E., Yuvalı, a.g.k., 2017, s.215-216

²⁶² Çengelci, a.g.k., 1993, s.24

²⁶³ Şenocak, a.g.k., 2009, s.442

basamaktır. Öncelikle sosyal yardımlar dışındaki sosyal koruma programlarından yararlanılması gerekmektedir. Bu programlardan yararlanamayanlar veya yararlandığı halde hâla yardıma ihtiyaç duyan kişiler için sosyal yardımlar devreye girmektedir.²⁶⁴ Sosyal yardımın bu tamamlayıcı nitelikteki yönü "ağ altında ağ"²⁶⁵ şeklinde ifade edilerek, sosyal güvenlik sisteminden sonra başka bir koruyucu sistem olmaması halinde sosyal yardım uygulamasıyla devletin devreye gireceği anlamına gelmektedir.²⁶⁶

3.1.6.1.2. Sosyal yardımların tasarruf sağlaması

Sosyal yardımların, tasarruflu davranışı mümkün kılması yani, yardımların biçim ve türünün kişilerin özel durum ve gereksinimlerine göre ayarlanabiliyor olması, yardımın etkinlik derecesini yükseltecektir.²⁶⁷ Böylece sosyal yardım kaynakların etkinliğini yükselterek kaynaklarda tasarrufu sağlayacaktır.

Sosyal yardımın mevcut kaynakların en iyi şekilde kullanımını sağlayacağı ileri sürülmektedir. Buna göre, mevcut kaynaklar en çok ihtiyaç duyuldukları yerlerde kullanılmadığı. Böylece, harcanan kaynakla en büyük fayda sağlanacaktır. Yardımlar ve yardım görenlerin geliri arttıkça, yardım görenler açısından fayda azalmaya başlayacaktır. Ancak bu görüş göreceli olmakta ve bireyler birbirinden farklı oldukları için elde edilen fayda da farklı olacaktır.²⁶⁸

3.1.6.1.3. Sosyal yardımların psiko-sosyal fayda sağlaması

Sosyal yardımlar, yardım alan kişileri muhtaçlık ve yoksulluk psikolojisinden kurtararak, ruh sağlığına katkı sağlamaktadır. Muhtaç durumda olan kişiye kendi ayakları üzerinde durabileceği bir iş bulana kadar zaman kazandıracak ve yaşamını sürdürebilmesi için mecbur kalabileceği suçlara yönelmesini engelleyecektir. Böylece kişilerin gasp, hırsızlık gibi suçlara yönelmeleri de bir nebze olsun önlenmiş

²⁶⁴Hacımahmutoğlu, a.g.k., 2009, s.24, 25

²⁶⁵Sözer(2004:476)'den alıntılanan; Taşcı, a.g.k., 2010, s.51

²⁶⁶ Taşcı, a.g.k., 2010, s.51

²⁶⁷Dilik, a.g.k., 1980, s.70

²⁶⁸Dilik, a.g.k., 1980, s.70

olacaktır.²⁶⁹ Ayrıca alınan eğitim ve iş destekleriyle bireylerin kişisel olarak kendilerini geliştirmeleri sağlanarak, bireylerin kendilerine olan güvenleri artmaktadır.

3.1.6.2. Sosyal Yardımların Olumsuz Yönleri

3.1.6.2.1. Tembelliğe itmesi ve bağımlılık yaratması

Sosyal yardımların, iş gücü piyasası, ekonominin performansına etkileri, yardımın çalışabilecek birey üzerindeki etkileri tartışılan konulardan biridir. Buna göre çalışabilecek durumda olup da işsiz olan kişilerde, yardım nedeniyle çalışma isteklerinde azalma olduğu savunulmaktadır. Koruma desteklerinin miktarı ve ulaşılabilirliği arttıkça, gelir yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlik azalacak, ancak buna bağlı olarak çalışma isteği azalacak ve işsizlik artacaktır. Refah sisteminin insanlara çalışmadan iyi bir yaşam sunması çalışmayı gereksizleştirerek insanları tembelliğe itecek ve bağımlılık sağlayacaktır.²⁷⁰

Sosyal yardımların tembelliğe ve bağımlılığa yöneltmesi, sosyal yardımın süresi, düzeyi, koşulları, iş arama durumu, sosyal yardım ile çalışma sonucu elde edilecek gelir arasındaki fark gibi durumlarla da bağlantılı olarak değişecektir. Türkiye'ye baktığımızda, yardımlardan yararlanma kriterleri, yardımdan yararlanabilen nüfus ve yardım miktarları kişileri istihdama katılımdan vazgeçirecek düzeyde olmadığı görülmektedir.²⁷¹

Buna karşılık, sosyal yardımların tembelliğe itmediği görüşü de bulunmaktadır. Sosyal yardım alanların tembel olmaları veya tembelliğe alışmalarından dolayı çalışmamaları algısı yanlış görülmekte, asıl nedenin işlerini kaybetmelerinden ya da başka olumsuz nedenler dolayısıyla yardıma muhtaç duruma gelmeleri olarak görülmektedir. Bu konuda bir başka yaklaşım ise, sosyal yardımların tembelleştirmede, bu kişilerin önceden tembel bireyler olduğu yönündedir.²⁷²

²⁶⁹ R., Tiyek (2012). *Yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamalarındaki rolü: İstanbul BŞB. Sosyal Yardım Birimi örneği*. Yerel Politikalar Dergisi, Yıl: Mayıs-Ağustos 2012, s.59, 60. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/145738> (Erişim Tarihi: 11.04.2019)

²⁷⁰ Ü., Şener (2010). *Yoksullukla mücadelede sosyal güvenlik, sosyal yardım mekanizmaları ve iş gücü politikaları*. Tepav politika notu(Şubat 2010), s.6, 7. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla_Mucadelede_Sosyal_Guvenlik.pdf (Erişim tarihi: 15.03.2019)

²⁷¹ Şener, a.g.k., 2010, s.7

²⁷² Taşçı, a.g.k., 2010, s.53, 54

3.1.6.2.2. Damgalanma ve küçük düşürölme etkisi

Sosyal yardımların olumsuzlukları arasında, bu uygulamanın psikolojik etkileri olduğu görüşü bulunmaktadır. Sosyal yardım alanların, muhtaçlık durumunu ispatlamak zorunda kalmaları, onur kırıcı ve küçük düşürücü olarak değerlendirilmektedir. Kişilerin muhtaçlık durumunun araştırılması, bu kişilerin onurunu yıpratıcı etki yaparken bir yandan da insanları ayırıcı ve bölücü etki yaratmaktadır.²⁷³

Ayrıca, muhtaç durumda olan kişinin, bu durumunu resmi mercilere ispatlamak zorunda kalması, kişinin bu kurumlara minnet etme durumuyla karşı karşıya kalmasına ve bazen de bu olumsuz duygular nedeniyle bulundukları durumu inkâr etmelerine neden olacaktır. Diğer bir ifadeyle "damgalanma" korkusu, bu kişilerin muhtaçlıklarını ortaya koymalarına mani olacaktır.²⁷⁴

3.1.6.2.3. İstismara açık olması

Sosyal yardımların bir diğer olumsuz yanıda istismara açık olması noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu istismar durumu iki şekilde olabilmektedir. Bunlardan birincisi, ihtiyaç sahibi olmamasına karşın sosyal yardım talebinde bulunulması ve bu yardımın alınmasıdır. İkincisi, aynı kişinin farklı yardım kurumlarından ayrı ayrı yardım alarak mükerrerliğe yol açmasıdır. Küçük yerleşim yerlerinde istismarın tespiti daha kolay olurken, büyük yerleşim yerlerinde istismarın tespitinin de zorlaştığı görölmektedir.²⁷⁵

İhtiyacı olmadan sosyal yardım alınması ve mükerrer olarak sosyal yardım alınmasının önüne geçilebilmesi, sosyal yardım uygulamalarının mevzuata ve sosyal güvenlik sağlama tekniğine uygun olarak yürütölerek, modern anlamda bir sosyal güvenlik sisteminin sunulmasıyla mümkün olabilecektir.²⁷⁶

²⁷³Dilik, a.g.k., 1980, s.71

²⁷⁴Taşçı, a.g.k., 2010, s.52

²⁷⁵Taşçı, a.g.k., 2010, s. 54

²⁷⁶Yuvalı, a.g.k., 2017, s.101

3.2. BELEDİYELER TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLEN SOSYAL YARDIMLAR

3.2.1. Belediyeler Tarafından Gerçekleştirilen Ayni ve Nakdi Yardımlar

İnsanların ihtiyaçları, refah artışına paralel olarak ve çağın gereksinimleri doğrultusunda artış göstermekte, herkes artan refahtan daha fazla pay almak istemekte ve böylece eğitim, sağlık, sosyal hak ve sosyal güvenlikle yararlanma isteği artmaktadır. Çoğalan ihtiyaçların karşılanmasında, yerel yönetimlere olan talep giderek artmakta, yerel hizmetlerin içeriği ve alanı giderek genişlemektedir. Kentleşme sürecindeki gelişmelerde bu sorumluluk ve görevleri arttırmaktadır.²⁷⁷ Bu noktada belediyelere büyük görevler düşmektedir.

Ülkemizde belediyelerin gerçekleştirdiği en yaygın sosyal politika faaliyeti, sosyal yardımlardır. Yoksul ve muhtaç kimselere yönelik olarak yapılan bu yardımlar ayni ve nakdi yardım şeklinde yapılmaktadır. Ülkemizde belediyelerin gerçekleştirdiği sosyal yardımlar gittikçe gelişmekte ve bu kurumlar sosyal yardımlarda uzmanlaşmaktadırlar.²⁷⁸ Ne var ki, her belediyenin birbirinden bağımsız ve kendi imkânları dahilinde bu yardımları gerçekleştirmeleri ve aralarında belli bir bağın bulunmamasından dolayı, belediyelerin gerçekleştirdiği yardımların izlenmesi ve değerlendirilmesi de zor olmaktadır.

Ülkemizde belediye yardımları genel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belediyelere verilen sosyal görev ve yetkiler kapsamında yürütülmektedir. Yine her belediye çıkarttığı yönetmelikle bu görev ve sorumlulukları belirleyerek, yapacakları bu görevlerin çerçevesini belirlemektedir. Belediyelerin gerçekleştirdiği sosyal yardımlar değişiklik gösterebilir genel olarak şunları saymak mümkündür:

3.2.1.1. Nakdi Yardımlar

Nakdi yardımlar para şeklinde verilen yardımlar olup yoksulların ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli yere sahip yardımlardır. Direk para ya da para yerine geçen alışveriş çeki ya da sosyal kart şeklinde de olabilmektedir.

²⁷⁷Keskin, a.g.k., 2012- a, s.102

²⁷⁸Ersöz, a.g.k., 2011, s.162

Bu yardımlara örnek olarak; 2017 yılında Kocaeli BŞB'nce yardıma ihtiyacı olan kişi ve ailelere yönelik olarak gıda kartı, giyim kartı, ilaç ve tedavi masrafı, yangın yardımı, yol yardımı, su faturası, nakliye yardımı, ağır engelli nakil yardımı ve sosyal amaçlı yardımlar olmak üzere toplam 17.011.902,82 TL nakdi yardım gerçekleştirilmiştir.²⁷⁹ İzmir BŞB tarafından 2017 yılı içinde 13.555.806 TL nakdi yardım gerçekleştirilmiştir.²⁸⁰ İstanbul BŞB tarafından 2017 yılında, 102.750 aileye 247.064 nakdi hizmet; sosyal yardım kartıyla da 140.179 aileye yardım yapılmıştır.²⁸¹

3.2.1.2. Erzak Yardımları

İhtiyaç sahibi kişi ve ailelere yapılan gıda, yakacak, kırtasiye gibi yardımların tümüne genel olarak erzak yardımı denilmektedir. Erzak yardımları, yapılan bir sosyal hizmet olmanın yanı sıra ihtiyaç sahiplerinin muhtaçlık seviyesine göre belediyeler, sosyal yardım dernekleri ve hayır sahipleri tarafından yapılabilir. Karşılıksız ve düzenli olarak yapılan erzak yardımları; genellikle temel gıda maddeleri, temizlik maddeleri, kırtasiye araç ve gereçleri, odun, kömür gibi malzelerden oluşmaktadır. Bu yardımlar koli şeklinde dağıtılabileceği gibi, koli tutarında nakit yardımı ya da herhangi bir marketle anlaşarak verilen kupon veya sosyal kart şeklinde de olabilmektedir. Genel olarak muhtarlarla işbirliği içinde yürütülen bu yardımlar belediyelerin sosyal birimlerine başvurularak sağlanmaktadır. Belediyelerce yapılan bu yardımlar tüm yıl devam etmekle beraber, özellikle Ramazan ayı ve kış aylarında artış göstermektedir.²⁸²

Ayrıca gıda yardımı konusunda birçok belediye aşevleri kurarak yoksullara sıcak yemek ve gıda yardımı yapmaktadır. Bazı belediyeler sosyal market adında, yoksulların ihtiyaçlarını karşılayabilecekleri yerler de kurmaktadır. Beyoğlu Belediyesi, Ümraniye Belediyesi, Kastamonu Belediyesi, Pamukakale Belediyesi, Hatay Belediyesi ve Mersin Belediyesi gibi birçok belediye tarafından uygulamaya konan sosyal market uygulamaları örnek olarak gösterilebilir.

²⁷⁹ <https://kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2017%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

²⁸⁰ https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_24042018_032740_2017-yili-faaliyet-raporu.pdf (Erişim tarihi: 10.04.2019)

²⁸¹ <https://www.ibb.istanbul/Uploads/2018/4/2017-iBB-Faaliyet-Raporu.pdf> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

²⁸² <https://www.sosyalyardimlasma.net/ucretsiz-gida-yardimi> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

Antalya BŞB, kurduğu aşeviyle yalnız annelere, engelli ve yatalak kişilere, doğal afet sonucu mağdur olan bireylere, toplumdaki dezavantajlı grup ve kamu yararına hizmet veren kurumlara ve üniversite öğrencilerine sıcak yemek hizmeti vermektedir.²⁸³

Ümraniye Belediyesi kurduğu sosyal market ve aşevi uygulaması ile yoksullara destek olmaktadır. 15 yıldır vatandaşlara düzenli olarak gıda ve giyim yardımı yapılmaktadır. Hastalık, yaşlılık, sakatlık ve yoksulluk gibi sebeplerle evinde yemek pişmeyen ihtiyaç sahiplerinin evlerine, aşevinde pişen üç çeşit yemek her gün ulaştırılmaktadır. Yine ihtiyaç sahiplerine verilen sosyal kartlar ile, sosyal marketten(gıda marketi) istedikleri ürünleri almaları sağlanmaktadır.²⁸⁴

Mersin BŞB'since, 2016 yılında kurduğu aşeviyle 2017 yılında, haftanın beş günü olmak üzere, 97 aile ile kadın konukevinde kalan kadın ve çocuklara günlük 235 kişilik sıcak yemek götürülmektedir. Mersin BŞB'si sosyal market kapsamında Akdeniz ilçesinde 2016'da açtığı gıda marketinde Mersin Kart uygulamasıyla açıldığı günden bu yana düzenli olarak 3142 kişinin temel tüketim malzemelerini karşılamaktadır. 2017 yılında açılan Erdemli İlçesindeki Dosteli Sosyal Marketi'nde de başvurular devam etmekle beraber şu ana kadar 191 kişinin düzenli olarak ihtiyaçları karşılanmaktadır. Silifke ilçesinde de 153 kişinin aynı yardım kapsamında temel tüketim ihtiyaçları karşılanmaktadır. Sosyal market uygulamasından faydalanamayan merkeze uzak vatandaşlar için de ilçelerde Muhtarlık İşleri Dairesi aracılığıyla 9.500 adet gıda kolisi dağıtılmış ve Ramazan münasebetiyle 50.000 adet gıda kolisi dağıtımı yapılmıştır.²⁸⁵

Ankara BŞB tarafından 2017 yılında ihtiyaç sahibi, 179.174 muhtaç ve dar gelirli kişi/aileye toplam 330.000 paket gıda ve temizlik malzemesi yardımı, 66.000 kişi/aileye toplam 66.000 ton yakacak (kömür) yardımı, 18.836 kişi/aileye 22.958.122 adet ekmek yardımı, engelli eğitimi veren 45 okuldaki yaklaşık 4712 engelli öğrenciye sıcak yemek verilmiştir. Ayrıca trafik nedeniyle evine gidemeyen ve geç kalan, evi olmayan, sokakta

²⁸³ <https://www.antalya.bel.tr/calismalarimiz/sosyal-hizmetler/asevi-ve-sicak-yemek-yardimi> (Erişim tarihi:10.04.2019)

²⁸⁴ <https://www.umraniye.bel.tr/tr/main/news/umraniye-belediyesi-asevi-ve-sosyal-marketler/7908> (Erişim tarihi:10.04.2019)

²⁸⁵ <https://www.mersin.bel.tr/upload/dokumanlar/MBB%202017%20MAL%C4%B0%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf> (Erişim tarihi:10.04.2019)

yaşayan ve kentte misafir olan kişilere yemek vermek için kentin değişik yerlerinde çadırlar kurularak 330.000 kişiye sıcak yemek hizmeti verilmiştir.²⁸⁶

3.2.1.3. Eğitim Yardımı

Belediyelerin eğitim alanındaki rolü il özel idarelerine göre daha kısıtlı bulunmaktadır ve daha çok yaygın eğitim/halk eğitimi, kültürel ve mesleki eğitim işlevi görmektedir. Belediyeler, 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu kapsamında, 3-6 yaş çocuklar için, nitelik kazandırmak ve üst okula hazırlamak için eğitim hizmeti sağlayabilmektedirler. 1580 sayılı Belediye Kanunu kapsamında, belediye memuru, yapı kalfası, çeşitli meslek ustaları yetiştirmek üzere kurslar, dersaneler, ikmal ve çırak okulları ve ev kadını okulları açabilir ve yönetebilirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yetişkin eğitimi kapsamında, başta meslek ve beceri kazandırılması olmak üzere görevler üstlenebileceklerdir.²⁸⁷

Belediyeler tarafından yetim, öksüz, şehit çocuğu, özürlü ve yoksul çocuklara her yıl belirlenen tutarlarda nakit yardımı yapmaktadırlar. Burs adı verilen bu yardımlar, öğrencilerin ihtiyaçlarının karşılanmasında ve eğitim hayatlarını sürdürebilmelerinde etkili olmaktadır. Genellikle şartlı yardım kapsamında yapılan eğitim yardımları, maaş değil ailelere çocuklarını okutabilmeleri ve daha iyi şartlarda yetiştirebilmeleri için verilerilen bir destektir. Bu burslar kaymakamlıklar ve belediyeler aracılığıyla verilmektedir.²⁸⁸

Eğitim yardımı kapsamında yoksul çocuklara para yardımı dışında ayni yardımlar da yapılmaktadır. Bunlar giysi, ayakkabı, kırtasiye malzemesi ve diğer eğitim yardımlarını kapsamaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Eğitim Yardımı Yönetmeliği kapsamında öğrencilere nakit ve ayni yardım testeği yapmakta ve yardımlarda mükerrerliği önlemek için diğer merkezi ve sivil toplum örgütleri(STK) ile gerekli işbirliğini yapmaktadır.²⁸⁹ İstanbul BŞB bu yardımlar kapsamında ilkokul, ortaokul, lise ve rehabilitasyon merkezlerinde eğitim gören şehit çocuğu, yetim, öksüz,

²⁸⁶https://www.ankara.bel.tr/files/5115/2404/0333/Faaliyet_2017.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2019)

²⁸⁷Ersöz, a.g.k., 2011, s.153-155

²⁸⁸<https://www.sosyalyardimlasma.net/ogrencilere-karsiliksiz-yardim-parasi/> (Erişim: 10.04.2019)

²⁸⁹<https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/67/> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

engelli öğrencilere durumlarını belgelemek şartıyla yılda bir kere nakdi eğitim yardımı yapmaktadır.²⁹⁰

Ankara BŞBde şimdiye kadar 1 milyon öğrenciye yardım etmiş olup, 2017 yılında 30.675 öğrenciye bot ve kaban ve 40.000 öğrenciye çanta ve kırtasiye yardımı; 2018-2019 eğitim öğretim yılında da yoksul öğrencilere yönelik kırtasiye malzemesi, bot ve kaban yardımlarıyla 60.000 öğrenciye ulaşmayı hedeflemiştir.²⁹¹

Mersin BŞB, Mersin ili sınırları içinde yaşayan, devlet üniversitelerini kazanmış ve vakıf üniversitelerini tam burslu kazanmış(aöf hariç) öğrencilere daha önceki yıllarda 200'er TL ve 2017-2018 eğitim yılı için 300'er TL nakit yardımı yapmıştır. Bu yardımlar kapsamında 2014-2015 eğitim yılında 7093 öğrenciye, 2015-2016 eğitim yılında 7944 öğrenciye, 2016-2017 eğitim yılında 7742 öğrenciye, 2017-2018 eğitim yılında 7700 öğrenciye Lisans Eğitim yardımı yapılmıştır.²⁹²

3.2.1.4. Sağlık Yardımı

Ülkemizde belediyeler sağlık alanında da önemli rol üstlenmiş bulunmaktadır. Hatta bazı belediyeler hastane, poliklinik, sağlık evi ve kan bankası işletmekte; sağlık taraması ve acil müdahale hizmetleri vermektedirler.²⁹³ Antalya BŞB poliklinik ve sağlık birimlerinde ayakta tedavi ve teşhis hizmetleri vermekte, dış polikliniği hizmeti vermekte; çeşitli kongre, söyleşi ve eğitim programları ile sağlık alanında bilinçlendirme faaliyetlerini sürdürmektedir.²⁹⁴

Çeşitli belediyelerce sağlık masraflarını karşılayamayan vatandaşlara yönelik olarak tedavi masrafları, ilaç ve medikal malzeme giderleri ile ilgili olarak yardım yapılmaktadır. Ayrıca sosyal güvencesi olmayan hastalara hasta bezi, tekerlekli sandalye yardımı ve hasta karyolası gibi diğer yardımlar da yapılmaktadır. Kocaeli BŞB, Antalya BŞB, Adana BŞB buna örnek olarak gösterilebilir.

²⁹⁰<https://www.ibb.istanbul/Uploads/2018/4/2017-iBB-Faaliyet-Raporu.pdf> (Erişim tarihi:10.04.2019)

²⁹¹ <http://www.milliyet.com.tr/ankara-buyuksehir-belediyesi-nden-egitime-ankara-yerelhaber-3065535/> (Erişim tarihi: 10.04.2019); https://www.ankara.bel.tr/files/5115/2404/0333/Faaliyet_2017.pdf (Erişim tarihi: 10.04.2019)

²⁹² <https://www.mersin.bel.tr/upload/dokumanlar/MBB%202017%20MAL%C4%B0%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf> (Erişim tarihi:10.04.2019)

²⁹³Ersöz, a.g.k., (2011), s.189

²⁹⁴<https://www.antalya.bel.tr/calismalarimiz/saglik-ve-spor-hizmetleri/> (Erişim tarihi:10.04.2019)

İzmir BŞB tarafından, hastane hizmeti, diş polikliniği hizmeti ile hastalara tanı ve tedavi olanağı sağlanmaktadır. Okullarda ve mahallelerde diş macunu, diş fırçası ve şapka dağıtımı yapılarak diş sağlığı bilinci oluşturulmaya çalışılmaktadır. Toplum sağlığının geliştirilmesi için eğitimler verilmekte ve bu bağlamda, 2017 yılında sağlıklı anne eğitimi, hijyen eğitimi, ilk yardım eğitimi verilmiş olup; 2.765 adet ağız ve diş sağlığı ürünü, 328 adet klozet kapağı örtüsü, 559 adet sağlıklı anne çantası, 600 adet ilaç kutusu, 736 adet şapka, 4.249 adet materyal olmak üzere toplam 5.993 vatandaşa yardım yapılmıştır.²⁹⁵

3.2.1.5. Konut, Kira ve Eşya Yardımları

Belediyelerin bir diğer sosyal yardım faaliyet alanı yoksul ve yardıma ihtiyaç duyan aileler için barınma ihtiyacının karşılanmasına yönelik konut temini ve kira yardımı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kentin gelişme bölgelerinde toplu konut, yoksullara yönelik konut projeleri için arsa üretme ya da aşırı yoksul aileler için küçük çaplı mesken inşası ve kira yardımları bu kapsamda yer almaktadır.²⁹⁶ Ayrıca evlerinde yaşamlarını sürdürebilmeleri için ev eşyası temini de sağlanmaktadır.

Yoksul ve dar gelirlilerin barınma ihtiyacının giderilmesi için yapılan kira yardımları genelde, evlerinin yeniden inşası için kredi yardım desteği şeklinde veya belli bir süre boyunca kira yardımı yapılması şeklinde olmaktadır. 2019 yılında kira yardımları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kentsel dönüşüm çerçevesinde verdiği kira yardımı ile Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakfı, kaymakamlık ve valiliklerin ortaklaşa yürütülen projeler kapsamında dar gelirli ailelere yaptığı kira yardımı şeklinde iki kurum tarafından karşılanan kira yardımlarından oluşmaktadır.²⁹⁷

Mersin BŞB'nce yangın ve doğal afet nedeniyle zarar görenlere, sosyal incelemesi yapılarak, 2015 yılında 22 aileye, 2016 yılına 69 aileye, 2017 yılında 100 aileye beyaz eşya ve mobilya yardımı yapılmıştır.²⁹⁸ Ankara BŞB tarafından evi yanan ya da doğal afete uğrayanlar için, 2017 yılında 2.461 parça muhtelif ev eşyası yardımı yapılmıştır.²⁹⁹

²⁹⁵ https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_24042018_032740_2017-yili-faaliyet-raporu.pdf (Erişim tarihi: 10.04.2019)

²⁹⁶ Ersöz, a.g.k., 2011, s.204

²⁹⁷ <https://www.sosyalyardimlasma.net/kira-yardimi-basvurusu-nasil-yapilir> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

²⁹⁸ <https://www.mersin.bel.tr/upload/dokumanlar/MBB%202017%20MAL%C4%B0%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

²⁹⁹ https://www.ankara.bel.tr/files/5115/2404/0333/Faaliyet_2017.pdf (Erişim tarihi: 10.04.2019)

3.2.1.6. Giyecek Yardımı

Belediyelerce en çok yapılan yardımlardan biri de giyim yardımlarıdır. Bu kapsamda bir çok belediyenin ihtiyaç sahiplerine yardım yaptığı görülmektedir.

Bazı belediyelerce giyecek yardımlarının giyim mağazaları, giyim bankaları açmak ya da giyim kartları vermek şeklinde yapıldığı görülmektedir. Örneğin Fatih Belediyesi, Butik Fatih projesiyle her yıl 3.000 ihtiyaç sahibine giyim yardımı yapmaktadır. Beyoğlu Belediyesi, Sosyal Market projesiyle gıda, temizlik ve kişisel bakım malzemelerinin yanında buralarda 8.000 çocuğun ayakkabı, çorap, pantolon, gömlek gibi tüm giyim eşyalarını karşılamaktadır. Bahçelievler Belediyesi, Aile Destek Evi projesiyle giyim ve ev eşyalarının temininin yanında yardım sahiplerince verilen ikinci el giyimlerin bakım ve temizliğini yaparak ihtiyaç sahiplerine ulaştırmaktadır. Kadıköy Belediyesi de Açık Gardırop Projesiyle ikinci el kitap, oyuncak ve giyimlerin bakım ve temizliklerini yaparak Anadolu'ya Yardım birimi tarafından Anadolu'daki yardıma ihtiyacı olan kişilere göndererek köprü vazifesi görmektedir.³⁰⁰

2017 yılında Ankara BŞB tarafından 1.406 kişi/aileye giyecek yardımı yapılmıştır. Ankara BŞB'nin 2008 yılından beri hizmet veren Giyim Yardım Merkezinde, dar gelirli ailelerin tüm giyim malzemeleri ücretsiz olarak karşılanmaktadır. 2017 yılına kadar 5.000 ailenin faydalandığı merkezde toplam 585.553 parça giyim yardımı yapılmıştır.³⁰¹

3.2.1.7. Diğer Yardımlar

Belediyelerce yapılan sosyal yardım uygulama alanı her geçen gün atmakta ve genişlemektedir. Bu bağlamda, fatura yardımı, ekmek kuponu, toplu taşıma araçlarından ücretsiz yararlanılması, çocukların sünnet ettirilmesi, yeni evleneceklerle gerekli yardımın yapılması, geçici konaklama hizmetlerinin sağlanması, yaşlılara ve engellilere evde bakım, sağlık, berber ve temizlik hizmetlerinin verilmesi gibi daha birçok alanda sosyal yardımlar gerçekleştirilmektedir.

³⁰⁰ <https://www.yenisafak.com/gundem/istanbuldaki-belediyeler-yoksullarin-umudu-oldu-2937700> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

³⁰¹ <https://www.ankara.bel.tr/haberler/buyuksehir-giysi-merkezi-mutlu-ediyor> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

3.2.2. Belediyelerin Gerçekleştirdiği Sosyal Yardımlardan Faydalanan İhtiyaç Grupları

Belediyelerin sosyal yardımlarındaki temel amaç, yardıma ihtiyacı olan kişilerin asgari düzeyde geçimlerini sağlayabilmeleri ve bir an önce hataylarını kendi başlarına idame ettirebilmelerinin sağlanmasıdır. Sosyal yardımlar muhtaç ve sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan bireylere yönelik bir uygulama; sosyal güvenlik sisteminde son basamak ve sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir yöntem olarak görülmektedir. Toplumsal düzenin korunması ve çıkabilecek muhtemel sosyal sorunların bertaraf edilmesi için, toplumdaki yoksul, kimsesiz ve muhtaç kişilerin devletçe korunması gerekmektedir.³⁰²

Belediyelerin sosyal yardım ve hizmetlerinden yararlanan ihtiyaç gruplarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Dar gelirli ve yoksul aileler: Hiç geliri olmayan ya da yaşamlarını sürdürebilecekleri yeterli geliri bulunmayan ailelere belediyeler tarafından ayni ve nakdi yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımların amacı insan onuruna yaraşır asgari yaşam seviyesinin sağlanması ve tekrar gelir elde ederek yaşamlarını sürdürmelerini sağlamaktır. Aile yardımı sınıfına giren bu yardımlar genel olarak, gıda, giyim, yakacak, barınma ve ev eşyası yardımlarını kapsamaktadır.
- Çocuklar ve gençler: Annesi ve/veya babası olmayan, şehit, yoksul, kimsesiz çocuk ve çocuklara belediyeler tarafından ayni ve nakdi yardımlar yapılmaktadır. Çocukların gelecekte sağlıklı bireyler olarak yetişmeleri için, biyolojik, psikolojik ve sosyal yönden desteklenmeleri gereklidir. Bunu sağlayacak yeterli ailesel imkânı olmayan çocuklar devlet tarafından desteklenmektedir. Bu noktada belediyelere de görevler düşmektedir. Çocuklara bu noktada yapılan sosyal yardımlar, eğitim bursları, hoşgeldin bebek projesi, sünnet törenleri, oyuncak ve kitap kumbaraları, nakdi yardım, giyim ve kırtasiye yardımlarını

³⁰² Şenocak, a.g.k., 2009, s.435, 436

kapsamaktadır.³⁰³ Gençlere yönelik olarak yapılan sosyal yardımlarda ise, eğitim büyük önem taşımakta ve bu bağlamda, eğitim bursları, meslek edindirme kursları, spor ve eğlence alanlarının kurulması, zararlı ve kötü alışkanlıkların önlenmesine yönelik hizmetler, kültürel ve sosyal faaliyetlerin geliştirilmesine yönelik hizmet ve yardımlar ön plana çıkmaktadır.³⁰⁴

- Yaşlılar ve engelliler: Yaşlılara yönelik olarak belediyeler tarafından, kurum bakımı, sağlık yardımı, teknik malzeme yardımı, ihtiyaca yönelik mekânsal düzenlemeler, gıda, giyim, yakacak ve ulaşımdan yararlanılması gibi çeşitli ayni ve nakdi yardım ve hizmetler yerine getirilmektedir. Engellilere yönelik olarak da, fizik tedavi ve rahabitsasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük faaliyetlerini kolaylaştırıcı mekânsal düzenlemeler, teknik malzeme, giyim, gıda, yakacak ve ulaşım hizmetlerine yönelik ayni ve nakdi yardımlar yapılmakta; ayrıca, iş ve meslek edindirme kursları ile çeşitli sosyal ve kültürel etkinlikler düzenlenmektedir.³⁰⁵
- Kadınlar: Ülkemizde kadınlarda tezavantajlı grupların içinde yer almaktadırlar. Kadınların toplumsal ve ailevi nedenlerle eğitim, kültür ve çalışma hayatının içinde daha az yer almaları bu grupları, ekonomik ve psikolojik açıdan bağımlı hale getirmektedir. Bunun için belediyelerce kadınlara yönelik, kadın sığınma evleri, ana-çocuk sağlığı merkezleri, meslek edindirme ve kişisel eğitim kursları, kadın kulüpleri, okuma-yazma kursları gibi yerler açılmakta; ayni ve nakdi yardımlarda bulunmaktadır.³⁰⁶

³⁰³ V.Aka ve F., Güngör (2018). *Çocuklara yönelik sosyal yardım uygulamaları:Esenler Belediyesi örneği*. Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:17, Yıl: 2018, s.187-195. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/561151> (Erişim tarihi: 05.04.2019)

³⁰⁴Yaylı(2009:406)'dan alıntıl原因, U., Ünlü (2016). *Sosyal belediyecilik uygulamalarının e-belediyecilik uygulamalarına entegre edilmesi*. Sayıştay dergisi, Sayı: 102, Yıl: Temmuz-Eylül 2016, s.75. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der102m4.pdf> (Erişim tarihi:05.04.2019)

³⁰⁵D., Toprak ve C.Şataf (2009). *Türkiye'de yerel reformlar çerçevesinde sosyal belediyecilik yaklaşımı*. Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Sayı: 1, Yıl: 2009, s. 20. http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_sbd/arsiv/sbd-2009/02_duriye_toprak.pdf (Erişim tarihi: 05.04.2019)

³⁰⁶ Ünlü, a.g.k., 2016, s.75

3.2.3. Belediyelerin Sosyal Yardım Hizmetlerini Yerine Getirmelerinin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Nüfusun devingenliği ve göçlerle beraber kentleşme iyice artmıştır. Küreselleşmenin de etkisiyle zengin fakir arasındaki uçurum iyice açılmış ve yoksulluğun kentleşmesi, kent yoksulluğu gibi kavramlar ortaya çıkmıştır. Dünya bir taraftan küreselleşirken bir taraftan da yerelleşme sürecine girmiştir. Böylece yerel yönetimler küreselleşmenin de etkisiyle, ulus-devlet sınırlarını aşarak, diğer ulus-devletlerin yerel yönetimleriyle ilişkileri geliştirir hale gelmiştir. Diğer yandan, neo-liberalizmin de etkisiyle merkezi yönetim yetkilerini devrederken yerel yönetimlerin de sorumluluk alanları giderek genişlemektedir.³⁰⁷ Kentlerde artmaya başlayan sosyal sorunlar ve yoksulluk nedeniyle sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi görevler belediyelerin duyarsız kalamadığı önemli sorumlulukları arasına girmeye başlamıştır.

Bu sosyal görev ve sorumlulukların belediyelerce yerine getirilmesinin bir takım avantaj ve mahsurları da bulunmaktadır. Beldiyeler bu görevlerin yerine getirilmesinde aşağıdaki avantajlara sahiptir:³⁰⁸

- Belediyelerin seçilmiş ve halka en yakın yönetim birimi olmaları,
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliğin daha az olması,
- Denetim ve koordinasyon kolaylığı,
- Politika ve programların uygulama başarısının yüksekliği,
- Çıktıların kolayca tespiti,
- Yerel bağış kaynaklarının daha hızlı harekete geçirilmesi ve daha fazla kaynak temini,
- Sosyal yardımların uzun yıllardır yürütülen ve en yaygın hizmet türü olması.

Avantajlarının yanında sosyal hizmetlerin belediyelerce yerine getirilmesi bir takım mahsurları da barındırmaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:³⁰⁹

- Kayırmacılığa açık olması,

³⁰⁷Keskin, a.g.k., 2012-a, s.96-100

³⁰⁸Ersöz, a.g.k., 2011, 162

³⁰⁹Ersöz, a.g.k., 2011, 163

- Sosyal yardımların türleri, nitelikleri, yararlanma kriterleri ile yararlanacak kişilerin özellikleri bakımından standartların oluşturulmamış olması,
- Sosyal yardımlarda sürekliliğin bulunmaması, sosyal yardımların periyodik olarak yapılmaması ve sosyal yardımların belli dönemlerde yoğunlaşması,
- Yönetsel olarak sosyal yardım hizmetlerinin kurumsallaşmaması ve yapılan hizmetlerin belediye çalışanlarının sorumluluk ve inisiyatifinde yürütülmesi,
- Sosyal yardımların büyük kısmının aynı olarak yapılması,
- Sosyal yardım yapılan kitle ve nitelikleri ile ilgili olarak kapsamlı bir veri setine sahip olunmaması,
- Yapılan yardımların -istisnalar hariç olmak üzere- genellikle yoksul kişinin topluma kazandırılmasını amaçlayan geniş perspektife sahip yardımlardan ziyade, muhtaçlık halinin giderilmesine yönelik olması,
- Sosyal yardım yapılan kitlenin izlenmemesi olarak sıralanabilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÇERÇEVESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN SOSYAL YARDIMLAR

4.1. KONYA VE KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

4.1.1. Konya'nın Tarihi, Coğrafi Konumu, Genel Ekonomik ve Sosyal Yapısı

Konya eski bir geçmişe sahip yerleşim yerlerimizden olup, tarihi Milattan Önce(MÖ.) 7000'li yıllara kadar dayanmaktadır. Zengin bir kültürel ve tarihi mirasa sahip Konya ili, birçok önemli medeniyete ev sahipliği yapmış ve Mevlana Celalettin Rumi gibi bir çok İslam büyüğünü de bağrında barındırmıştır.³¹⁰

Konya'nın ismi, klasik eski çağlarda "İkonion" olarak anılmış ve daha sonra "İconium" olmuş ve Arap kaynaklarında "Kuniya" olarak belirtilmiştir. Selçuklular ve Osmanlılar zamanında şehrin ismi Konya olarak anılmış ve bu isim günümüze kadar gelmiştir.³¹¹

Tarih öncesi devirlerde yerleşik hayatın başladığı Konya'da Çatalhöyük ve Alaaddin Tepesi en eski yerleşim yerlerindendir. Milattan Önce(MÖ.) 14-12.'li yüzyıl(yy.) civarlarında Hitit hakimiyetinde³¹² olan Konya, MÖ. 6. yy. ortalarında Lidyalıların hakimiyetine, ardından Pers hakimiyetine girmiş ve MÖ. 4. yy. ortalarında Büyük İskender'in eline geçmiştir. Daha sonra Selevkos ve Bergama Krallıkları ile Roma İmparatorluğu hakimiyetinde olan şehir, Milattan Sonra(MS.) 395 yılında Bizans topraklarına katılmıştır.³¹³

Konya Emevi ve Abbasi gibi ilk İslam ordularının akınlarına sahne olmuş, MS. 704 yılında İslam orduları tarafından alınmışsa da bu durum uzun sürmemiştir. Bu akınlar 10. yy.a kadar devam etmiştir.³¹⁴ 1071 yılında Anadolu'nun kapıları Türklere açılmıştır. Bu süreç sonunda Büyük Selçuklu Sultanı Kutalmışoğlu Süleyman Şah

³¹⁰<http://konyakutup.gov.tr/TR-144006/tarihi.html> (Erişim tarihi: 20.04.2019)

³¹¹O., Akandere (2016). *Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne Konya*. Konya: Eğitim Yayınevi, s.11

³¹²https://konyakultur.gov.tr/index.php?route=pages/pages&page_id=1 (Erişim tarihi: 20.04.2019)

³¹³Akandere, a.g.k., 2016, s.12

³¹⁴Akandere, a.g.k., 2016, s.12

tarafından fethedilmiştir. 1074 yılında başkenti İznik olarak kurulan Anadolu Selçuklu devleti, I. Haçlı seferi sonucu İznik'i kaybedince, başkent Konya'ya taşınmış ve 1308 yılına kadar Anadolu Selçuklu Devleti'nin başkenti olarak kalmıştır.³¹⁵

Selçuklu Devleti'nin başkentliğini yapan şehir, büyük bir refaha kavuşmuş, ilim ve irfan merkezi olmuştur. 1308 yılında Anadolu Selçuklu'nun yıkılmasıyla Karamanoğulları topraklarına katılmış ve 1465'de Osmanlı Hakimiyetine girmiştir.³¹⁶ Konya Osmanlı döneminde de ilim ve kültür merkezi olmaya devam etmiş, ünlü şair, alim ve filozofların toplantı merkezi olmuştur. Bu dönemde de birçok cami, medrese, çeşme gibi mimari eserler yapılmıştır.³¹⁷

Cumhuriyetin ilk yıllarında, 1926 tarihli Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile Cihanbeyli, Çumra ve Hadim kazaları ilçe statüsüne alınarak, Konya vilayeti, Konya Merkez, Akşehir, Beyşehir, Bozkır, Cihanbeyli, Çumra, Ereğli, Ermenek, Hadim, Ilgın, Karaman, Karapınar, Kadınhanı ve Seydişehir kazalarından(ilçelerinden) oluşmuştur. Değişik tarihlerde yapılan düzenlemelerle Konya'nın ilçelerinde de değişiklikler olmuştur.³¹⁸

Günümüzde Konya iline bağlı; Ahırlı, Akören, Akşehir, Altınekin, Beyşehir, Bozkır, Cihanbeyli, Çeltik, Çumra, Derbent, Derebucak, Doğanhisar, Emirgazi, Ereğli, Güneysınır, Hadim, Halkapınar, Hüyük, Ilgın, Kadınhanı, Karapınar, Karatay, Kulu, Meram, Sarayönü, Selçuklu, Seydişehir, Taşkent, Tuzlukçu, Yalıhüyük ve Yunak olmak üzere Toplam 31 ilçe ve bu ilçelerde 31 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Karatay, Meram ve Selçuklu merkez ilçe ve belediyeleri olup bir de Konya Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır.³¹⁹

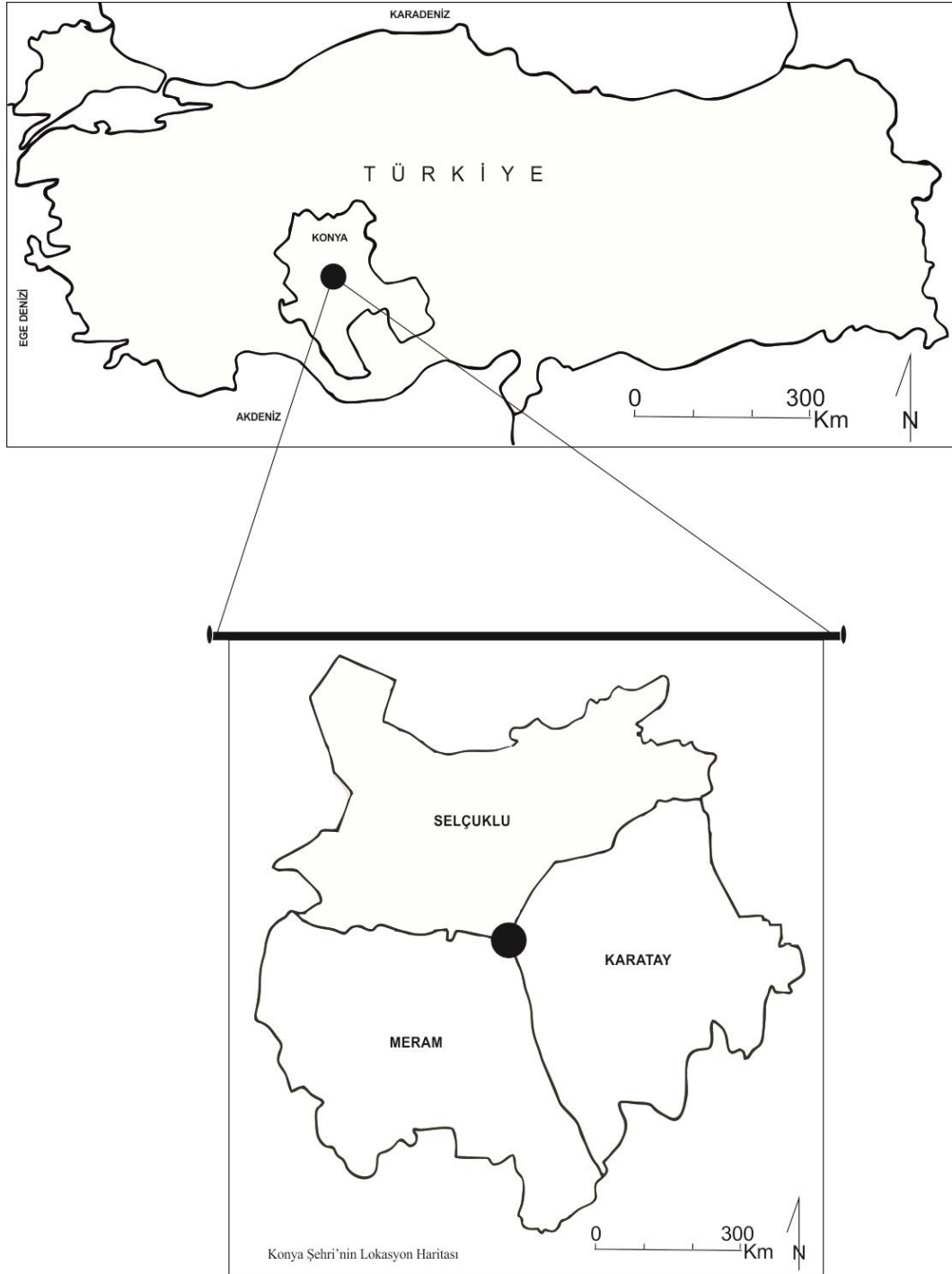
³¹⁵T. Tapur (2009), *Konya ilinde kültür inanç turizmi*, Uluslararası Sosyal Araştırma Dergisi, Volume 2 / 9 Fall 2009, s. 475. http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt2/sayi9pdf/tapur_tahsin.pdf (Erişim Tarihi: 20.04.2019)

³¹⁶Akandere, a.g.k., 2016, s.13

³¹⁷https://konyakultur.gov.tr/index.php?route=pages/pages&page_id=1 (Erişim tarihi: 20.04.2019)

³¹⁸Akandere, a.g.k., 2016, s.24-25

³¹⁹<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (02.05.2019)



Şekil 4. 1. Konya Haritası³²⁰

Konya İç Anadolu Bölgesinde, 320 20'-320 40' doğu meridyenleri ile 370 45'-380 15' kuzey paralelleri arasında yer alan, Türkiye'nin en büyük alanına sahip şehridir. Konya'dan Ereğli'ye kadar uzanan alan Konya Ovası olarak adlandırılır ve Konya

³²⁰A.S., Aka (2007). *Konya şehrinin kuruluş ve gelişimini etkileyen coğrafi faktörler*. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ortaöğretim ve Sosyal Alanlar Eğitimi Anabilim Dalı Coğrafya Öğretmenliği Bilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), s.2

ovanın en batısında yer alır.41.001 km² alana sahip olup, büyük çoğunluğu ova ve platolarla kaplıdır.³²¹

Tablo 4. 1. Türkiye-Konya Nüfus Özellikleri*

Yıllar	Bölge Adı	Toplam Nüfus	Erkek	Kadın	Nüfus Artış Hızı (binde)	Nüfus Yoğunluğu (kilometre kare)
2018	Türkiye	82.003.882	41.139.980	40.863.902	14,66	107
2018	Konya	2.205.609	1.094.441	1.111.168	11,61	57
2017	Türkiye	80.810.525	40.535.135	40.275.390	12,4	105
2017	Konya	2.180.149	1.081.718	1.098.431	8,68	56
2016	Türkiye	79.814.871	40.043.650	39.771.221	13,55	104
2016	Konya	2.161.303	1.073.631	1.087.672	14,33	56
2015	Türkiye	78.741.053	39.511.191	39.229.862	13,36	102
2015	Konya	2.130.544	1.056.540	1.074.004	10,25	55
2014	Türkiye	77.695.904	38.984.302	38.711.602	13,32	101
2014	Konya	2.108.808	1.046.182	1.062.626	14,13	54
2013	Türkiye	76.667.864	38.473.360	38.194.504	13,66	100
2013	Konya	2.079.225	1.031.563	1.047.662	13,04	53

*Kaynak: TÜİK. <https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do> (Erişim tarihi:02.05.2019)

TÜİK verilerine göre Konya'da 2017 yılında 2.180.149 kişi olan nüfus sayısı, binde 11,6 nüfus artış hızıyla 2018 yılında, 2.205.609 kişi olarak belirlenmiştir. 2018 nüfusun, 1.094.441 kişiyle yaklaşık yüzde 49,62'sini erkekler ve 1.111.168 kişiyle de yaklaşık nüfusun yüzde 50,38'ini kadınlar oluşturmaktadır.³²² Konya 2018 yılında nüfusu en çok olan iller sıralamasında; İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Antalya, Adana illerinin ardından 7. sırada bulunmaktadır. Türkiye Nüfusunun ise, %2,69'unu barındırmaktadır.³²³ Nüfus artış hızı 2018 yılında, 2017 yılına göre binde 11,61 artmıştır. 2018 yılı kilometre kareye düşen nüfus yoğunluğu ise, 107 olan Türkiye ortalamasının altında kalarak 57 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılında 53 olan nüfus yoğunluğu 2018 yılına kadar kilometre başına 4 kişi artış göstermiştir.³²⁴ Konya ili göç durumuna baktığımızda, 2017-2018 aralığında 58.300 kişi göç aldığını ve 60.571 kişi göç verdiğini görüyoruz. Göç değişim hızı ise, binde -1,0 olarak gerçekleşmiştir.³²⁵

³²¹Aka, a.g.k., 2007, s. 1

³²²<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30709> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

³²³<https://www.nufusu.com/turkiyenin-en-kalabalik-sehirleri> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

³²⁴<https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

³²⁵http://tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=163 (Erişim tarihi: 21.04.2019)

Konya'da 3 devlet ve 2 özel olmak üzere 5 üniversite, 735 ilkokul, 601 ortaokul, 348 ortaöğretim kurumu bulunmaktadır. İlkokul düzeyinde, 141.105 öğrenci, ortaokul düzeyinde 159.403 öğrenci, ortaöğretim düzeyinde 166.330 öğrencisi olup Türkiye'de öğrencilerin %2,84'ünü oluşturmaktadır. Ayrıca, Türkiye'de en çok öğrenci olan 6. il durumundadır. Tüik 2017 verilerine göre ilkokulda öğretmen başına düşen öğrenci sayısı 16, ortaokulda 15 öğrencidir. Okur-yazar oranı ise, temel eğitim açısından %97,68'dir.³²⁶

Yaklaşık 150.000 öğrencinin üniversite eğitimi gördüğü ³²⁷ ilde, 19.814 yüksekokul ve üniversite mezunu, 21.330 yüksek lisans mezunu ve 5.505 doktora mezunu bulunmaktadır. Türkiye'de üniversite öğrencisi bakımından 8. sırada, yüksekokul ve üniversite mezunu bakımından 6. sırada, yüksek lisans mezunu bakımından 6. sırada, doktora mezunu bakımından 4. sırada yer alan³²⁸ Konya, eğitim seviyesi bakımından yüksek bir şehirdir.

Konya; tarımsal üretim, tarımsal ticaret ve tarımsal istihdam bakımından Türkiye'nin önemli şehirlerindendir. Sanayisi de tarımsal alana doğru gelişme göstermektedir. En önemli tarım ürünlerinin başında; buğday, arpa, şeker pancarı, kuru fasulye, patates, ayçiçeği, haşhaş, mısır, havuç, kiraz, vişne gibi ürünler gelmektedir. Son yıllarda ise, tohumluk üretiminde ve organik tarım ürünleri üretiminde gelişme göstermiştir. Türkiye tohumluk üretiminin %40'nı karşılamaktadır. Türkiye tarım alanlarının %8,07'sine sahip olan Konya, buğday, arpa, kuru fasulye, şeker pancarı, havuç ve lale üretimde Türkiye'de 1. sırada yer almakta ve Türkiye tahıl üretiminin %10'unu gerçekleştirmektedir. Konya küçükbaş, büyükbaş, kümes hayvanı, et, süt, yumurta üretiminde de Türkiye'de önemli yere sahiptir. Büyükbaş hayvan ve süt üretiminde 1. sırada, küçükbaş ve yumurta tavuğu üretiminde 2. sırada yer almaktadır.³²⁹

Konya'da 9 adet organize sanayi bölgesi, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı destekli 17 adet küçük sanayi sitesi, il merkezinde yer alan 15 küçük sanayi sitesi, ilçelerinde 16 küçük sanayi sitesi ve 10 özel sanayi sitesi yer almakta olup Türkiye

³²⁶<http://www.konyadayatirim.gov.tr/konya.asp?SayfaID=4> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

³²⁷<http://www.konya.gov.tr/adolunun-kalbinde-bir-yatirim-merkezi> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

³²⁸<http://www.konyadayatirim.gov.tr/konya.asp?SayfaID=4> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

³²⁹ Konya Ticaret Odası(KTO) (2018). *2017 Konya Ekonomi Raporu*. Konya: KTO, s. 41-43,51 <http://www.kto.org.tr/diger-yayinlar-235s.htm> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

ekonomisinin sanayi ve istihdam bakımından önde gelen illerinden biridir. 2014 yılında sanayi siciline kayıtlı işletme sayısı 3.825 adetken, büyük bir artışla bu sayı 2017 yılı sonunda 6.763 adet işletme sayısına ulaşmıştır. Konya'da faaliyet gösteren işletmelerin sektörel alanına baktığımızda ise oldukça çeşitli alanlarda dağılımın olduğunu söyleyebiliriz. İşletme sayısına baktığımızda ilk üç sırada, fabrikasyon metal üretimi imalatı, makine ve ekipman imalatı ile gıda ürünleri imalatı yer alırken, kauçuk ve plastik ürünler imalatı, motorlu kara taşıtı, treyler ve yarı treyler imalatı, ana metal sanayi, deri ürünleri imalatı, ağaç ve ağaç ürünleri imalatı, giyim eşyaları imalatı, elektrikli teçhizat imalatı, kimyasal ürünler imalatı, madencilik, tekstil ürünleri, kağıt ürünleri vb. ürün imalatı yapan işletmeler Konya'da yer almaktadır. Konya, metal işleme alanında Türkiye üretiminin %45'lik pazar payını oluşturmaktadır. Traktörlerde kullanılan parçaların %90'ını, tarım makinelerinde kullanılan parçaların %100'ünü üretebilmekte, pazar payının ise %65'ini elinde bulundurmaktadır. Otomotiv yan sanayi ürünlerinin %70'den fazla parçası Konya'da üretilmektedir. Metal döküm sanayiinde 450 firma ile yıllık 250.000 ton üretim yapılmaktadır. Çikolata ve şekerleme de Konya'da gelişen önemli gıda üretim sektörlerindendir. Bir diğer gelişen sektör olan ayakkabı imalatı ile de, Türkiye pazarının %15'lik payını oluşturmaktadır.³³⁰

Konya, 2018 yılında, 908 milyon dolar ithalat ve 1,8 milyar dolar ihracat gerçekleştirerek 877 dolar dış ticaret fazlası vermiştir. Türkiye ihracatı son 18 yılda 6 kat artarken, bu rakam Konya'da 21 kat olmuştur. Bu bakımdan Konya hızla gelişen bir bölge konumundadır.³³¹ Konya ekonomisi, 2011 yılında 2,3 milyon dolar dış ticaret açığı verdikten sonra 6 yıldır dış ticaret açığı vermemiştir. İç ticaret dengelerinin sağlanmasında ise Konya istenen konuma gelememiştir. 2016 yılına göre, ilk üç sırada Kocaeli, İstanbul ve İzmir iç ticaret fazlası verirken; Antalya ve Bursa'nın ardından Konya üçüncü sırada iç ticaret açığı vermiştir.³³²

İşsizlik ve yoksulluk gibi veriler TÜİK tarafından bölge bazında hesaplanmaktadır. Konya-Karaman bölgesi işsizlik verilerine bakıldığında bir önceki yıla göre değişmeyerek 2017 yılı işsizlik sayısı, 52 bin kişi olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik oranı ise bir önceki yıla göre, 0,2 puanlık düşüş ile %5,9 olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılı işsizlik oranı ise, değişmeyerek %5,9 olarak gerçekleşmiş ve işsiz sayısı 53 bin kişi

³³⁰KTO, ag.k, 2018, s.64,65

³³¹<http://www.konya.gov.tr/anadolunun-kalbinde-bir-yatirim-merkezi> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

³³²KTP, a.g.k., 2018, s.74, 80

olmuştur. Konya-Karaman bölgesi en az işsizlik sıralamasında 26 bölge içinde 5. sırada yer almıştır. Türkiye işsiz sayısı 2018 yılı için 3.537.000 kişi ve %11,2 oranında gerçekleşmiş Konya- Karaman Bölgesi bu oranın altında kalmıştır.³³³

Konya-Karaman bölgesi istihdam oranları 2017 yılında bir önceki yıla göre %0,4 artışla %47,3 oranında gerçekleşmiştir. 2017 yılında istihdam edilenlerin sayısı ise, bir önceki yıla göre 34 bin kişi artarak 827 bin kişiye yükselmiştir. 2018 yılı istihdam oranı %0,4 artışla 47,7 ye yükselmiş ve istihdam edilen kişi sayısı ise, 848 bine yükselmiştir. 2018 yılı Türkiye geneli istihdam oranı %47,4 olup Konya-Karaman Bölgesinde işsizlik oranı Türkiye ortalamasına yaklaşık olarak gerçekleşmiştir.³³⁴

Tablo 4. 2. Türkiye ve Konya-Karaman Bölgesi İşsizlik ve İstihdam Tüik Verileri^{*335}

Yıl	Bölge Kodu	Bölge Adı	15 ve daha yukarı Yaşta Nüfus (1000)	İşgücü (1000)	İstihdam (1000)	İşsiz (1000)	İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus (1000)	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)
2017	TR	Türkiye	59894	31643	28189	3454	28251	52,8	10,9	13	47,1
2017	TR52	Konya	1747	879	827	52	868	50,3	5,9	7,8	47,3
2016	TR	Türkiye	58720	30535	27205	3330	28185	52	10,9	13	46,3
2016	TR52	Konya	1691	845	793	52	845	50	6,1	8	46,9

*Kaynak:Tüik

Kullanılabilir hanehalkı gelirleri, gelir dağılımı hakkında bilgi vermektedir. Tüik verilerine göre 2016 yılı, hanehalkı kullanılabilir gelirinin, hane halkı büyüklüğü ve kompozisyonu dikkate alınarak hesaplanan eşdeğer hanehalkı büyüklüğüne bölünmesi ile elde edilen eşdeğer hanehalkı kullanılabilir fert gelirine göre; en yüksek gelire sahip yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay bir önceki yıla göre 0.7 puan artarak %47,2 ve en düşük gelire sahip yüzde 20'lik grubun aldığı pay 0,1 puan artarak %6,2 olarak açıklanmıştır. Konya'nın içinde yer aldığı TR5 Batı Anadolu bölgesinde(Ankara, Konya ve Karaman), en yüksek gelire sahip yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay bir önceki yıla göre 1 puan artarak %47,2 olmuş ve Türkiye ortalaması ile aynı değere ulaşmıştır. En düşük gelire sahip yüzde 20'lik grup ise, 0,1 puan azalarak %6,8 oranında pay almış yani en düşük gelirli olanların toplam gelir içindeki payında azalma

³³³<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=102&locale=tr> (Erişim tarihi: 26.08.2019)

³³⁴<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=102&locale=tr> (Erişim tarihi: 26.08.2019)

³³⁵<https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do> (Erişim tarihi: 12.05.2019)

olmuştur.³³⁶ Konya-Karaman Bölgesi satınalma paritesi(SGP) kullanılarak hesaplanmış TÜİK verilerine 2016 yılı yoksul sayısı Medyan gelirinin %50'sine göre 211 bin kişi, Medyan gelirinin %60'ına göre 326 bin kişi olarak hesaplanmıştır. 2017 yılı yoksul sayısı ise, Medyan gelirinin %50'sine göre 243 bin kişi, Medyan gelirinin %60'ına göre ise 403 bin kişi olarak gerçekleşmiştir.³³⁷ Konya-Karaman Bölgesinde 2017 yılında 2016 yılına göre yoksul kişi sayısının arttığı görülmektedir.

4.1.2. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin Gerçekleştirdiği Sosyal Yardım Uygulamaları

Konya Büyükşehir Belediyesi, herhangi bir nedenle muhtaç durumda bulunan birey ve ailelerin muhtaçlıklarını gidermek, onlara fayda sağlamak, destek olmak ve insan haysiyetine yaraşır bir yaşam düzeyinin gerçekleşmesine katkı sağlamak amacıyla, sosyal hizmet ve sosyal yardımlara önem veren, bu nedenle çalışmalar yapan bir belediyedir. Bu kapsamda Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı "Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü", şube müdürü ve yetmiş personel ile sosyal ve ekonomik olarak yardıma muhtaç olan birey ve ailelere hizmet vermektedir.³³⁸

Konya Büyükşehir Belediyesi'nin gerçekleştirdiği sosyal yardımların en temel amacı, şehrin kültürel ve ekonomik yapısını dengelemektir. Muhtaç durumda olan bireylerin bir nebze olsun muhtaçlıklarının giderilmesi, aç ve açıkta kalan insanların dertlerine çare olunması ve insanlık onuruna yaraşır bir yaşam standartının oluşturulması belediyenin gerçekleştirdiği yardımların amacını oluşturmaktadır.³³⁹

Konya Büyükşehir Belediyesi'nce gerçekleştirilen sosyal yardımları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

4.1.2.1. Nakdi Yardım(Muhtaçlara Yardım Fonu)

Muhtaçlara Yardım Fonu, Konya Büyükşehir Belediyesi'nin 17.07.1995 tarih ve 31 nolu Belediye Meclisi Kararı ile kurulmuş olup, sosyal yardımlar fon aracılığı ile sağlanmaktadır. Fon maddi yönden belediye bütçesine bağlı iken 27.06.1997 tarihinden itibaren bağış alınmaya başlanmıştır. Yıl içerisinde fona gelen müracat dilekçeleri fon

³³⁶<https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do> (Erişim tarihi: 12.05.2019)

³³⁷http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013 (Erişim tarihi: 26.08.2019)

³³⁸ Konya Büyükşehir Belediyesi(2017). *Konya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*, s. 255

³³⁹ M., Bayır (Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü Müdürü) ile 27.05.2019 tarihinde yapılan kişisel iletişim.

yönetim kurulu tarafından değerlendirilmektedir. Değerlendirme sonucunda ihtiyaç sahiplerine genel ihtiyaç yardımı, engelli yardımı, fatura yardımı, eğitim yardımı, sağlık yardımı, barınma yardımı, afet yardımı, evlilik yardımı, asker yardımı ve yolda kalan insanlar için yolcu yardımı(otobüs ve tren bileti gibi) gibi yardımlar yapılmaktadır. Muhtaçlara yardım fonunca yapılan 2013-2017 yılları arasında yapılan nakit yardımlar Tablo 4.3'de verilmiştir.³⁴⁰

Tablo 4. 3. Muhtaç Fonu Yardımları(Nakit Yardım)*

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017
Faaliyet					
Genel İhtiyaçlara Karşılık(Kişi)	395	532	638	479	714
Engelli Yardımı(Kişi)	169	204	189	153	215
Fatura Yardımı(Kişi)	67	74	48	39	43
Eğitim Yardımı(Kişi)	289	276	340	197	220
Sağlık Yardımı(Kişi)	19	21	16	14	13
Yolcu Ücreti (Kişi)	313	305	215	306	263
Barınma Yardımı (Kişi)	12	25	42	17	23
Afet Yardımı (Kişi)	23	24	31	17	25
Evlilik Yardımı (Kişi)	-	1	20	22	17
Asker Yardımı (Kişi)	-	-	4	9	2
TOPLAM (Kişi)	1.287	1.462	1.543	1.253	1.535

*Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

4.1.2.2. Gıda Bankası(Sosyal Kart Bürosu)

Konya Büyükşehir Belediyesi'nce teknolojik gelişmelere de paralel olarak vatandaşlara yeni hizmetler sunulmaya çalışılmakta ve bu doğrultuda sosyal alanda ihtiyacı olan bireylerin ihtiyaçlarını, onları rencide etmeden karşılanması için yeni projeler üretilmeye çalışılmaktadır. Bunlardan biri de, yardımları tek çatı altında toplamak, veren elle alan eli buluşturmak için belediye çatısı altında oluşturulan gıda bankası olmuştur. Türkiye'de bir ilk olarak uygulamaya konulan sosyal kart uygulaması yoluyla, ihtiyaç sahiplerinin belirlenen limit kadar, ihtiyaçlarına göre alış-verişlerini yapmaları sağlanmıştır.³⁴¹ Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Kart Bürosu'nca sağlanan sosyal yardımlar Tablo 4.4'de verilmiştir.

³⁴⁰Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

³⁴¹Konya Büyükşehir Belediyesi(2013). *Konya Büyükşehir Belediyesi 2013 faaliyet raporu*. s. 235

Tablo 4. 4. Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Kart Bürosu Yardımları*

Yıllar Faaliyet	2013	2014	2015	2016	2017
Kişisel Sosyal Kart (Aile Sayısı)	2.857	5.851	8.649	7.850	5.361
Sosyal Kart (Aile Sayısı)	1.984	459	1.093	186	6.053
Ön Ödemeli Su Kartı (Aile Sayısı)	1.235	1.459	1.754	1.754	1.847
El Kart (Aile Sayısı)	1.309	1.536	2.212	1.894	1.893
Ekmek Yardımı (Aile sayısı)	2.001.486 (adet)	5.851	8.331	3.904	3.879
Mekanik Tekerlekli Sandalye (Adet)	7	35	16	12	38
Akülü Tekerlekli Sandalye (Adet)	7	12	30	5	13

*Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

Sosyal Kart Bürosunca gerçekleştirilen yardımlar şunlardır:

4.1.2.2.1. Sosyal Kart

2010 yılında uygulamaya konulan sosyal kartla aileler, anlaşmalı marketlerden gıda, temizlik ve kırtasiye ihtiyaçlarını karşılayabilmektedirler. Kişisel sosyal kart ve sosyal kart olmak üzere iki çeşidi bulunmaktadır. Sosyal kart tek kullanımlık yardım kartıdır. Kişisel sosyal kart ise, sürekli kullanım için kişiye özel düzenlenmekte ve her ay ailedeki kişi sayısına göre sanal TL karta yüklenmektedir. Kişisel sosyal kartlarla aylık; ailedeki kişi sayısına göre 1-2 kişi için 75 TL, 3 kişi için 100 TL, 4 kişi için 140 TL, 5 kişi için 175 TL, 6 ve üzeri nüfusu olan ailelere ise 200 TL'lik alışveriş imkânı sağlanmaktadır.³⁴²

Sosyal yardımların daha iyi koşullarda sunulması imkânı sunan sosyal kart uygulamasının önemli yararları bulunmaktadır. Bu yararları şu şekilde sıralamak mümkündür:³⁴³

- Sosyal kart ihtiyaç sahibi her aileye verilmektedir.
- Sosyal kart uygulaması insan onurunu düşünen bir sistemdir.

³⁴²Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk, s. 258

³⁴³Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk, s. 258

- İhtiyaç sahipleri verileni değil, tercih ettiklerini alabilmektedir.
- Personel ve maliyet tasarrufu sağlamaktadır.
- Verimliliği arttırmaktadır.
- Muhtaç durumdaki kişilere daha etkin yardım yapılmaktadır.

Kişisel sosyal karttan yararlanabilmek için belediyece bazı kriterler aranmaktadır. Bunlar, ailenin sabit gerinin olmaması, ailede iş gücünün olmaması, ailenin sosyal güvence kapsamı dışında olmasıdır. Kişisel kart kullandırılan ailelere ayrıca, ekmek yardımı, ön ödemeli su kartı yardımı, şehir içi toplu ulaşımında geçerli olan el kart yardımı yapılmaktadır.³⁴⁴

Konya Büyükşehir Belediyesi sosyal kart uygulaması yoluyla ihtiyaç sahibi kişi ve ailelere yapılan yardımlar Tablo 4.5'de verilmiştir.³⁴⁵

Tablo 4. 5. Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Kart Yardımları*

Yıl	Sosyal Kart (Tek Kullanımlık) (Aile sayısı)	Kişisel Sosyal Kart (Aylık) (Aile sayısı)	Sosyal Kartlarla Yapılan Alışverişler İçin Yapılan Ödeme (Toplam TL)
2013	1.984	2.857	3.440.808,02
2014	459	5.851	6.438.681,46
2015	1.093	8.649	12.178.323,39
2016	186	7.850	-
2017	6.053	5.361	-

* Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

4.1.2.2.2. Ön Ödemeli Su Kart Yardımı

Kişisel sosyal kart kullanıcısı ihtiyaç sahibi ailelere, Konya Büyükşehir Meclisinin 11.06.2012 tarih 352 sayılı kararı ile su yardımı yapılmaktadır. Vakıfbank ile yapılan protokole göre kullandırılan su kartlarına aylık yüklemeler yapılarak yardım gerçekleştirilmektedir. Ön ödemeli su kartı yardımı ile, 1 kişilik aileye 3 m³, 2 kişilik aileye 6 m³, 3 kişilik aileye 9 m³, 4 ve üzeri kişilik ailelere ise 12 m³ su bedeli yardımı

³⁴⁴Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk, s. 258

³⁴⁵Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2016, 2017 faaliyet raporları

aylık olarak yapılmaktadır.³⁴⁶ Ön ödemeli su kart yardımı yoluyla ihtiyaç sahibi ailelere 2013-2017 yılları arasında yapılan yardım tablo 4.6'da verilmiştir.

Tablo 4.6. Konya Büyükşehir Belediyesi Ön Ödemeli Su Kart Yardımı*

Yıllar	Ön Ödemeli Kart Verilen Aile Sayısı	Ödenen Toplam Tutar(TL)
2013	1.235	275.240,00
2014	1.459	315.280,00
2015	1.754	373.989,00
2016	1.754	-
2017	1.847	-

*Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

4.1.2.2.3. El Kart yardımı

El kart yardımı ile ihtiyaç sahiplerine, şehir içi toplu ulaşımında ücretsiz ulaşım sağlayabilmeleri için aylık 40 kontrollü ücretsiz el kart verilmektedir. El kart yardımından yararlanma kriterleri şu şekilde belirlenmiştir: 1. derece ihtiyaç sahibi olan sosyal kart sahibi ailelerden öksüz yetim ailesi, resmi olarak ayrı olan aileler, fiili ayrı aileler, hükümlü ailesi, huzur evinde kalanlar, ihtiyaç sahibi normal aileler.³⁴⁷Konya Büyükşehir Belediyesince El kart yardımı kapsamında ihtiyaç sahipleri için 2013-2017 yılları arasında gerçekleştirilen ücretsiz toplu taşıma yardımı Tablo 4.7'de gösterilmiştir.

Tablo 4. 7. Konya Büyükşehir Belediyesi El Kart Yardımı*

Yıllar	El Kart Verilen Kişi Sayısı (Adet)
2013	1.309
2014	1.536
2015	2.212
2016	1.894
2017	1.893

*Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

³⁴⁶Konya Büyükşehir Belediyesi, 2013, agk, s. 237

³⁴⁷Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk, s. 259

4.1.2.2.4. Ekmek yardımı

Konya Büyükşehir Belediyesi yaşlı, hasta ve evde bakıma muhtaç vatandaşları tespit ederek, onları rencide etmeden en yakın bakkal, market ve ekmek satış büfeleri ile anlaşarak verilen barkot ile bu vatandaşların ekmek yardımından faydalanmalarını sağlamaktadır. Ekmek yardımı kapsamında Meram, Selçuklu ve Karatay bölgelerinin tamamında bu yardım çalışması sürdürülmektedir. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin 2013-2017 yılları arasında gerçekleştirdiği ekmek yardımları Tablo 4.8'de verilmiştir.³⁴⁸

Tablo 4. 8. Konya Büyükşehir Belediyesi Ekmek Yardımı*

Yıllar	Ekmek Yardımı Yapılan Aile Sayısı	Dağıtılan Ekmek Adeti	Dağıtılan Ekmekler İçin Yapılan Ödeme (TL)
2013	-	2.001.486	804.568,02
2014	5.851	4.115.164	1.881.275,00
2015	8.331	6.284.058	3.063.081,17
2016	3.904	2.449.003	-
2017	3.879	2.499.445	-

* Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

4.1.2.3. Engelli Yardımları

Konya Büyükşehir Belediyesince engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımlar Engelliler Şube Müdürlüğüne yerine getirilmektedir. Engelliler Şube Müdürlüğü, Konya Büyükşehir Belediyesince 03.11.2005 tarihinde tüm engelli vatandaşlara hizmet vermek amacıyla kurulmuştur. 2017 yılı itibarıyla Konya'da yardım için müracaatta bulunan 2.739 engelli vatandaş kaydı bulunmaktadır. Bunlardan ihtiyaç sahibi olduğu tespit edilen 215 engelliye nakdi yardım, 580 engelliye 1.ve 2. derece ve tek seferlik aynı yardım olmak üzere toplam 795 engelli vatandaşa destek olunmaktadır. SGK kapsamı dışında olan ortopedik engellilere ise, mekanik ve akülü tekerlekli sandalye yardımı yapılmaktadır. Ayrıca, %40 engeli olan muhtaç durumdaki vatandaşlara, Sağlık Kurulu Raporunu beyan etmeleri halinde, ücretsiz toplu taşıma imkânı ve su kullanımında %50 indirim sağlanmaktadır.³⁴⁹ Konya Büyükşehir Belediyesince 2013-

³⁴⁸Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s. 257

³⁴⁹Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s. 261

2017 yılları arasında engellilere yönelik olarak verilen sosyal yardımlar Tablo 4.9'da verilmiştir.

Tablo 4.9. Konya Büyükşehir Belediyesi Engelli Yardımları*

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017
Faliyet					
Yardım Talebinde Bulunan Kayıtlı Aile Sayısı	2.255	1.838	1985	2.612	2.739
Nakdi Yardım (Kişi)	-	-	-	153	215
1. ve 2. Derece Aynı Yardım (Kişi)	-	-	-	518	580
Aynı ve Nakdi Yardımlar Toplamı	-	806	628	671	795
Mekanik Tekerlekli Sandalye (Kişi)	7	35	16	12	38
Akülü Tekerlekli Sandalye (Kişi)	7	12	14	5	13
Verilen Toplam Tekerlekli Sandalye	14	47	30	17	51

*Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

4.1.2.4. Eğitim Yardımları

Konya Büyükşehir Belediyesi'nce Konya'da yaşayan insanların eğitim düzeylerinin artırılması, sosyalleşmelerine katkıda bulunulması, toplumda aktif rol almalarının sağlanması için yerel yönetim imkânları ile eğitime katkı faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı bünyesinde oluşturulan Eğitim Hizmetleri Birimi faaliyetlerini yürütmektedir. Eğitim Hizmetleri Birimince Konya Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içinde ilkökul, ortaokul, lise ve üniversite öğrencilerine eğitim yardımı, kırtasiye, okul kıyafeti ve hertürlü araç-gereç yardımında bulunulmakta; konferans, panel ve yarışmalar organize edilmekte; birebir eğitim ve rehberlik çalışmaları düzenlenmektedir.

Büyükşehir Belediyesince 2004-2005 eğitim-öğretim yılından itibaren ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine yardım yapılmaya başlanmıştır. Bu yardımlardan; öksüz ve yetim öğrenciler, şehit ve gazi çocuğu olan öğrenciler, anne ve babası resmi olarak ayrılmış olan öğrenciler, kendisi %40'ın üzerinde özürü olan öğrenciler ve lise giriş

sınavında %1'in içine giren öğrenciler yararlanabilmektedir. İlköğretim ve ortaöğretimde gerekli şartları sağlayan öğrencilerin tespiti valilik, il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ve okul müdürleri ile koordinasyonlu bir şekilde yapılmaktadır.

Eğitim yardımlarına başvuru Meram, Selçuklu ve Karatay ilçelerinde direk belediyenin Eğitim Hizmetleri Birimine ya da www.konya.bel.tr internet adresinden yapılmaktadır. Merkez dışı ilçelerde başvuru, www.konya.bel.tr internet adresinden yapılarak, istenen belgeler posta yoluyla belediyeye gönderilmektedir. Merkez ilçeler olan Meram, Selçuklu ve Karatay ilçelerinde eğitim yardımları öğrenci adına anlaşmalı bankara hesap açılarak, bankamatik kartları öğrenci velilerine teslim edilmekte ve eğitim desteği ödemesine başlanmaktadır. Bu ilçeler dışındaki diğer merkez dışı ilçelerde ise, ödemeler PTT aracılığıyla veli TC numaralarına yatırılarak yapılmaktadır. Kayıtları yapılan öğrencilere eğitim desteği, Kasım-Haziran ayları arasında 7 aylık süre boyunca banka aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.³⁵⁰Konya Büyükşehir Belediyesi'nce 2013-2017 yılları arasında gerçekleştirilen eğitime destek yardımları Tablo 4.10'da verilmiştir.

Tablo 4.10. Konya Büyükşehir Belediyesi Eğitim Yardımları*

Yıllar İlçesi	2013	2014	2015	2016	2017
Merkez İlçeler (Meram, Selçuklu, Karatay) (Kişi)	-	-	9.497	9.937	10.506
Merkez Dışı İlçeler (Kişi)	-	-	5.625	6.214	6.300
Toplam Yapılan İşlem (Kişi)	6.632	11.742	15.122	16.151	16.806

*Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 faaliyet raporları.

4.1.3. Konya Büyükşehir Belediyesinin Gerçekleştirdiği Sosyal Yardımlardan Faydalanma Kriterleri

Konya Büyükşehir Belediyesinin sağlamış olduğu sosyal yardımlarından faydalanmak için aranan kriterler şunlardır:³⁵¹

³⁵⁰Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s.266

³⁵¹Bayır, 2019, agk.

- Evinde çalışma gücü bulunmaması: Örneğin 35 yaşına gelmiş bir bayan dul kaldığında, eğitim görmemiş ve meslek sahibi de değilse çocuklarının bakımını da sürdürmek durumunda olduğu için maddi yardıma ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle, genel olarak evde çalışabilecek bir erkeğin bulunmaması iş gücünün olmaması kabul edilmektedir.
- Geçimlerini sağlayacak düzenli gelirlerinin olmaması: Evde çalışabilecek birinin olmaması, işsiz kalınması ve diğer nedenlerle ailenin düzenli bir gelirinin olmaması aileyi yardıma muhtaç duruma getirmektedir.
- Eğitim almak isteyen ama maddi imkânı kısıtlı olan çocuk ve gençler: Yetim ve öksüz öğrenciler, şehit ve gazi çocukları olan öğrenciler, ihtiyaç sahibi aile çocukları bu kapsamda belediyeden eğitim desteği almaktadır.
- Çalışamayacak durumda yaşlı ve engelli durumda olmak,
- Sosyal güvencesi olmamak,
- İl ve ilçe sosyal yardımlaşma vakıflarından yardım almamak,
- İlçe belediyelerinden yardım almamak.

Konya'da yaşayan mülteciler de yardımlardan faydalanmakta olup, Türkiye vatandaşlarına uygulanan yardım şartları onlar için de geçerli olmaktadır.³⁵²

4.1.4. Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardımlarına Müracaat

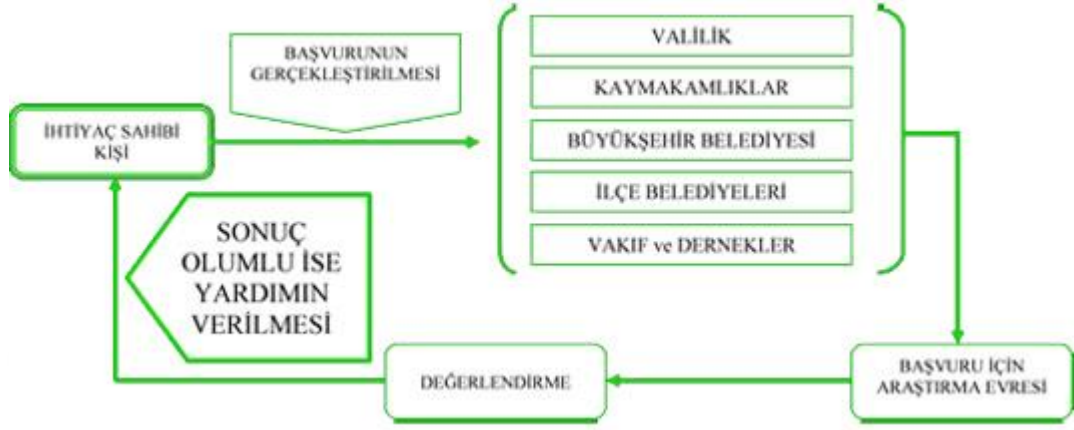
Yardıma ihtiyacı olanlar, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığına veya ilgili birimlere şahsen başvurabilmekte ya da bu kişilerin muhtaç durumda oldukları muhtarlıklar, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar(yakını, komşusu vb.) tarafından bildirilerek başvuru yapılmış olmaktadır. Yardım talebi direk belediyeye yapılabileceği gibi, internetten de yapılabilmektedir.³⁵³

Yapılan yardımlar diğer kamu kuruluşları (valilik, kaymakamlık, milli eğitim müdürlüğü vb.) ve sivil toplum kuruluşları(STK) ve muhtarlıklar ile iletişim halinde

³⁵²Bayır, 2019, agk.

³⁵³Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s.256

sürdürülerek yardımların etkinliği sağlanmaktadır.³⁵⁴ Böylece yardımların suistimal edilmesinin önüne geçilmektedir.



Şekil 4. 2. Yardım Müracaat Döngüsü³⁵⁵

Alınan başvuruların, öncelikle önceden kayıtlı olup olmadıkları sistemden kontrol edilmektedir. Kayıtlı ise yeniden güncellenmekte, kayıtlı değilse yeni kayıt yapılmakta ve tahkikat ekiplerince ailenin verdiği adres ziyaret edilerek durumları yerinde incelenmektedir.³⁵⁶Sosyal yardım müracaat döngüsü Şekil 4.2'de verilmiştir.

Yapılmış olan tespitler neticesinde, müracaat eden kişi ya da aileye, belediye ilgili yönetmelik hükümlerine göre faaliyet gösteren değerlendirme komisyonu kararı doğrultusunda ihtiyaçlı ise yardım kararı verilmektedir. Yardım kararı verilmiş aileler belirli aralıklarla ziyaret edilerek bilgi güncellemeleri sağlanmaktadır. Ekonomik durumu iyi olan aileler ise kapsam dışı tutulmaktadır.³⁵⁷ Yapılan tahkikat sonucu yardımların değerlendirilmesi aşaması Şekil 4.3'de verilmiştir.

³⁵⁴Bayır, 2019, agk.

³⁵⁵www.konya.bel.tr

³⁵⁶Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s.256

³⁵⁷Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s.256



Şekil 4. 3. Yardım Değerlendirme Aşaması³⁵⁸

4.1.5. Konya Büyükşehir Belediyesinin Sosyal Yardım Konusunda Vatandaşlara Sağladığı Kolaylıklar

Konya Büyükşehir Belediyesi, sosyal yardım konusunda son derece duyarlı uygulamalarla ihtiyaç sahiplerine destek olmaktadır. Bu konuda attığı en önemli adımlardan biri verileni değil, kişilerin ihtiyaçlarını kendi isteklerine göre anlaşmalı marketlerden alabilecekleri, Türkiye’de bir ilk olan sosyal kart uygulamasını başlatmasıdır.

İhtiyaçlarını gidip kendi alamayacak durumda olan yaşlı ve engelli ihtiyaç sahiplerinin kendi belirledikleri listelere göre alışverişleri yapılarak evlerine teslim edilmektedir. Aynı şekilde ekmek fişleri evlerine teslim edilerek; en yakın bakkal, market ya da ekmek satış büfesinden ekmeklerini temin etmeleri sağlanmaktadır.

İhtiyaç sahiplerinin kendilerinin başvurmadığı ya da başvurmadığı durumlarda, yakınları veya komşularının sosyal yardım için bildirimde bulunmaları halinde, en kısa zamanda evlerinde ziyaret edilmekte ve durumları tespit edilerek gerekli yardımlar yapılmaktadır.

İhtiyaç sahiplerine düzenli ziyaretler yapılarak durumları güncellenmekte ve yardımların sürekliliği sağlanmaktadır.³⁵⁹

³⁵⁸www.konya.bel.tr

³⁵⁹Bayır, 2019, agk.

Evlerinden çıkamayacak durumda bulunan yaşlı, engelli ve bakıma muhtaç erkek vatandaşlar için evde ücretsiz traş hizmeti verilmektedir. Ayrıca engelli ihtiyaç sahiplerinin evlerine Engelsiz Mekânlar Projesi kapsamında, bu vatandaşların engel durumlarına göre hayatlarını kolaylaştıracak düzenlemeler yapılmaktadır.³⁶⁰

4.1.6. Konya Büyükşehir Belediyesinin Sosyal Yardımların Geliştirilmesine Yönelik Çalışmaları

Konya Büyükşehir Belediyesi, sosyal yardım faaliyetlerinin daha verimli ve etkin sürdürülmesi için teknolojik gelişmeleri takip etmekte ve sürekli yeni projeler geliştirmek için çalışmalarını sürdürmektedir. Sosyal yardım alanında Türkiye'de bir çok ilke imza atarak da diğer belediyelere örnek teşkil etmekte ve bazı belediyelere bu konuda eğitim ve bilgi vermektedir.

Türkiye'de bir ilk olarak, gıda bankacılığı yardımlarının sosyal kart uygulamasına dönüştürülmesi, Kent Bilgi Sistemi uygulamasıyla kentin sosyal doku haritasının çıkarılarak vatandaşlara daha verimli ve daha iyi hizmet verilmesi bunlardan bir kaç tanesidir. Teknolojik gelişmeler takip edilerek ve sürekli yenilenen altyapı çalışması ile ihtiyaç sahiplerine daha hızlı ve daha iyi hizmet verilmeye çalışılmaktadır.³⁶¹

4.1.7. Konya Büyükşehir Belediyesince Gerçekleştirilen Sosyal Yardımların Finansmanı

Konya Büyükşehir Belediyesinin gerçekleştirdiği sosyal yardımların finansmanı belediye bütçesinden karşılanmaktadır. Sosyal yardımlara belli bir bütçe ayrılmamakta olup, gelen yardım talebine göre dönemsel olarak değişkenlik göstermektedir.³⁶²

Nakdi yardımlar, 17.05.1995 tarihinde kurulan muhtaçlara yardım fonundan yapılmakta olup önceleri sadece belediye bütçesine bağlı iken 27.06.1997 tarihinden itibaren bağış da kabul edilmeye başlanmıştır.³⁶³

4.1.8. Konya Büyükşehir Belediyesinin Sosyal Yardım Faaliyetlerinde Yaşanan Sorunlar ve Alınan Önlemler

³⁶⁰Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s.256-263

³⁶¹Bayır, 2019, agk.

³⁶²Bayır, 2019, agk.

³⁶³Konya Büyükşehir Belediyesi, 2017, agk., s. 255

Yapılan sosyal yardımlarda yaşanan en büyük sorun yardımların kötüye kullanılmasıdır. Birden fazla yerden yardım alınması, ihtiyacı olmadığı halde yardım talep edilmesi önemli sorunlardandır. Yaşanan bu sorunların önlenmesi ve en aza indirilmesi için öncelikle teknolojiye yararlanılmaktadır. Konya Büyükşehir Belediyesince oluşturulan Kent Bilgi Sistemi sayesinde yardım alanlar elektronik ortamda takip edilmekte; Sosyal Doku Haritası yoluyla kim, nerede, ne yardım almış tespiti yapılmaktadır. Yine yardım alan ailelere periyodik ziyaretlerle muhtaçlık durumları tespit edilerek raporlanmaktadır. Mükerrer yardımların önüne geçilmesi için de diğer yardım kuruluşları ile işbirliğine gidilmektedir.

Sosyal yardımlarda yaşanan bir diğer sorun da, kötü alışkanlığı olan (uyuşturucu ve alkol gibi) bazı vatandaşların şiddet yoluyla ve zorla yardım talep etme eğiliminde olmalarıdır. Alınan bir takım güvenlik önlemleri ile bunun önüne geçilmeye çalışılmaktadır.³⁶⁴

4.2. KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GERÇEKLEŞTİRDİĞİ SOSYAL YARDIMLARA YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI

Konya Büyükşehir Belediyesi'nin gerçekleştirdiği sosyal yardımların değerlendirilmesi, yardımlardan faydalanan bireylerin memnuniyetinin ölçülmesi ve yardımlara karşı beklentilerinin saptanması için yardım alan bazı vatandaşlarla görüşme yapılmıştır. Bu çalışmanın amacı, yardımlardaki artı ve eksi yönlerin tespit edilerek, gerçekleştirilen yardımlarda etkinlik ve verimin arttırılmasına katkıda bulunmaktır.

Sosyal yardım alanlarla yapılan görüşme Konya Büyükşehir Belediyesi merkezinde gerçekleştirilmiştir. Görüşme, merkez Meram, Selçuklu ve Karatay ilçelerinde ikamet eden ve Konya Büyükşehir Belediyesi'nin çeşitli sosyal yardımlarından faydalanan 45 kişi ile gönüllülük esasına göre yapılmıştır. 07.06.2019-10.07.2019 tarihleri arasında yapılan görüşmede katılımcılara, 12 adet kişisel bilgi ve 10 adet sosyal yardım ile ilgili görüşlerini içeren toplam 22 adet soru yöneltilmiştir. Elde edilen veriler analiz edilerek tablo haline getirilmiştir.

³⁶⁴Bayır, 2019, agk.

Görüşmeye katılan kişilerin yaş aralığı ve cinsiyeti ile ilgili bilgiler Tablo 4.11'de verilmiştir. Buna göre, 22 kadın ve 23 erkek olmak üzere toplam 45 kişi ile görüşme yapılmıştır. Görüşmeye katılanlardan 3 kişi 18-30 yaş aralığında, 17 kişi 31-50 yaş aralığında, 24 kişi 51-70 yaş aralığında ve 1 kişi 71 yaş üstündedir. Yardım alanlardan 21 kişi evli ve 24 kişi dul veya bekar. Belediyeden sosyal yardım alan bireylerin çoğunluğunun orta yaş ve üzerinde olduğu görülmektedir.

Tablo 4.11. Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Yaş, Cinsiyet ve Medeni Durumları*

Sosyal Yardım Alan Bireylerin		Kişi Sayısı (Adet)
Yaş Aralığı	18-30 Yaş Arası	3
	31-50 Yaş Arası	17
	51-70 Yaş Arası	24
	71 Yaş ve Üstü	1
Cinsiyeti	Kadın	22
	Erkek	23
Medeni Durum	Evli	21
	Dul veya Bekar	24
Toplam Kişi Sayısı		45

*Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Yardımlardan faydalanan bireylerin eğitim durumuna baktığımızda, eğitim seviyesinin gelen olarak düşük seviyede olduğu görülmüştür. Görüşmeye katılanlardan 16 kişi hiç eğitim görmemiş, 20 kişi ilköğretim düzeyinde eğitim almış ve 9 kişi lise eğitimi almıştır. Yardım alanların içinde lisans ve üstü eğitim almış kişi yoktur. Görüşmeye katılanların eğitim düzeyleri Tablo 4.12'de verilmiştir. Görüşmeye katılanların büyük çoğunluğunu ev hanımları, emekliler ve işsizler oluşturmaktadır. Bunun yanında inşaat işçisi, temizlikçi, serbest meslek sahibi, bebek bakıcısı, seyyar satıcı ve dökümcü gibi gelir seviyesi düşük kişiler de yer almaktadır.

Tablo 4. 12. Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Eğitim Düzeyi*

Sosyal Yardım Alanların Eğitim Durumu	Kişi Sayısı (Adet)
Eğitim Görmemiş	16
İlköğretim Mezunu	20
Lise Mezunu	9
Lisans Mezunu	-
Lisansüstü Öğretim Mezunu	-

* Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Görüşmeye katılanların gelir seviyesi Tablo 4.13'de verilmiştir. Elde edilen verilere göre yardım alan bireylerin çoğunluğunun geliri olmadığı ya da 1000 TL'nin altında düşük gelirleri olduğu, yine bir kısmının 1001-2000 TL arasında gelire sahip oldukları görülmüştür. Görüşmeye katılan bireylerin aylık gelirlerinin ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamamasına yönelik sorudan, 45 katılımcının 42'sinde ihtiyaçlarını karşılamadığı yönünde cevap gelmiş olup, 3 kişi ise aylık gelirlerinin ihtiyaçlarını kısmi olarak karşıladığını belirtmiştir.

Tablo 4. 13. Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Gelir Durumu*

Sosyal Yardım Alanların Gelir Aralığı	Kişi Sayısı (Adet)
Geliri Yok	15
1-1000 TL Arası	14
1001-2000 TL Arası	14
2001 TL ve Üstü	-
Aylık Kazancı Değişken Olanlar	2

*Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Görüşmeye katılanların yerleşim durumuna baktığımızda, 16 kişi Meram ilçesinde, 16 kişi Karatay ilçesinde ve 13 kişi Selçuklu ilçesinde ikamet etmektedir. Bu kişilerin 32'si kirada, 8 kişi kendi evinde ve 5 kişi de başkasına ait evlerde ücretsiz oturmaktadır. Bu evlerin 38'i müstakil ev ve 7'si apartman dairesidir. Evlerin ısınma durumu ise, 36 ev sobalı, 8 ev kaloriferli ve 1 ev de diğer ısınma yöntemiyle ısıtılmaktadır. Yardım alan bu kişilerin barınma durumlarını gösterir bilgiler Tablo 4.14'de verilmiştir.

Tablo 4. 34. Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Bireylerin Barınma Koşulları*

İkamet Edilen Evin Durumu		Aile Sayısı (Adet)
Evin Kira ve Sahiplik Durumu	Kira	32
	Kendisine Ait	8
	Başkasına Ait (Ücretsiz)	5
Evin Apartman ve Müstakil Ev Olma Durumu	Apartman Dairesi	7
	Müstakil Ev	38
Evin Isınma Durumu	Sobalı	36
	Kaloriferli	8
	Diğer	1

* Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Görüşmeye katılan kişilerin evlerinde çoğunlukla 1-3 kişi arasında ikamet ettiği ve düşük bir kısmında ise 4-7 kişi arasında olduğu görülmüştür. Yardım alanların evlerinde kişi sayısının az olmasında, yardım alanların yaş ortalamalarının yüksek olması gösterilebilir. Bu duruma, yardım alan ailelerin evlerinde eğitim gören birey sayısı da paralellik göstermektedir. Şu anda evlerinde eğitim görmeyen aile sayısı 19, 1 kişinin eğitim gördüğü aile sayısı 13, 2 kişinin eğitim gördüğü aile sayısı 7, 3 kişinin eğitim gördüğü aile sayısı 4, 4 kişinin eğitim gördüğü aile sayısı 1 ve 5 kişinin eğitim gördüğü aile sayısı 1 olarak tespit edilmiştir. Görüşmeye katılan kişilerin hanelerinde yaşayan kişi sayıları ve şu anda eğitim gören kişi sayıları Tablo 4.15'de verilmiştir.

Tablo 4.15. Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alan Ailelerin Hanelerinde Yaşayan Kişi Sayısı ve Eğitim Almaya Devam Eden Kişi Sayısı*

Kişi Aralıkları	Sosyal Yardım Alan Ailelerin Hanelerinde Yaşayan Kişi Sayısı (Adet)	Sosyal Yardım Alan Ailelerin Hanelerinde Eğitim Görmeye Devam Eden Kişi Sayısı (Adet)
Yok	-	19
1 Kişi	10	13
2 Kişi	14	7
3 Kişi	8	4
4 Kişi	6	1
5 Kişi	2	1
6 Kişi	1	-
7 Kişi	4	-

* Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Görüşmeye katılan kişiler Konya Büyükşehir Belediyesi'nin sunmuş olduğu sosyal yardımlardan bir veya bir kaçını aldıklarını belirtmişlerdir. Toblo 4.16 ve Tablo

4.17'de belediyeden aldıkları bu nakdi ve ayni yardımlar verilmiştir. Buna göre belediyeden alınan en çok nakdi yardım 34 kişi ile Sosyal Kart, 21 kişi ile eğitim yardımı olmuştur. Bunu 12 kişi ile sağlık yardımı, 10 kişi ile ekmek fişi yardımı takip etmiş ve 7 kişi karşılıksız nakit yardım, 8 kişi kira yardımı ve 1'er kişi de su yardımı ve otobüs kartı yardımlarından faydalandıklarını belirtmişlerdir. Alınan ayni yardımlar ise en çok gıda kolisi, kırtasiye malzemesi ve yakacak yardımı olmuştur. Alınan sağlık ve medikal malzeme yardımlarını yürüteç ve korse gibi malzemeler oluşturmuştur. Ayrıca giyim, ev eşyası ve temizlik malzemesi alınan diğer ayni yardımlardır.

Tablo 4. 16. Konya Büyükşehir Belediyesi'nden Alınan Nakdi Yardımlar*

Alınan Nakdi Yardımlar Türleri	Yardımlardan Faydalanan Kişi Sayısı
Karşılıksız Nakdi Yardımlar	7
Sosyal Kart	34
Eğitim Bursu	21
Sağlık Yardımı	12
Kira Yardımı	8
Ekmek Fişi	10
Su Yardımı	1
Otobüs Kartı	1

*Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Tablo 4. 47. Konya Büyükşehir Belediyesinden Alınan Ayni Yardımlar*

Alınan Ayni Yardım Türleri	Yardımlardan Faydalanan Kişi Sayısı
Gıda (Koli)	22
Temizlik Malzemesi	1
Kırtasiye	18
Giyim	7
Ev Eşyası	3
Yakacak	16
Sağlık Malzemesi ve Medikal Malzeme	5

*Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Sosyal yardım alan bu kişiler aldıkları sosyal yardımlardan tek seferlik, aylık ve üç aylık ve yıllık olarak yararlandıklarını belirtmişlerdir. 1 kişi tek seferlik yardım almış, 25 kişi aylık yardım almış ve 19 kişi yıllık olarak yardımlardan faydalanmaktadır. Ayrıca gıda kolisi yardımlarını da aylık ve üçer aylık olarak almaktadırlar. Yardımlardan yararlanma sürelerine baktığımızda ise, 8 kişi 1 yıl altı

süredir yardımlardan faydalanmakta, 7 kişi 2 yıldır, 7 kişi 3 yıldır, 4 kişi 4 yıldır ve 14 kişi de 5 ve üzeri yıldır belediye yardımlarından yararlandıklarını belirtmişlerdir. Tablo 4.18'de bu kişilerin Konya Büyükşehir Belediyesi'nin yardımlarından yararlanma süreleri verilmiştir.

Tablo 4.18. *Yardım Alanların Konya Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Yardımlarından Faydalanma Süreleri**

Yardım Alanların Yardımdan Yararlandıkları Süre	Yardımdan Yararlanan Kişi Sayısı
1 kerelik	1
1 Yıl ve Altı	8
2 Yıldır	7
3 Yıldır	7
4 Yıldır	4
5 Yıl ve Üzeri	14
Süre Belirtmemiş	4

* Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Görüşmeye katılanların Konya Büyükşehir Belediyesi'nin yardımlarından memnun olup olmadıkları yönündeki soruya verdikleri cevap, 14 kişinin memnun olduğu ve 31 kişinin memnun olmadığı yönünde olmuştur. Belediye'nin verdiği yardımlara ulaşılabilirlik durumu ise, 8 kişinin kolaylıkla yardımlara ulaşabildikleri ve 37 kişinin rahatlıkla ulaşamadıkları şeklinde cevaplanmıştır. Bu kişiler yardımların daha etkin ve verimli olması için yardımlardan beklentilerini şu şekilde açıklamışlardır: 11 kişi aldıkları yardımların süresinin uzatılmasını, 11 kişi yardımların mahiyetinin değiştirilmesini ve 43 kişi yardımların miktarının arttırılmasını istemiştir. Belli bir yardımı alan kişi, başka yardımlardan da faydalanmak(örneğin sağlık yardımı alan kişi Sosyal Kart yardımından da faydalanmak) istediğini, aynı yardım yerine nakdi yardım talep ettiklerini, ev yardımı ve kira yardımı talep ettiklerini belirtmişlerdir. Ayrıca, işsiz oldukları için bu yardımları almak zorunda kalan bazı vatandaşlar, yardım yerine iş imkanı verilmesini söylemişlerdir. Yardım alan bu kişilerin büyük çoğunluğu gelirlerinin hiç olmadığı ya da çok az olmasından dolayı çok zor şartlarda geçindiklerini ve verilen yardımların zorlaşan hayat şartlarında ihtiyaçlarını karşılamakta çok yetersiz kaldığını, bu nedenle verilen yardımların arttırılması istemişlerdir.

Görüşmeye katılanların yardımlardan memnuniyet durumu, yardımlara ulaşılabilirlikleri ve yardımlardan beklentileri Tablo 4.19'da belirtilmiştir.

Tablo 4.19. *Konya Büyükşehir Belediyesinden Yardım Alanların Yardımlardan Memnuniyet Durumu, Yardımlara Ulaşılabilirlik ve Yardımlardan Beklentileri**

Sorulan Soru	Cevap	Kişi Sayısı (Adet)	Yüzdelik Oranları (Yaklaşık)
Alınan Sosyal Yardımlardan Memnun musunuz?	Evet	14	%31
	Hayır	31	%69
Belediyenin Sosyal Yardımlarına Rahatlıkla Ulaşabiliyor musunuz?	Evet	8	%18
	Hayır	37	%82
Belediyenin Sosyal Yardımlarından Beklentiniz Nelerdir?	Yardımların Süresi Uzatılsın	11	%24
	Yardımların Mahiyeti Değişsin	11	%24
	Yardımların Miktarı Arttırılsın	43	%96
	Diğer	8	%18

* Kaynak: Yapılan Görüşme Çalışması

Görüldüğü gibi, yardımlardan faydalanan kesimin büyük çoğunluğunu hiç geliri olmayan ya da geçimlerini sürdürebilecekleri yeterli gelire sahip olmayan kişiler oluşturmaktadır. Genel olarak da orta yaş ve üstü bu kişilerin düzgün bir meslekleri de bulunmamaktadır. Dolayısıyla düzgün bir işe girip yaşamlarını idame ettirecek bir meslekleri olmayan ve bu nedenle gelir sağlamaktan yoksun bulunan bu bireyler yardımlarla hayatlarını sürdürmeye çalışmaktadırlar. Belediyeler ise, kendi imkanları dahilinde bu bireylere destek olmaya çalışmakta, ancak zorlaşan hayat şartları sonucu bu yardımlar yetersiz kalmakta ve ihtiyaç sahibi bu bireyler zor şartlarda hayatlarını idame etmeye çalışmaktadırlar. Bu kişilerin daha iyi hayat şartlarına kavuşması için sosyal yardım konusunun detaylı ele alınarak yardımlarla ilgili daha sistematik düzenlemelerin bir an önce yapılması ve hayata geçirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Muhtaç durumdaki insanların ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli sosyal politika araçlarından biri olan sosyal yardım, önemini geçmişten günümüze korumuştur. Yoksulluk, toplumdan topluma, zamandan zamana değişse de her toplumda var olan ve inkâr edilemeyen bir gerçektir. Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de yoksulluk göz ardı edilemeyecek olan toplumsal sorunlarından biridir. İnsan onuruna yaraşır bir yaşam sürmek herkesin hakkıdır. Ne var ki, küçümsenemeyecek kadar çok vatandaşımız işsizlik, hastalık, sakatlık, yaşlılık, çalışabileceği düzgün bir mesleğinin olmaması gibi sebeplerle sosyal politikanın amacı olan insan onuruna yaraşır hayat standardını yakalayamamaktadır. Bu bireyler kendi hayatlarını idame ettirecek gelirden yoksun oldukları için başkalarının desteğine gereksinim duymaktadırlar.

Yoksulluk, sadece bu kişilerin sorunu olmaktan öte, toplumsal bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Yoksulluğun, temel gereksinimlerin karşılanamıyor olmasının yanında bir de sosyal ve kültürel boyutu mevcuttur. Yoksulluk nedeniyle zamanla bu muhtaç durumdaki bireyler toplumdan da dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya kalacaklardır. Geliri olmayan ya da yeterli gelire sahip olmayan bireyler, yeterli eğitimi alamayacaklar, güven duyguları gelişmeyecek, insanlarla olan iletişimlerinde sorunlar yaşayacaklardır. Bu durumda, toplumda kopukluklara, sınıflanmalara, suç oranlarında artışlara neden olacaktır. İnsanların gelirinde eşitsizliğin artmasına ve hatta yoksulluğun bir miras gibi gelecek nesillere devrine neden olacaktır.

Yoksullukla mücadelede en önemli araçlardan biri olarak sosyal yardımlar karşımıza çıkmaktadır. Muhtaç durumdaki bireylerin, hayatlarını idame ettirebilmeleri için ihtiyaçlarının bir an önce karşılanması ve geleceklerine güven içinde bakabilecekleri bir hayat standardına kavuşmaları önem arz etmektedir. Çünkü hiç kimse temel ihtiyaçları karşılanmadan uzun bir süre sağlıklı bir şekilde varlığını devam ettiremeyecektir. Bu bireylerin zor şartlar altında yaşamlarını sürdürmeye çalışmaları vücut ve ruh sağlıklarını bozacaktır. Ancak ülkemizde sosyal yardım alanında sürdürülen çalışmalar, yardıma muhtaç durumdaki bireylerin daha çok günü geçirebilmelerine yönelik olarak gerçekleşmektedir. Yapılan sosyal yardımların, bu bireylerin kendi kendine ayakları üzerinde durabilecekleri şekilde geliştirilerek bir an önce buna yönelik düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Ülkemizde, sosyal yardım yapan kuruluşlar çeşitlilik göstermektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları(STK), vakıflar ve hayırsever vatandaşlar yoksul kesime destek olmaya çalışmaktadır. Ancak yardım kuruluşları arasında koordinasyon eksikliği, birbirinden kopuk yardım politikaları nedeniyle sosyal yardımlarda tam etkinlik ve verimlilik sağlanamamaktadır. Bir yerel yönetim kurumu olan belediyeler de, sosyal yardım alanında önemli sorumluluklar üstlenmiş ve kendi imkan ve olanakları dahilinde muhtaçlara yardımlarını sürdürmektedirler. Ancak, her belediye kendi belirlediği yöntem ve esaslara göre, kendi bütçeleri dahilinde yardım faaliyetlerini sürdürmektedir. Belediyelerce yapılan yardımlarda belli standartların bulunmaması, sosyal yardımların muhtaçlığın giderilmesinde tam etkili olamamasına neden olmaktadır. Bunun için sosyal yardım sistemi tek elde toplanmalı, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte çalıştığı, halkın talep ve beklentilerinin de dikkate alındığı daha sistematik bir yapının oluşturulması gerekmektedir. Yardımların yalnızca insanların ihtiyaçlarının karşılanması yönünde olmaması, yardıma ihtiyaç duyan bu kişilerin bir an önce kendi ayaklarının üstünde durabileceği ve gelirlerini karşılayabilecekleri duruma gelmelerinin sağlanması yönünde adımlar atılmalıdır. Bunun için bu kişilere iş olanağı sağlanması, gelir kazanabileceği bir meslek edindirme eğitiminin verilmesi, yardım yerine kendi işlerini kurabilecekleri maddi destek programlarının oluşturulması, çocukları ve kendileri için eğitim desteği verilerek kişisel gelişimlerine destek olunarak geleceğe daha umutla bakmaları sağlanmalıdır.

Konya Büyükşehir Belediyesi, sosyal yardım konusunda Türkiye'de ilk olan sistemlere imza atmakta; sosyal yardımların etkinliğinin ve verimliliğinin artması için yeni projeler geliştirmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda, ayni ve nakdi değişik sosyal yardımlarla muhtaç durumdaki bireylerin ihtiyaçlarını gidermeye çalışmaktadır. Ancak sosyal yardımların maddi olarak ve süre olarak bir sınırı bulunmaktadır. Günümüz şartlarında ihtiyaçlar giderek çeşitlenmekte ve artmaktadır. Kentleşme ve yaşanan göçlerin de etkisiyle yardıma ihtiyaç duyan kişilerin sayısı da her geçen gün artmaktadır. Bu nedenlerle belediyelerin kendi imkanları ile gerçekleştirmeye çalıştıkları sosyal yardımlar, ihtiyaç sahipleri açısından yetersiz kalmaktadır.

Konya Büyükşehir Belediyesi'nden yardım alanların gönüllü katılımıyla gerçekleştirilen görüşmeler de belediye sosyal yardımlarının eksikliklerini ortaya

koymaktadır. 45 katılımcıyla yapılan görüşmelerde; katılımcıların büyük çoğunluğu geliri olmayan veya çok az geliri bulunan ve bu nedenle geçimlerini sağlamakta zorluk çeken yoksul vatandaşlar olduğu görülmüştür. Yardımlarla hayatlarını sürdürmeye çalışan bu vatandaşların düzgün bir mesleklerinin bulunmadığı veya işsiz oldukları görülmektedir. Ankete katılanlardan %66,6'sı aldıkları yardımların ihtiyaçlarını karşılamadığını, %31,1'i ihtiyaçlarını kısmen karşıladığını ve %2,2'si ihtiyaçlarını karşıladığını belirtmişlerdir. Bu yardımların ihtiyacı karşılama oranları, belediye yardımlarına duyulan memnuniyeti de etkilemiştir. Ankete katılanlardan %31'i belediye yardımlarından memnunken, %69'u belediye yardımlarından memnun olmadığını belirtmiştir. Neden olarak, belediyeden aldıkları yardımların artan hayat pahalılığı ve ihtiyaçlar karşısında çok yetersiz kaldığını ve bu nedenle yardım miktarlarının artırılması gerektiğini savunmuşlardır. Yardımlara ulaşma konusunda ise, %17,8'i yardımlara rahatlıkla ulaştıklarını, %82,2'si yardımlara rahatlıkla ulaşamadıklarını belirtmişlerdir. Bazı vatandaşlar, yabancı uyruklu ihtiyaç sahiplerine daha kolay sosyal yardım yapıldığını, sosyal yardımların kendilerine daha zor verildiğini belirtmişlerdir. Örneğin sağlık yardımı verildiğini, sosyal kart verilmediğini; eğitim yardımı verildiğini, kira yardımı verilmediğini vb. belirterek, diğer yardım türlerinden de talep ettiklerini ancak, alamadıklarını vurgulamışlardır. Sosyal yardım yerine, iş olanaklarının sağlanması gerektiği yönünde de istekler olmuştur.

Görüldüğü gibi, Konya Büyükşehir Belediyesi sosyal yardımların geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapmasına karşın, bazı eksiklikleri de bulunmaktadır. Aynı imkanlara sahip vatandaşlar arasında, yardımlar konusunda farklılaşmalar olmaktadır. Yardım alanlarla yapılan görüşmelerden elde edilen sonuç da bu yöndedir. Günümüz şartları karşısında yapılan yardımların da yetersiz kaldığı açıktır. Ancak, yapılan yardımların sürekli olamayacağı göz önünde bulundurulursa, çalışabilecek durumda olan kişilerin çalışma hayatına kazandırılması için çalışmaların ve bu yönde düzenlemlerin yapılması gereklidir. Çalışamayacak durumda olanlara ise, daha iyi sosyal yardım olanaklarının sunulması, insan onuruna yaraşır yaşam seviyesinin elde edilmesi gereklidir. Bunun yanında, birbirinden kopuk olarak sosyal yardım faaliyetinde bulunan kuruluşlar arasında koordinasyon ve birliktelik sağlanmalıdır. Birden fazla yerden yardım alan bir vatandaşla, bir yerden yardım alarak yaşamını sürdürmeye çalışan vatandaşın yaşam koşulları farklı olacaktır. Bu nedenle kurumlar arasında yapılacak

işbirliğiyle, en azından yardım alanlara daha eşit, daha adil yardım yapılabilir. Bunun için de ortak bir bilgi sistemi, ortak bütçe projesi, ortak sosyal yardım politikaları gibi sistemler oluşturulabilir. Ayrıca halkın katılımı da sağlanarak, hizmetlerde yaşanan sorunlar ve eksiklikler belirlenerek, hizmet kalitesi artırılabilir. Bu noktada halka daha yakın hizmet birimi olan belediyelere büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir. Çünkü belediyeler, hizmet yerine yakınlıkları açısından sosyal sorunları daha iyi analiz edebilecek ve bu sorunlara karşı daha hızlı ve etkin çözümler üretebileceklerdir. Bilindiği gibi her belediye yeteri kadar gelişmemiştir. Büyük belediyeler daha çok maddi imkâna sahipken, ilçe belediyeleri daha sınırlı imkânlarla sahiptirler. Maddi açılardan yetersiz kalan bu belediyeler, sosyal yardım uygulamalarını kendi imkânlarına göre gerçekleştirmektedirler. Bu belediyelere kaynak desteği yapılarak, sosyal hizmetler açısından daha etkin olmaları sağlanabilir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akandere, O. (2016). *Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne Konya*. Konya: Eğitim Yayınevi
- Aktan, C.C. ve Özkıvrak, Ö. (2008). *Sosyal refah devleti*. Ankara: Okutan Yayınları
- Artan, T. (2012). *Yerel yönetimlerde sosyal hizmetler*. Ankara: Sabev Yayınları
- Bayramoğlu, S. (2015). *Toplumcu belediye nam-ı diğer belediye sosyalizm*. Ankara: Renas Yayıncılık Matbaacılık
- Beki, A. (2009). *Türkiye'de sosyal belediyecilik (Ümraniye Belediyesi örneği)*. İstanbul: Sena Ofset
- Buğra, A. (2018). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye'de sosyal politika*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2018). *Sosyal politika yazıları*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Erdoğan, M. (2014). *Anayasa hukuku*. Ankara: Orion Kitabevi
- Ersöz, H. Y. (2004). *Sosyal politika perspektifinden yerel yönetimler*. İstanbul: Filiz Kitapevi
- Ersöz, H. Y. (2011). *Sosyal politikada yerelleşme*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası (İTO) Yayınları
- Göze, A. (2010). *Liberal marxiste faşist nasyonsosyalist ve sosyal devlet*. İstanbul: Beta Basım Yayın
- Kaya, E. (2003). *Yerel yönetimler reformu ve belediyelerde yeniden yapılanma*. İstanbul: İlke Yayıncılık
- Keleş, R. (2016). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi
- Keskin, B. (2012-a). *Yoksulluğa yerel müdahale sosyal belediyecili*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım

- Keskin, B. (2014). Kamu sosyal politikalarında sosyal yardım. İstanbul: Açılım Kitap
- Koray, M. (2012). *Sosyal politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Kutlu, D. (2015). Türkiye'de sosyal yardım rejiminin oluşum. Ankara: Renas Yayıncılık
- Özbek, N. (2016). Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal devlet, siyaset, iktidar ve Meşruyet(1876-1914). İstanbul:İletişim Yayınları
- Parlak, B. ve Ökmen, M.(2015). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Serter, N. (1994). *Devlet görevlerindeki gelişmelerin sonucu olarak sosyal devlet*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Nazım Terzioğlu Basım Atölyesi
- Şahin, Y. (2018). *Yerel yönetimler*. Bursa:Ekin Basım Yayın Dağıtım
- Şen, B. ve Taşkesen, M. Ö. (2016). *Yoksulluk ve sosyal hizmet*. Ankara: Karaağaç Yayıncılık
- Taşççı, F. (2010). *Sosyal politikalarda can simidi sosyal yardı*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Taşgın, N. Ş. (2017). Yoksulluk, insan hakları ve sosyal hizmetler. Ankara: Nika Yayınevi
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) (1996). Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması-Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: TOBB Genel Yayın
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü-Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) (1991). *Kamu yönetimi araştırması genel rapor*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü,
- Uygun, O. (2015). Devlet Teorisi. İstanbul: On İki Levha Yayınları
- Yuvalı, E. (2017). Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda merkezi(kamusal) sosyal yardımlar. Ankara: Turhan Kitapevi

TEZLER VE RAPORLAR

Aka, A.S. (2007). *Konya şehrinin kuruluş ve gelişimini etkileyen coğrafi faktörler*. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ortaöğretim ve Sosyal Alanlar Eğitimi Anabilim Dalı Coğrafya Öğretmenliği Bilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi)

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2001-a). Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_SosyalHizmetlerveYardimlar.pdf (Erişim tarihi: 18.03.2019)

DPT (2001-b). *Gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. <file:///C:/Users/casper/Downloads/oik610.pdf> (Erişim tarihi:05.04.2019)

DPT (2007). *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu raporu*. Ankara: DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_SosyalGuvencilik.pdf (Erişim tarihi: 15.10.2018)

Hacımahmutoğlu, H. (2009). *Türkiye'de sosyal yardım sisteminin değerlendirilmesi*. Ankara: Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü- DPT Uzmanlık Tezi. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/HandeHacimahmuroglu.pdf> (Erişim tarihi: 15.03.2019)

Konya Büyükşehir Belediyesi (2013). *Konya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*

Konya Büyükşehir Belediyesi (2014). *Konya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*

Konya Büyükşehir Belediyesi (2015). *Konya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*

Konya Büyükşehir Belediyesi (2016). *Konya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*

Konya Büyükşehir Belediyesi (2017). *Konya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*

- Konya Ticaret Odası (KTO) (2018). *2017 Konya Ekonomi Raporu*. Konya: KTO.
<http://www.kto.org.tr/diger-yayinlar-235s.htm> (Erişim tarihi: 10.04.2019)
- Ölmez, T.O. (2007). *Sosyal yardım sistemi içerisinde yerel yönetimlerin yeri*. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Yayınlanmamış yüksek lisans tezi).
<file:///C:/Users/casper/Downloads/186228.pdf> (Erişim tarihi:17.10.2017)
- şeker, S.D. (2008). *Türkiye’de sosyal transferlerin yoksulluk üzerine etkileri*. Ankara: Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü- DPT Uzmanlık Tezi.
<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/SirmaDemirSeker.pdf>
(Erişim tarihi:15.03.2019)

MAKALELER

- Aka, V.ve Güngör,F. (2018). *ocuklara yönelik sosyal yardım uygulamaları:Esenler Belediyesi rneği*. Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:17, Yıl: 2018.
<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/561151>(Erişim tarihi: 05.04.2019)
- Akkan, M.M. (2017). *Türkiye’de sosyal belediyeçilik:Konya BşB rneği Araştırma Raporu*. Konya: Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü.
<http://www.kto.org.tr/d/file/turkiyede-sosyal-belediyeçilik-konya-bsb-orneği--mustafa-akkan.pdf> (Erişim tarihi: 16.10.2018)
- Aytaç, F. (1993). *Cumhuriyetimizin 70. yılında mahalli idareler*. Ankara: Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, sayı: 401/Aralık 1993.
[http://www.tid.gov.tr/Makaleler/ARALIK%20\(401\)%201993.pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/ARALIK%20(401)%201993.pdf) (Erişim tarihi: 15.10.2019)
- Çengelci, E. (1993). *Sosyal refahın gerçekleşmesinde sosyal yardımların rol ve nemi*. Hacetstepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi, No:11, Sayı:1-2-3, Yıl:1993. <http://fs.hacettepe.edu.tr/tsh/Dergiler/1993-123.pdf> (Erişim tarihi: 02.04.2019)
- Daşlı, Y. (2015). *Sosyal yardımların sorunluaları: muhtaçlık tespiti*. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Vol:39, No:2.
<http://dergi.cumhuriyet.edu.tr/cumusosbil/article/view/5000149783/5000144402>
(Erişim tarihi: 02.04.2019)

- Dilik, S. (1980). *Sosyal yardımlar iki anlamlı bir terim*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:35, Sayı:1, Yıl: 2005. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/445/4993.pdf> (Erişim tarihi: 02.04.2019)
- Eryılmaz, B. (1988), *Türkiye'de köy ve mahalle muhtarlıklarının ortaya çıkışı ve gelişimi*, Ankara: Türk İdare Dergisi, Yıl: 60, sayı: 378/Mart 1988. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l60-378\(1988\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1l60-378(1988).pdf) (Erişim tarihi: 15.10.2018)
- Güler, B. A. (2006). *Sosyal devlet ve yerelleşme*. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Sayı:2, Yıl: 2016. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/msy-2-2.pdf> (Erişim tarihi:15.10.2018)
- Kaynarca, T. (2012), *Çocuk Esirgeme Kurumunun kuruluşuna ilişkin*. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=4066 (Erişim tarihi:08.04.2019)
- Keskin, B. (2012-b). *Kentsel yoksulluğa yönelik yerinden ve yerel müdahale:sosyal belediyeçilik*. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Ağustos 2012. <http://dergipark.gov.tr/sufesosbil/issue/11411/136279> (Erişim tarihi:10.03.2019)
- Laçiner, V., ve Yavuz, Ö. (2013). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin afetler karşısındaki durumu*. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı:4, Cilt:27, Yıl:2013. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/30506> (Erişim tarihi: 05.04.2019)
- Müezzinoğlu, E. (2012). *I. Dünya Savaşı esnasında yetim ve öksüz çocukların himayesi ve eğitimi: Darüleytam*. History Studies Volume 4/1 2012. <http://www.historystudies.net/dergi/tar201512e5c2b.pdf> (Erişim tarihi: 20.03.2019)
- Önen, M. (2010). *Yoksulluk ve yerinden yönetim:nasıl bir yöneti(şi)m*. Türk İdare Dergisi, Sayı:469, Yıl:Aralık 2010. <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/smustafaonen.pdf> (Erişim tarihi: 10.03.2018)

- Pektaş, E.K. (2010). *Türkiye'de sosyal belediyecilik uygulamaları ve temel sorunlar*. Akademik İncelemeler Dergisi, cilt:5 sayı: 1. <http://dergipark.gov.tr/akademikincelemeler/issue/1551/19052> (Erişim tarihi: 15.10.2018)
- Sevinç, İ. (2015). *Sosyal belediyecilik uygulamalarında kent bilgi sistemlerinin kullanımı: Konya Büyükşehir Belediyesi örneği*. Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Yıl:2015, Cilt: 22 Sayı:1. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/yonveek/article/view/5000147479/0> (Erişim tarihi: 16.10.2018)
- Seyyar, A. (2004). *Sosyal siyaset açısından yoksulluğa karşı mücadele*. Köprü Dergisi, Sayı:88, Yıl:Güz 2004. <http://www.koprudergisi.com/index.asp?Bolum=EskiSayilar&Goster=Yazi&YaziNo=642> (Erişim tarihi:02.04.2019)
- Sezik, M. (2016). *Türkiy'de sosyal belediyeciliğin gelişimi ve sorun alanları*. İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:2, Yıl: Aralık 2016. <http://dergipark.gov.tr/inijoss/issue/28897/420123> (Erişim tarihi: 18.10.2018)
- Şener, Ü. (2010). *Yoksullukla mücadelede sosyal güvenlik, sosyal yardım mekanizmaları ve iş gücü politikaları*. Tepav politika notu(Şubat 2010). https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla_Mucadele_de_Sosyal_Guvenlik.pdf (Erişim tarihi: 15.03.2019)
- Şenocak, H. (2009). *Sosyal güvenlik sistemin oluşturan bileşenlerin tarihi süreç içinde değerlendirilmesi*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:56, Yıl: 2009, s.437. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/9077> (Erişim Tarihi: 01.04.2019)
- Tapur, T. (2009). *Konya ilinde kültür inanç turizmi*, Uluslararası Sosyal Araştırma Dergisi, Volume 2 / 9 Fall 2009. http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt2/sayi9pdf/tapur_tahsin.pdf (Erişim Tarihi: 20.04.2019)

- Tiyek, R. (2012). *Yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamalarındaki rolü: İstanbul BŞB. Sosyal Yardım Birimi örneği*. Yerel Politikalar Dergisi, Yıl: Mayıs-Ağustos 2012. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/145738> (Erişim Tarihi: 11.04.2019)
- Toprak, D. ve Şataf, C. (2009). *Türkiye'de yerel reformlar çerçevesinde sosyal belediyeçilik yaklaşımı*. Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Sayı: 1, Yıl: 2009. http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_sbd/arsiv/sbd-2009/02_duriye_toprak.pdf (Erişim tarihi: 05.04.2019)
- Ünlü, U. (2016). *Sosyal belediyeçilik uygulamalarının e-belediyeçilik uygulamalarına entegre edilmes*. Sayıştay dergisi, Sayı: 102, Yıl: Temmuz-Eylül 2016. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der102m4.pdf> (Erişim tarihi:05.04.2019)

İNTERNET KAYNAKLARI

- <http://konyakutup.gov.tr/TR-144006/tarihi.html> (Erişim tarihi: 20.04.2019)
- http://tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=163 (Erişim tarihi: 21.04.2019)
- <http://www.konya.gov.tr/anadolunun-kalbinde-bir-yatirim-merkezi> (Erişim tarihi: 21.04.2019)
- <http://www.konyadayatirim.gov.tr/konya.asp?SayfaID=4> (Erişim tarihi: 21.04.2019)
- <http://www.milliyet.com.tr/ankara-buyuksehir-belediyesi-nden-egitime-ankara-yerelhaber-3065535/> (Erişim tarihi: 10.04.2019);
- https://www.ankara.bel.tr/files/5115/2404/0333/Faaliyet_2017.pdf (Erişim tarihi: 10.04.2019)
- http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=sosyal%20devlet&guid=TDK.GTS.533909059a1ba4.61409512 (Erişim tarihi: 05.02.2019)
- <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10753>, Belediye su istatistikleri: 2010 (erişim: 26.03.2019)
- <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30709> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

<https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/tabloOlustur.do> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=102&locale=tr> (Erişim tarihi: 26.08.2019)

<https://kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2017%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

https://konyakultur.gov.tr/index.php?route=pages/pages&page_id=1 (Erişim tarihi: 20.04.2019)

https://www.ankara.bel.tr/files/5115/2404/0333/Faaliyet_2017.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2019)

<https://www.ankara.bel.tr/haberler/buyuksehir-giysi-merkezi-mutlu-ediyor> (Erişim tarihi:10.04.2019)

<https://www.antalya.bel.tr/calismalarimiz/saglik-ve-spor-hizmetleri> (Erişim tarihi:10.04.2019)

<https://www.antalya.bel.tr/calismalarimiz/sosyal-hizmetler/asevi-ve-sicak-yemek-yardimi> (Erişim tarihi:10.04.2019)

<https://www.darulaceze.gov.tr> (Erişim tarihi: 08.04.2019)

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (erişim tarihi:22.03.2019)

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Mülki İdare Bölümü Envanteri (erişim: 26.03.2019)

<https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/67>(Erişim tarihi: 10.04.2019)

<https://www.ibb.istanbul/Uploads/2018/4/2017-iBB-Faaliyet-Raporu.pdf> (Erişim tarihi:10.04.2019)

https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_24042018_032740_2017-yili-faaliyet-raporu.pdf (Erişim tarihi:10.04.2019)

<https://www.mersin.bel.tr/upload/dokumanlar/MBB%202017%20MAL%C4%B0%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf> (Erişim tarihi:10.04.2019)

<https://www.nufusu.com/turkiyenin-en-kalabalik-sehirleri> (Erişim tarihi: 21.04.2019)

<https://www.sosyalyardimlasma.net/kira-yardimi-basvurusu-nasil-yapilir> (Erişim tarihi:10.04.2019)

<https://www.sosyalyardimlasma.net/ogrencilere-karsiliksiz-yardim-parasi> (Erişim: 10.04.2019)

<https://www.sosyalyardimlasma.net/ucretsiz-gida-yardimi> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

<https://www.umraniye.bel.tr/tr/main/news/umraniye-belediyesi-asevi-ve-sosyal-marketler/7908> (Erişim tarihi:10.04.2019)

<https://www.yenisafak.com/gundem/istanbuldaki-belediyeler-yoksullarin-umudu-oldu-2937700> (Erişim tarihi: 10.04.2019)

www.konya.bel.tr

DIĞER KAYNAKLAR

Konya Büyükşehir Belediyesi merkezinde yardım alanlarla yapılan kişisel görüşme (2019)

M., Bayır (Konya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler şube Müdürü) ile 27.05.2019 tarihinde yapılan kişisel iletişim

EKLER

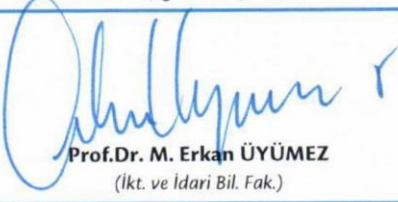
Evrak Kayıt Tarihi: 14.05.2019

Protokol No: 40909

Tarih: 31.05.2019



ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL VE BEŞERÎ BİLİMLER BİLİMSEL ARAŞTIRMA VE YAYIN ETİĞİ KURULU
KARAR BELGESİ

ÇALIŞMANIN TÜRÜ:	Yüksek Lisans Tez Çalışması
KONU:	Sosyal Bilimler
BAŞLIK:	Belediyelerin Gerçekleştirdikleri Sosyal Yardımların İncelenmesi: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneğinde
PROJE/TEZ YÜRÜTÜCÜSÜ:	Dr. Öğr. Üyesi Abdurrahman TARAKTAŞ
TEZ YAZARI:	Hayriye KELEBEK
ALT KOMİSYON GÖRÜŞÜ:	-
KARAR:	Olumlu
 Prof.Dr. Emel ŞIKLAR (Başkan-İkt. ve İdari Bil. Fak.)	
 Prof.Dr. T. Volkan YÜZER (Başkan Yardımcısı-Açıköğretim Fak.)	 Prof.Dr. Esra CEYHAN (Eğitim Fak.)
 Prof.Dr. Münevver ÇAKI (Güzel Sanatlar Fak.)	 Prof.Dr. M. Erkan ÜYÜMEZ (İkt. ve İdari Bil. Fak.)
 Prof.Dr. Handan DEVECİ (Eğitim Fak.)	 Prof.Dr. Hasan TUTAR (İkt. ve İdari Bil. Fak.)

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Hayriye Kelebek

Yabancı Dil : İngilizce

Doğum Yeri ve Yılı : Böğrüdelik, 1980

E-Posta : hayriyekelebek@aof.anadolu.edu.tr

Eğitim Geçmişi:

- Yüksek Lisans: 2016-2019, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı
- Lisans: 2013-2015, Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü
- Ön Lisans: 2011-2013, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi, Yerel Yönetimler Bölümü
- Lise: 1995-1998, Ahmet Andıçen Ticaret Meslek Lisesi, Bankacılık Bölümü