

# SOSYAL BELEDİYESİLİK SOSYAL DEVLETE VE SOSYAL HAKLARA BİR ALTERNATİF Mİ?

*Hasret Öztürk*

*Süleyman Demirel Üniversitesi*

*Hüseyin Gül*

*Süleyman Demirel Üniversitesi*

**Özet:** Küreselleşme ve kapitalizmin yaşadığı krizlere paralel olarak piyasacı yeni liberal ideoloji ve uygulamalar sonucu, hem gelişmiş Batı ülkelerinde hem de Türkiye’de sosyal devlet ve sosyal haklar önemli ölçüde gücünü yitirmiştir. Bu dönüşümün temel boyutu, piyasa ve işletmecilik ilkelerine göre çalışan, özel sektörün önünü açan, gücünü ve sorumluluklarını sivil toplum ve yerel yönetimlerle paylaşan, düzenleyici, küçük ama etkin ve daha rekabetçi bir devlet anlayışının oluşturulması ve bireysel hak ve sorumlulukların öne çıkarılmasıdır. Sosyal devlet ve sosyal haklar anlayışından vazgeçilirken, yerine nelerin ve niçin ikame edildiğinin açıklıkla ortaya konması, sosyal devletin nasıl küçültüldüğünün ve sosyal haklardan nasıl vazgeçildiğinin açıklanması açısından yararlı olacaktır. Bu çalışmada sosyal devlet ve sosyal haklar tanımlanmakta, bu alanlarda yaşanan dönüşüm ile bu hakların ve sosyal devlet programlarının nasıl ve ne düzeyde kısıtlandığının kısa bir saptaması yapılmaktadır. Bunun yanında, sosyal devlet ve sosyal haklar alanında yaşanan dönüşümün sonucu olarak, son yıllarda ülkemizde yeniden öne çıkarılan sosyal belediyeciliğin anlamı ve içeriği ortaya konulmakta; sosyal belediyeciliğin, toplumcu belediyecilik ve klasik belediyecilik uygulamaları ile farkları kısaca tartışılmaktadır. Son olarak, sosyal belediyeciliğin sosyal devlete ve sosyal haklara bir alternatif olup olmadığı ya da yeni bir sosyal devlet ya da piyasa temelli çalışma devleti modelinin uygulamaya konmasının bir ayağı olup olmadığı sorgulanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** sosyal devlet, sosyal haklar, klasik belediyecilik, toplumcu belediyecilik, sosyal belediyecilik.

**Abstract:** As a result of globalization, crises of capitalist system, neo-liberal market ideology and policies, welfare state and social rights have lost their power in both developed Western and developing countries. Main characteristics of this transformation include: a new conception of state, small but competitive and efficient with a regulatory role, which operates according to market and business principals, promotes private sector, shares its power and liabilities with local governments and non-governmental organizations; and, an emphasis on individual rights and responsibilities. In this process, how and why welfare state and socio-economic rights have been deserted should be clearly questioned and explained so that the retrenchment and future of welfare state and socio-economic rights could be clarified. This study firstly defines welfare state and socio-economic rights and discusses their transformations. Besides, it addresses how, to what degree and in which fields welfare state and socio-economic rights are eliminated or limited. Moreover, the meaning and policies of social municipality approach that has become a focus as a result of the transformation of welfare state and socio-economic rights are discussed, together with a comparison of its policies with those of socialist and classical municipality approaches. Finally, it is questioned whether social municipality

approach is an alternative to welfare state and accompanying socio-economic rights, or it could be considered as a component of a new model of market-oriented workfare state.

**Keywords:** welfare state, socio-economic rights, classical municipality approach, socialist municipality approach, social municipality approach.

## I. KÜRESELLEŞME OLGUSU VE DEĞİŞEN SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HAKLAR ANLAYIŞI

Sosyal devlet, vatandaşlarına insan onuruna yakışır asgari düzeyde bir yaşam standardı sağlamayı hedefleyen ve bu hedefi insan hakları ilkelerine bağlı olarak gerçekleştiren bir devlet şeklidir (Efe, 2008: 4; Koray, 2000: 38-39). Sallan Gül (2006: 2) ise sosyal devletin temelinin, sosyal haklar ile devletin sosyal hakları ve toplumsal ve ekonomik refahı sağlamak için sosyal ve ekonomik alana müdahale etmesi olduğunu belirtir. Ayrıca, tarihsel olarak çok eskilere dayanmakla beraber, sosyal devletin merkeziyetçi bir yapı ve kurumsal düzenlemelerle gerçekleştirilmesinin 19. ve 20. yüzyıllardaki gelişmelerin bir ürünü olduğunu belirtir (Sallan Gül, 2006: 2). Sosyal devlet, vatandaşların siyasal ve toplumsal yaşama katılabilmeleri için, insan onuruna yakışan asgari düzeyde bir gelir temini, adil gelir dağılımı, yoksullukla mücadele, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik, sosyal barış, sosyal denge, sosyal bütünleşme, ekonomik büyüme ve kalkınma gibi amaçları gerçekleştirmeyi hedefler (Özdemir, 2008: 79-90). Bu anlayış hayır-severlik değil, hak anlayışı üzerine kuruludur. Buna göre sosyal haklar; eğitim, sağlık, konut vb. anlarında sosyal devletin insan onuruna uygun bir hizmeti sağlamasını, en azından minimum bir düzeyde garanti ederken, yoksulluk, yaşlılık, hastalık, sakatlık, özürlülük gibi durumlarda hayatı zorlaştırıcı engellerin de ortadan kaldırılmasını gerektirir (Gül ve Sallan Gül, 2007: 6-7; Halatçı, 2011: 246-247; Sallan Gül, 2009).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A(III) sayılı kararıyla ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. maddesinde "Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyi yaşaması için yeterli yaşama standartlarına hakkı vardır; bu hak, beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım ile gerekli toplumsal hizmetleri ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ya da kendi dene-timinin dışındaki koşullardan kaynaklanan başka geçimini sağlayamama durumlarında güvenlik hakkını da kapsar" ifadelerine yer verilerek, kişinin devletten beklediği sosyal hakların neler olduğu vurgulanmıştır. Bu değerler üzerine inşa edilmeye çalışılan sosyal devlet, 20. yüzyılın ortalarından itibaren vatandaşlarına, eşitlik ve adalet ilkelerine uygun olarak önemli sosyal ve ekonomik haklar sağlamıştır (Gül ve Sallan Gül, 2007: 6-7).

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmelerin etkisi ile sosyal devlet sorgulanmaya başlanmış, devletin sosyal ve ekonomik alanlardan elini çekerek, sadece savunma, güvenlik, adalet gibi kısıtlı görevler üstlenmesi öngörülmüştür (Ergun ve Dericioğulları Ergun, 2010: 33). Bunun yanında, merkezi yönetim küreselleşmenin de sonucu olarak gücünü ulus-üstü ve ulus-altı ekonomik, sosyal, yönetsel ve siyasal yapı ve güçlerle paylaşmaya zorlanmıştır. Ulusal sosyal devletler, elinde tuttuğu gücü yerel birimlere, özel ve sivil sektör-

lere devretme eğilimi içine sokulmuştur (Gül ve Memişoğlu, 2007: 94). Bu süreçte demokrasi, özgürlük, bireysel insan hakları, piyasa, girişimcilik ve rekabet gibi kavramlar öne çıkarken, ulusal sosyal devletler, demokratik, katılımcı, saydam, esnek, hesap verebilir, rekabetçi vb. olmamakla itham edilmiştir. Bu çerçevede devletin küçültülmesi, deregülasyon, özelleştirme ve sosyal-ekonomik politikalarda değişimler temel stratejiler haline getirilirken, yeni liberal politikalar eşliğinde sosyal devletin vatandaşlara sağladığı sosyal haklarda önemli kısıtlamalara gidilmiş ve bu bağlamda yoksullukla mücadele ve yoksulluğa bakış açısı da değişmiştir (Halatçı, 2011: 246-247). Bu bağlamda, devletin örgütlenme yapısında, hiyerarşisinde, yönetiminde, sorumluluk alanlarında ve hizmet sunum biçimlerinde değişiklikler meydana gelmiş, kamu yönetimi girişimcilik, rekabetçilik, yönetim, hesap verebilirlik ve şeffaflaşma sürecine girmiştir (Köse, 2003: 3-4; Temizel, 2007: 87; Köse, 2004: 22-23). Böylece, merkezi hükümetin özellikle ekonomik alandaki tekeli sona erdirilirken, sosyal alandaki sorumlulukları ve işlevleri azaltılmakta, girişimci devlet olarak girişimcilerin önünü açan, düzenleyicilik ve hakemlik rolü üstlenerek öncelikle özel sektörün emrinde daha etkin ve ekonomik çalışan bir devlet ve kamu yönetimi yaratılması amaçlanmaktadır. Kamu-özel sektör ayrımı zayıflarken, performans dayalı bütçe, esnek çalışma, sözleşmeli personel sistemi, yönetim uygulamaları yaygınlaştırılmıştır (Temizel, 2007: 92; Aktel, 2003: 67-68; Eren, 2008: 81-82).

## II. NEO-LİBERAL POLİTİKALARIN SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HAKLARA YANSIMASI

Küreselleşme süreci, devletleri ekonomik çerçevede belirli kalıplara sokmaya çalışan ve onlara yön veren bir süreçtir. Bu süreçle birlikte gelişmiş ülkeler teknolojik üstünlüklerini korumak, kâr getiren alanların ve süreçlerin önündeki engelleri kaldırmak, uluslararası sermayenin dolaşımını kolaylaştırmak ve bu alanda gerekli güvenlik tedbirlerini alarak bir takım görev ve sorumluluklar üstlenmişlerdir. Gelişmekte olan ülkeler ise serbest bölgeler, yüksek faizler, aşırı mevduat garantileri ve özelleştirme gibi uygulamalarla bir yandan sermaye girişini kolaylaştırırken; diğer yandan da çalışanların taleplerini duymazdan gelerek veya bastırarak sermaye kârlarını artırmaya çalışmışlardır. Küreselleşmenin ekonomik yapıya bu şekilde yansıyan etkisi, özellikle gelişmekte olan ülkeleri yoğun bir rekabete ve yarış içine itmekte ve söz konusu ülkeler uluslararası sermayenin ortaya çıkardığı ilkeler çerçevesinde hareket etmeye zorlanmaktadır. Bu rekabet ve yarış ortamı içerisinde gelişmekte olan ülkelerin en kolay şekilde vazgeçecekleri alan olarak sosyal devletin aracı olan sosyal politikalar ve onlara ayrılan kaynak ve harcamalar görülmektedir (Tok, 2008: 23-25; Bulut, 2003: 189-190; Eren, 2008: 64-65).

Sosyal devletin sosyal harcamalarının yoksul kesimler arasında haksız kazanç sağlamalarına neden olduğu ve yoksul kesimleri tembelleğe, çalışmadan yaşamaya ittiği savunulmaktadır (Murray, 1995). Artık devlet, bu yeni anlayışa göre piyasa ekonomisinin ilkelerini benimsemeli ve refahı sağlamayı ve paylaşmayı piyasaya ve piyasa dinamiklerine bırakmalıdır. Neo-liberaller, 1970'lerin sonuna doğru devlet ve sivil toplum örgütlerinin sınırlarını çizerek sivil toplum kuruluşlarını devlet karşısında öne çıkarmışlardır (Temizel, 2007: 90-91).

1980'li yılların başından itibaren etkisini iyice hissettiren küreselleşme süreci sonucu ulusal sosyal devletlerin bir takım görev ve yetkilerini devretmesinin ve sosyal haklardan vazgeçilmesinin bir sonucu olarak piyasa süreçleri, özelleştirme, bireysel haklar, bireysel sorumluluk ve sivil toplum anlayışı öne çıkmıştır. Neo-liberalizm temelinde yeni kamu işletmeciliği anlayışı olarak nitelendirilen bu yeni anlayış, sosyal ve ekonomik problemlerin, sosyal devlet uygulamaları ve sosyal hak iddiaları ile bunların sonucu oluşan kaynak verimsizliği nedeniyle ortaya çıktığını ve bunun için devletin küçültülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Piyasayı öne çıkararak, sorunların çözümünde piyasanın ve özel sektörün etkin rol oynaması gerektiğini ileri süren neo-liberal görüş, kamu hizmetlerinin artık piyasaya, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına gördürülmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu gelişmeler, artık kamu yönetiminin rekabetçilik, girişimcilik, esneklik, özelleştirme, sivilleştirme, yerelleşme gibi ilkeler üzerinde yükseldiğinin açık göstergeleridir (Gül ve Memişoğlu, 2007: 47-48; Aktel, 2003, 67-69; Güneş ve Baykal, 2010: 22-23). Bu kapsamda benimsenen neo-liberal politikaların etkisi ile devletler, öncelikle eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik gibi alanlarda piyasalaştırmacı bir tutum içine girmiş ve sosyal devletin hizmetlerinden olan ve sosyal hak niteliği taşıyan, sosyal hizmet ve sosyal yardımların sunumunda da dönüşümler yaşanmıştır (Sallan Gül, 2009: 80; Özdemir, 2004: 294; Aysan, 2006: 269-275).

1983 yılında Özal Hükümetinin iş başına gelmesi ile uygulamaya konulan neo-liberal politika anlayışına göre bir yük gibi görülen sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarından devlet çekilmeye başlamıştır. Kamu yönetiminin de bu çerçevede yürüttüğü sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardımlar gibi hizmetlerin, özel ve sivil sektörlere yaptırılması öngörülmüş ve bu yönde politikalar benimsenmiştir (Sallan Gül, 2006: 294; Gül ve Sallan Gül, 2007: 18). Dolayısıyla devlet yatırımlarının gerilemesi ile bu alanlarda kamu harcamaları azalmıştır (Sallan Gül, 2009: 82; Eren, 2008: 80-81). Bu bağlamda kurumsal sosyal devlet uygulamalarına alternatif piyasa temelli ya da geçici nitelikli yardım yapan (Fak-Fuk-Fon ve Yeşil Kart gibi) uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bunun yanında, 1980'lerden itibaren refah hakkı kapsamında değerlendirilen barınma ya da konut alanına devlet doğrudan girmemiş, İşçi Sigortaları Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emlak Kredi Bankası gibi kamu kuruluşları aracılığıyla konut üretimine kredi sağlayarak; Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (TOKİ) de serbest piyasada sosyal konut üretimine aracılık ederek destek vermiştir (Gül ve Sallan Gül, 2007: 18). Bir yandan dar gelirli konut sorununun çözümünde desteklenirken, gecekondulaşmaya göz yumulmuş ve prim verilmiş, diğer yandan da büyük bir kitlenin konut sorununun çözümü kendi haline bırakılmış, yerel yönetimlerin arsa tahsisi yoluyla konut sorununa çare olacağı yönünde görüşler ortaya atılmıştır (Sallan Gül, 2006: 295).

Bir vatandaşlık hakkı olarak görülen ve uzun yıllar ücretsiz olarak verilen eğitim alanında da 1990'lı yıllardan itibaren önemli değişiklikler olmuş ve piyasa temelli yapılanmaya doğru gidilmiştir. Bu dönemde vakıf ve özel eğitim kurumlarının sayısında önemli artış yaşanmış ve okullarda katkı payı alınması gündeme gelmiştir (Gül ve Sallan Gül, 2007: 18). Ayrıca, yoksulluk yardımı dağıtan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının mütevelli heyetlerine özel ve sivil sektörlerden yerel temsilciler eklenmiştir. 65 yaş aylığı olarak bilinen 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve sakat vatandaşlara yapılan yardımlarda 1983 yılında

yapılan değişiklik ile “muhtaçlığın ispatı” şartı getirilmiş ve bu ispatın belediyelerden veya muhtarlardan alınacak belgelerle olacağı hüküm altına alınmıştır. 1992 yılında yapılan başka bir değişiklik ile bu yetki il ve ilçe heyetlerine verilmiştir. Yine bu yıl hayata geçirilen ama temelde geçici bir sağlık yardımı olan Yeşil Kart uygulamasına kadar sağlık sigortası olmayan dar gelirli ve yoksullar, sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanamamıştır. Sayıları artırılabilir bu örnekler, sosyal yardımlarda yaşanan dönüşümün ve sosyal yardıma ilişkin yerel yönetimlere aktarılan görevlerin ve yetkilerin göstergesidir (Kara, 2004: 239; Sallan Gül, 2006: 297).

Yaşanan adem-i merkezileşmeye paralel olarak kamu hizmetlerinin, piyasacılık ve işletmecilik mantığı ile sunulmasının önü açılmıştır. Ayrıca, merkeze karşı yerelin güçlendirilmesi olarak nitelendirilebilecek yerelleşme ve özerklik kavramları, piyasacılığı ve sivil toplumla işbirliğini öngörecektir bir şekilde yorumlanmaya başlanmıştır. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış olsa da, kamu yetki ve hizmet sunumlarının piyasa aktörlerine devri çıkartılan yasalarla ve projelerle desteklenmiştir. Özerklik, yerelin kendi öz mali kaynaklarının ve potansiyelinin artırılması olarak değil, özelleştirme ve piyasa ile daha rahat çalışması olarak yorumlanmıştır (Sallan Gül, 2006: 91). Bu süreçte merkezi yönetim elindeki mali olanakları yerel yönetimler arasındaki bölgesel ve ekonomik eşitsizlikleri gidermek için kullanmaktan yavaş yavaş uzaklaşırken, yereli hukuki, siyasi ve mali açıdan daha fazla kontrol etme çabasına girişmiş ve yerel yönetimleri de piyasanın dinamikleri çerçevesinde iş yapmaya yönlendirmiştir.

Merkezi yönetim tarafından hizmetin yerinden sunulması (yerelleşme) ilkesi gereği, yerele devredilen sosyal yardım ve hizmetlerin de özel ve sivil sektörle birlikte sunulması anlayışı yaşama geçirilmiştir. Bu alanlarda karar verme, hizmet ve yardım sağlama ile finansman işi de yerel kamusal, sivil ve özel aktörlere devredilmiştir (Sallan Gül, 2006: 89). Bu süreçte, sosyal devletin sosyal güvenlik ve yardım alanlarından çekilmesiyle de oluşan hizmet açığının kapatılabilmesi için, özel sektör, sivil toplum, bireysel sorumluluk ve geçicilik ilkeleri temelinde sosyal belediyeçilik anlayışı ortaya atılmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler, üreten ve kaynak yaratan belediyeçilikten uzaklaşarak, yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde, piyasacı ve rekabetçi yöntemlerle hizmetleri satın alan ya da sivil toplum kuruluşlarına sunduran bir anlayışa dayanmaya başlamışlardır (Özgökçeler ve Bıçkı, 2012). Böylece, ulusal ölçekte yaşanan sosyal devletin küçültülmesi ve piyasalaştırılması anlayışı, yerelleştirme adı altında yerelde de yürütülmekte, son yıllarda da merkezi yönetim sosyal belediyeçiliği temel sosyal sorumluluklarından ve sosyal haklardan kaçmak için bir araç olarak kullanmaktadır. Ancak, yaptığı yerel yönetimler reformu ile, sosyal sorumluluklardan kaçma ve sosyal hakları görmezden gelme olanağını yerel yönetimlere de sağlamakta, bireysel hak ve sorumluluk temelinde piyasa ve özel sektör araçlarından yararlanmayı temel bir hedef ve araç haline getirmektedir.

### III. SOSYAL DEVLETİN YEREL MODELİ: TOPLUMCU BELEDİYEÇİLİK

Türkiye’de belediyelerin sosyal politika alanındaki görevlerine ilişkin temel yasal dayanak 2005 yılına kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulamaya konulan bu kanun, belediyelere geniş yetki ve sorumluluklar vermesine rağmen, belediyeler kaynak yetersizliğinden dolayı bu görev ve

sorumluluklarını tam olarak yerine getirememişlerdir. İkinci Dünya Savaşı'nın etkileri ve Batıda gelişen merkezîyetçi sosyal devlet anlayışına paralel olarak, yerel yönetim birimlerince kısmen de olsa yerine getirilen bu hizmetlerin merkezîleştirilmesi gereği doğmuştur. 1950'li yıllardan sonra yaşanan hızlı kentleşme ve yoğun göçler, zaten yetersiz kaynakla çalışan belediyelerin zorunlu görevleri yerine getirmekte dahi zorlanmalarına ve sosyal-kültürel nitelikli ihtiyari görevleri ise ihmal etmelerine yol açmıştır. Böylece belediyelerin sosyal politika alanındaki etkinliği zayıflatılmıştır (Ersöz, 2005: 139).

Toplumsal, iktisadi ve siyasi değişimin yaşandığı 1960'lı yıllar ve 1970'lerin siyasal ortamı, 1970'li yıllardaki toplumcu belediyeçilik anlayışının doğmasına ortam hazırlamıştır. Bu anlayış yeni belediyeçilik hareketi veya demokratik belediyeçilik hareketi olarak da adlandırılmaktadır (Güler, 2009: 125). Türkiye'de 1970'li yıllarda yöneticilerin toplumsal belediyeçilik anlayışını benimsemelerinin birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlardan önde gelenleri; yoksulluk, gelir eşitsizliği, kentsel rantların tekrar topluma kazandırılması isteği ve kentsel hizmetlerden herkesin eşit ve adaletli bir şekilde yararlandırılması çabasıdır. Yerel demokrasinin geliştirilmesini temel alan toplumsal belediyeçilik anlayışının ortaya çıkmasında Türkiye'de yaşanan ekonomik, toplumsal, siyasal ve sosyal gelişmelerin yanında; yerel yönetimler üzerinde özgürlük, eşitlik ve adalet fikirlerinin etkilerinin yoğunlaşması da etkili olmuştur (Güler, 2009: 126; Kamalak vd., 2009: 40-41).

1970'lerde merkezi hükümet ile yerel yönetimlerdeki belediye başkanlarının farklı partilerden olması, merkezi iktidarın yerel yönetimler üzerindeki idari ve mali vesayet yetkisi ile aktardığı kaynaklarda kesintiler yaşanmasına yol açmıştır. Bu da merkez ile yerelin çatışmasını doğurmuştur. Söz konusu çatışmayı iç göçle gelen ve gecekondularda yaşayan vatandaşın yerelden beklentilerinin artması daha da tetiklemiştir. Bu çatışma sonucunda toplumcu belediyeçiliği benimseyen belediyeler kaynakları en verimli şekilde kullanmaya yönelerek, yeni kaynak arayışı içine girmişlerdir. Tüm bunların gerçekleştirilmesinde halkın desteğinin önemli olduğu görülmüştür (Güler, 2009: 125; Toksöz, 2008: 45-46). Bu bağlamda halk çoğunluğunun istekleri her şeyden önemli görüldüğünden isteklerin yine halk tarafından desteklenmesi gerektiği ileri sürülerek yerel yönetimlerin denetim yetkisinin halka ve yargıya ait olduğu, merkezi hükümetin yetkisiz keyfi denetimde bulunamayacağı görüşü kabul edilmiştir (Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, 1977: 70-72; 125; Güler, 2009: 131-132).

Toplumcu belediyeçiliğin ilkelerinden olan birlikçi ve bütünlükçü anlayış çerçevesinde belediyeler arasında yardımlaşma ve eşgüdüm öngörülür. Herhangi bir siyasi ayırım gözetilmeden güçsüz durumda bulunan ve hizmetlerini yerine getiremeyen belediyeleri korumak ve belediyeler arasındaki işbirliği ve dayanışmayı arttırmak amacıyla 1970'li yıllarda çok sayıda belediye birlikleri kurulmuştur. Yerel Yönetimler Bakanlığı, belediye birliklerinin tüzüklerini hazırlamış ve bu birliklerin amaçlarını üretken olmak ve kentsel alanları düzenlemek olarak belirlemiştir (Güler, 2009: 137-138; Toksöz, 2008: 51-52). Günümüzde önem kazanan özerk belediyeçiliği savunan ve ilk kez çevre ve tüketici hakları gibi kavramları ortaya atan bu anlayış, o günün şartlarında marjinal olarak değerlendirilmiş ve eleştirilere maruz kalmıştır (Toksöz, 2008: 51-52).

Toplumcu belediyeçiliği benimseyen başkanlar, merkezden gelecek paraya bakmadan kendi kaynaklarını kendi yaratarak kendi kendilerine yetebilen bir an-

layış benimsemişlerdir. Bu kapsamda asfalt fabrikaları kurarak, karayollarının asfalt yapım ihalelerine katılarak gelir sağlamışlardır. Ayrıca, kendi taşınmazlarının kiralalarına zam yaparak düğün salonu, otopark, halk ekmek, halk plajları gibi yerleri işleterek kazanım elde etmişlerdir (Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, 1977: 87-88; Toksöz, 2008: 47; Güler, 2009: 152). Toplumcu belediyeçilik anlayışında halk hedef alınmış ve halkın çıkarları ön planda tutulmuştur. Halkın refahı ve mutluluğu için üretken, verimli, herkese ulaşabilen projeler üretilerek, şeffaflık benimsenmiştir. Yapılan ihaleler, satın almalar halkın denetimine açık olup, belediye sadece denetleyici olmayıp, hizmeti üreten ve halka sunan bir yapıdadır. Ürettiği hizmetten gelir elde eden, elde ettiği geliri de tekrar halkın yararına sunma esas alınmıştır (Güler, 2009: 139; Örs ve Örs, 2008: 12-13).

Üretici belediyeçilik anlayışı çerçevesinde konut ve ulaşım konularına da el atılmış, halka ucuz konut yapıp satmak için kent kooperatifleri kurulmuş ve bu dönemde kent kooperatifleri toplumcu belediyeçiliğin sloganı haline gelmiştir. Amaç, sosyal adalet çerçevesinde kent halkı için temel yaşam koşullarının sağlanması ve düşük gelirli insanların konut sahibi yapılmasıdır (Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, 1977: 80). Ayrıca kentte konut üretimine belediyelerin el koyması daha ucuz konut üretimine fırsat yaratmıştır. Konut üretimine katılan belediyeler ve bu yolla sağladıkları geliri tekrar halka arz etmekteydiler. Bu dönemde 1580 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak toplumcu belediyeçiler, konut üretiminde birçok projeyi hayata geçirmeyi başarmışlardır. Bunun en iyi örneklerini İzmit Belediyesi'nin yapmış olduğu İzmit Yeni Yerleşmeler Projesi<sup>1</sup> ile Ankara Belediyesi tarafından başlatılan Batı Kent Projesi<sup>2</sup> oluşturmaktadır (Güler, 2009: 141-144; Toksöz, 2008: 47-48).

Kısaca, 1973-1977 yılları arasında toplumcu belediyeçilik anlayışı çerçevesinde belediyelerce asfalt fabrikaları ve ekmek fabrikaları gibi işletmeler kurulmuş, halkın temel gereksinimlerinden olan toplu ulaşım konusunda da bir takım önemli faaliyetler gerçekleştirilmiştir (Ergun ve Gül, 2009: 314; Toksöz, 2008: 47-48). Bu faaliyetler yapılırken üretici belediyeçilik anlayışı 1580 sayılı kanun'un 59, 65 ve 66. maddelerinde<sup>3</sup> yer alan hükümlere dayandırılmıştır (Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, 1977: 90).

Tüketimi düzenleyici toplumsal belediyeçilik anlayışında amaç, adından da anlaşılacağı üzere tüketimi düzenlemek, tüketimi düzenlerken tüketicilere malları aracısız, uygun fiyatlarla ulaştırmak ve bu malların sağlığa uygunluğunu denetlemektir. Bu amaçla birçok tanzim satış mağaza birlikleri kurulmuştur. Bu mağazaları kurmadan önce de belediyenin halkın tüketimini düzenleyip düzenlememesi konusunda halkın görüşü sorularak, böyle bir mağaza açılmasına nasıl baktıkları

<sup>1</sup> İzmit Yeni Yerleşmeler Projesi, kentin artan nüfusuna bağlı olarak düşük gelirli insanların konut ihtiyacı karşılamanın yanında sosyal örgütlenme ile katılımı da ön plana çıkarmaktaydı. Bu örgütlenme de yönetim, sokak grupları ve toplumsal etkileşim alanları kurulları, kooperatifler, kooperatif birlikleri federasyonlarından oluşmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Güler (2009: 141-142).

<sup>2</sup> Batı Kent Projesi kapsamında 80.000 konut üretilmesi hedeflenmiş ve bu üretilen konutlardan 20.000'i dar gelirli, 20.000'i ise gece kondu bölgelerinde yaşayan vatandaşlara dağıtılması amaçlanmıştır. Böylece gece kondu bölgelerinin tasfiyesi de sağlanmış olmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Güler (2009: 143-144).

<sup>3</sup> 1580 sayılı Kanun, m. 59, 65, 66.

yönünde kamuoyu araştırması yapılmıştır. Bu kamuoyu araştırması yapılırken tüketici eğilimleri de göz önünde tutulmuştur. Bu faaliyetlere Ankara'da dönemin belediye başkanı Ali Dinçer döneminde kurulan ve hayata geçirilen Tanzim Satış Mağazaları yani TANSA'lar en iyi örnektir. Bu mağazalar halka %20'den %40'a varan indirimlerle mal satmışlardır. TANSA birlikleri üreticiden aldıkları mallarla beraber devletin üretim yaptığı TARIŞ, ÇUKOBİRLİK, ANTBİRLİK'in ürettiği malları da halka aracısız ulaştırmışlardır. Bu birlikler daha sonraları Ege ve Orta Belde Birlikleri çerçevesinde örgütlenerek sistemli hale gelmişlerdir. Bu tanzim satış mağazalarının uygulamaları kayda değer gelişmeler göstermesine rağmen, esnaflar tarafından "belediye bakkalcılık yapıyor" sloganı ile eleştirilmiş ve istenen sonuca ulaşamamıştır (Bayraktar ve Penpecioglu, 2009: 190; Keleş ve Duru, 2008: 38; Güler, 2009: 149-150).

1970'li yıllarda toplumcu belediyeçilik anlayışının uygulanması ile kentlerde plan dâhilinde gelişme sağlanmış, çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik etkin ve kalıcı önlemler alınmış, halka yönelik üretim yoluyla üretim disiplini edilmiş, belediyelerce elde edilen rantlar halk yararına kullanılmış, üretim ve tüketim denetlenerek, diğer komşu belediyelerle işbirliği içinde ortaklaşa pazarlama olanakları gerçekleştirilmiştir. Bunun dışında, ulaşım kolaylıklarından yararlanmada halka eşitlik sağlanmıştır. Kamu iktisadi kuruluşlarının, satış bayii ve acenteliklerinin belediyelere devri sağlanarak tüketim mallarının halka ulaşmasında eşitlik ve kolaylık getirilmiştir (Güler, 2009: 155). Ayrıca toplumcu belediyeçilik kapsamında belediyelerce fiziksel mekân ve düzenlenmesi ile ilgili de faaliyetler yürütülmüştür (Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları, 1977: 76-77).

Toplumcu belediyeçilik sonrasında ise 1980'li yıllardan itibaren tüm dünyada yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler ve roller değişmeye başlayarak, yerel yönetimlere yeni yetki, görev ve sorumluluklar verilmiştir. Ayrıca merkezi yönetimden daha fazla mali kaynak aktarılmaya da başlanmıştır. Bu da yerel yönetimlerin örgütsel yapısında ve işlevlerinde dönüşümü beraberinde getirmiştir. Bu dönemde yerel yönetimleri etkileyen önde gelen unsurlar; yerinden yönetim anlayışının yaygınlaşması, yerel özerklik, küreselleşme, yerelleşme, yönetişim ve Avrupa Birliği yerindelik ilkesidir. Bunun yanında, göçle beraber artan kentsel nüfus, işsizlik, yoksulluk gibi sosyal sorunlar ile merkezi yönetimin sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki yetersizliği, gelişen bilgi teknolojileri sayesinde halkın bilinçlenmesi ve taleplerinin, beklentilerinin artması gibi iç etkenler de yerel yönetimleri yeniden yapılanmaya zorlamıştır (Toprak ve Şataf, 2009: 16). 1980 sonrasında anakentlerde yoğunlaşan kentsel altyapı, sosyal yardım, hizmet eşgüdüm ve planlama sorunlarına yanıt üretmek üzere 1984 tarihinde büyük şehir belediyeleri kurulmuştur. Bu nedenle 1980'li ve 90'lı yıllarda bazı büyükşehir belediyelerinde sosyal politikalar oluşturulmuşsa da, küçük ölçekli birçok belediye sosyal görevleri yerine getirememişlerdir (Ersöz, 2011). 2002 yılında AKP iktidarı sonrasında yerinden yönetimler reformu gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılarak 5393 sayılı Belediye Kanunu benimsenmiştir (Gül, Sallan Gül ve Memişoğlu, 2007). İşte belediyeler açısından yaşanan bu gelişmeler, belediyelere yeni görev ve sorumluluklar yüklemiş, hizmet sunum düzeyi ve tekniklerini değiştirerek, daha önce merkezden yürütülen bir takım sosyal hizmetler yerele devredilmeye başlamış, bu da son günlerde gündemi meşgul eden ve tartışma konusu olan sosyal belediyeçilik kavramını ortaya çıkarmıştır.



#### IV. SOSYAL DEVLETE ALTERNATİF OLARAK SOSYAL BELEDİYECİLİK

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; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan alt yapı ve yatırımların yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevini yükleyen bir model olarak tanımlanmaktadır* (Kaya ve Şentürk, 2007: 37-38; Biray, 2011). Özgökçeler ve Bıçkı'nın (2012) yaptıkları bir çalışmanın bulgusuna göre ise "İnsanların sosyal belediyecilik algılaması genel olarak, belediyenin muhtaç durumda olanları koruması ve yoksulluğun azaltılması şeklindedir."

Sosyal belediyecilik, geleneksel belediyecilik anlayışının dışına çıkan bir anlayıştır. Bu anlayış, belediyeleri sadece bir alt yapı yapan bir birim olarak değil de, insanların sosyal ve kültürel hayatına katkıda bulunan, bu konuda görev ve sorumluluklar alan bir hizmet/yönetim birimi olarak görür. Sosyal bir belediyenin her şeyden önce yapması gereken ilk iş, belediye sınırları içerisinde bir sosyal doku haritasının çıkartılmasıdır. Yani belediye, sınırları içerisinde yaşayan halkın gelir durumu, kültürel donanımı, eğitim durumu, yaşı, cinsiyeti gibi bilgileri, anket, istatistik, kamuoyu araştırmaları vb. bilgi toplama ve araştırma teknikleri ile temin etmelidir. Temin ettiği bilgiler sayesinde nerede, hangi kitlenin, neye, ne kadar ihtiyaç duyduğu konusunda ve hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, adalet gibi değerlerin ön plana çıkması sağlanabilecektir (Uçaktürk vd., 2009: 3). Sosyal belediyecilik, yardıma ihtiyaç duyanlara yardım etmek yanında, onları yardıma muhtaç olmaktan çıkarmayı da hedefler (Keleş, 2008: 53-54). Sosyal belediyecilikte amaç, sosyal sorunların ortaya çıkmasına engel olmak, bu konuda önleyici tedbirler almak, böylece insanların mutlu, huzurlu, sosyal refah düzeyi yüksek bir ortamda yaşamasına olanak sağlayarak; çocuklara, gençlere, kadınlara, yaşlılara, özürülülere, muhtaç ailelere hatta tüm halka yönelik sosyal hizmet projeleri üretmektir (Ateş, 2009; Kılıçaslan, 2010).

Ancak, son on yılda genel olarak belediyelerin sosyal ve kültürel alanda yaptıklarına bakıldığında, Türkiye'de sosyal belediyeciliğin birçok eksik yanları göze çarpmaktadır (Ersöz, 2009: 45). Her şeyden önce sosyal belediyecilik kavramı yoksullara ve ihtiyaç sahiplerine belirli dönemlerde aynî yardım ya da çok zor anlarda parasal yardım yapmak şeklinde dar bir anlamda algılanmaktadır. Sosyal barışa, sosyal kalkınmaya önemli katkılar sağlayacak en önemli aktörlerden birisi olarak idealize edilen sosyal belediyecilik birçok belediye tarafından, belediyecilik alanında yapılacak en son aşama olarak değerlendirilmektedir. Bu ise belediyelerin geniş kapsamlı sosyal belediyecilik faaliyetlerine kendilerini kapatmalarını ve kendilerini dar kapsamlı sosyal belediyecilik anlayışına mahkum etmelerini doğurmaktadır (Uçaktürk vd., 2009: 5; Şen, 2011).

Sosyal belediyecilik kavramının dar anlamda algılanmasında belediye başkanlarının sosyal politikalar alanında yetersiz bilinç düzeyine sahip olmaları, geniş kapsamlı sosyal belediyecilik anlayışına negatif yaklaşımları ve sosyal politikaları merkezi yönetimin görevi olarak görmeleri önemli nedenlerin başında gelmektedir. Bunun yanında, belediye başkanlarının sosyal politika harcamalarını gereksiz

harcama olarak değerlendirerek, kalıcı değil geçici projeler üretmeleri, sosyal yardım ve sosyal politika uygulamalarına esas olacak kentsel doku haritalarının yetersizliği veya hiç çıkartılmamış olması ile merkezi yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği ve eşgüdüm eksiklikleri de sosyal belediyeciliğin başarısızlıklarındaki diğer önemli nedenlerdir. Ayrıca, sosyal belediyeciliğin siyasi rant aracı olarak görülmesi de diğer önemli bir sorundur. Bu bağlamda belediyelerce yoksullara kömür, gıda vb. yardımı yapılması ya da öğrencilere burs verilmesi gibi uygulaması kolay daha çok sosyal yardım içerikli faaliyetler, oy veren seçmenlere vefa borcunu ödenmek ya da oy avcılığı yapmak için kullanılabilir. Bu ise tarafsızlık, nesnellik, açıklık, şeffaflık gibi ilkelerin terk edilerek, öznellik, partizanlık, kayırmacılık, keyfilik gibi uygulamaların hâkim olduğu bir sosyal belediyecilik anlayışına kayılmasına yol açmaktadır. Bu durum, sosyal belediyecilik çerçevesinde sunulan hizmetlerin ve yardımların bir ekonomik ve sosyal bir hak olarak görülmemesinden de kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla belediyeler, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri halka bir lütuf gibi, halkta minnet duygusu uyandıracak ve siyasi rant elde edecek biçimde sunmaktadır (Pektaş, 2010: 16-17; Uçaktürk vd., 2009: 5).

Fiziksel ve sosyo-kültürel hizmetlerin bir bütün olarak algılanmaması, sosyal yardım içerikli geçici bir çözüm aracı olarak değerlendirilmesi, sosyal belediyeciliğin yetersiz işleve sahip olduğunu vurgulayan bir diğer noktadır (Pektaş, 2010: 18). Bu bağlamda, sosyal belediyecilik uygulamaları, kenttaşların acil ihtiyaçlarının geçici olarak bir defaya mahsus karşılanması olarak algılanmaktadır. Sosyal hizmetler alanında belediyelerde yetişmiş kalifiye elamanın bulunmaması, merkezi yönetim birimleri ile belediyeler arasında oluşan görev ve yetki karmaşası gibi nedenler de sosyal belediyecilik kapsamındaki görevlerin ya mükerrer yapılmasına ya da görev ve yetkinin görmezden gelinerek diğer kurum ve kuruluşlara yıkma girişimlerini arttırmaktadır. Özellikle yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin bu tarz girişimlerde bulunduğu gözlemlenmektedir. Bunda sadece görev ve yetki karmaşası etkili değildir. Mali kaynakların elvermemesi, 5393 sayılı Kanun'un da sosyal belediyecilik kapsamındaki görevlerin tam olarak yerine getirilmesini sağlayamaması diğer önemli eksikliklerdir. Kısıtlı bir bütçeye sahip olan belediyelerin tam anlamıyla bir sosyal belediyecilik gerçekleştirmeleri mümkün görünmemektedir (Pektaş, 2010: 17-18). Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri ile İzmir ve Bursa Büyükşehir Belediyelerinde ve Giresun Belediye'sinde yapılan görüşmeler sonucunda hemen hemen bütün belediyelerin alışlagelmiş gıda ve yakacak yardımı, öğrencilere kırtasiye ve okul yardımı ya da burs verilmesi gibi aynı ve nakdi yardımlarda bulunarak sosyal yardım yaptıkları tespit edilmiştir. Yapılan bu sosyal yardımların belediye bütçesi içerisinde %1 gibi çok küçük bir meblağı oluşturduğu, yapılan yardımların genellikle hayırseverlik yaklaşımı içerisinde gerçekleştirildiği belirlenmiştir (Sosyal Politika Forumu, 2007: 62-67). Oysa sosyal belediyecilik kapsamında yoksullukla daha etkin bir mücadele için, yoksulların bireysel ve aile olarak içinde buldukları koşulların dikkate alındığı, yerel koşullara daha duyarlı politikaların oluşturulması bir zorunluluktur (Gül, Sallan Gül ve Memişoğlu, 2007: 275).

Güneydoğu ve Doğu Anadolu'daki belediyelerin çoğu, su, kanalizasyon, alt yapı gibi belediyenin zorunlu işlevlerini dahi yerine getirememektedir. Bazı belediyeler ise personelinin maaşlarını dahi ödemekte zorlanmaktadır. Tüm bu hizmetleri karşılamakta yetersiz olan belediyelerin sosyal yardım yapmaya ödenekle-

ri yetmemektedir. Dolayısıyla bu belediyeler belirli dönemlerde, belirli kişilere yönelik aynî ve nakdi yardım yapmaya çalışmakta, ama yeterli olamamaktadırlar (Yalman, 2007: 174-178). Bu açıklamalar değerlendirildiğinde sosyal belediyecilik faaliyetlerinin bölgesel ve kentsel farklılık gösterdiği söylenebilir (Gül vd. 2007: 275). Bu da sosyal devletin adalet, eşitlik gibi ilkelerinin ve sosyal haklar temelini göz ardı edildiğinin göstergesidir. Belediyeler üzerinde etkili olan borç yükü ve kamu açıkları, küreselleşmenin getirdiği baskı ve olumsuzluklar, sosyal programların yetersizliği ve sosyal haklar temelinde uygulanmaması, yardım yapılan kesimin sosyal politika oluşturma sürecine dâhil edilmemesi gibi olumsuzluklar sosyal belediyeciliği olumsuz etkilemektedir (Gül vd. 2007: 275).

Sonuç olarak günümüzde sosyal belediyecilik sosyal devletin devamı niteliğinde olmaktan, sosyal yardımlar da sosyal hak temelli sosyal devlet programlarının yerini almaktan çok uzaktır. Sosyal belediyecilik; genel olarak kente göçün yol açtığı yoksulluk, sefalet ve açlık gibi sorunlara ya da engelliler, yaşlılar gibi bakıma muhtaç kesimlerin sorunlarına acil çözüm üretmek amacıyla sistematik olmayan, geçici, belirli kurallara bağlı olmayan düzensiz yardım faaliyetleri üzerine kurulu uygulamalar niteliğindedir (Kesgin, 2011). Başka bir deyişle belediyelerce yapılan gıda, yakacak, giyecek, yiyecek, meslek edindirmeye yönelik beceri kursları, kadın sığınma evleri ile aynî ve nakdi yardımlar günlük gereksinimleri karşılayacak şekilde geçici ve kısa vadeli. Uzun vadeli olmadığı için, yoksulluğu azaltıcı ya da ortadan kaldıracı nitelikte değildir. Sosyal güvenlik politikaları ve sosyal haklar çerçevesinde sistematik olarak yapılandırılmamıştır. Gün geçtikçe de küreselleşme ile birlikte yönetim kavramının güçlendiği, sosyal devletin sorumluluklarının yönetim yoluyla piyasaya ve sivil toplum kuruluşlarına kaydırılmaya çalışıldığı bir ortamda sosyal belediyecilik, merkezîyetçi sosyal devlet anlayışından kurtulmak için bir araç sunmaktadır. Sosyal belediyecilik uygulamaları, sosyal devlet ve sosyal haklar anlayışından oldukça uzak ve kopuk uygulamalar olup, küçültülen ve piyasalaştırılan sosyal devlet ortamında oluşacak bireysel krizleri çözen ya da açık kapatan uygulamalar izlenimi vermektedir. Ayrıca, bu uygulamalar genel olarak bireysel haklar ve bireysel sorumluluk çerçevesinde piyasada gelir üretme ve paylaşırma anlayışının hayata geçirilmesine de aracılık etme işlevi görmektedir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk yerel yönetimler tarihine baktığımızda üç tip belediye yönetim anlayışı karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki klasik belediyecilik anlayışı ve ikincisi 1970'li yıllardaki toplumcu belediyeciliktir. Son olarak da günümüzdeki sosyal belediyecilik diye adlandırılan belediye yönetim anlayışıdır. Aşağıda klasik belediyecilik ve sosyal belediyecilik; toplumcu belediyecilik ile günümüzde sosyal belediyecilik karşılaştırmalı olarak sunulmuş ve özellikleri belirtilmiştir.

Klasik belediyecilik ile sosyal belediyecilik benimsedikleri düşünce açısından farklılık göstermektedir. Klasik belediyecilikte devletçi, sosyal belediyecilikte ise neo-liberal anlayış benimsenmiştir. Sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının zorunlu olup olmamasına göre klasik belediyecilik, sosyal belediyecilikten ayrılmıştır. Klasik belediyecilikte devletçi anlayış çerçevesinde hizmetler doğrudan belediyenin kendisi tarafından sunulmakta iken, sosyal belediyecilikte alternatif hizmet sunum modellerinden yararlanılarak piyasacı ve özelleştirmeci an-

layışla hizmetler sunulmaktadır. Merkezîyetçilik açısından baskın olan klasik belediyeçilik, demokratik katılımcılık açısından sınırlıdır. Ancak, toplumsal kesimler açısından yansız ve adil hizmet sunumunda klasik belediyeçilik daha titiz iken, sosyal belediyeçilikte, yönetim ve girişimcilik anlayışları çerçevesinde, sivil toplum ve girişimcilerle etkileşim öne çıkarılmakta ve girişimci sınıfa daha yakın ve destekçi bir duruş sergilenmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda tadadi (liste usulü sayma) ilke ile görev ve yetkiler verilen klasik belediyeçilikte, sosyal görevler dar kapsamlı olup, bütçe yetersizliği nedeniyle bu hizmetlerin çoğunluğu merkezden görülmeye çalışılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yetki ve genel yetki ilkesine geçilerek belediyelerin görev ve yetkileri konu olarak belirtilmiş, böylece sosyal belediyeçilikte sosyal görevler daha geniş tutulmuştur. Norm kadro uygulaması olmayan, bütçesi daha kısıtlı ve teknoloji ile bilgi yönetiminden yoksun olan klasik belediyeçiliğin aksine sosyal belediyeçilik, norm kadro uygulaması, daha geniş bütçesi, teknoloji ve bilgi yönetiminden yararlanma yöntemleri ile yönetsel araçlar ve mali açıdan daha zengindir.

Sosyal demokrat belediye başkanlarının kendi kişiliklerini yönetime katma istekleri ile sosyal demokrat düşüncenin ürünü olarak ortaya çıkan toplumcu belediyeçiliğin aksine sosyal belediyeçilik, küreselleşme, yerelleşme, yönetim, piyasalaştırma ve sivil toplumculuk gibi küresel değerlerin ve neo-liberal düşüncenin zorlayıcı etkisiyle gelişmektedir. Toplumcu belediyeçilikte hizmetler doğrudan belediyeler tarafından sunulurken kazanılan rant belediyelere ve oradan da halka geri dönmekte iken, sosyal belediyeçilikte, özelleştirmeci anlayış çerçevesinde hizmetler aracı kurumlar vasıtasıyla yapılmakta ve rant özel kesimin elinde kalmaktadır. Sosyal hizmet ve sosyal yardım açısından toplumcu belediyeçiliğin hedef kitlesini tüm halk oluştururken, sosyal belediyeçilikte dezavantajlı ve riskli gruplar hedef alınmıştır. Merkezden yönetimin baskılarına bir tepki olarak adem-i merkezîyetçiliğin hakim olduğu toplumcu belediyeçilikte halkın görüş ve eğilimlerini ön plana çıkartan yöntemler izlenmiş; demokrasi, katılım ve şeffaflık ilkeleri uygulamaya geçirilmiştir. Demokrasi, katılım ve şeffaflık sloganı ile ortaya çıkan sosyal belediyeçilikte ise, kanunlarda demokrasi, katılım ve şeffaflık ilkelerine ilişkin düzenlemelerde bulunulmasına rağmen, bu ilkelerin ne derece uygulamaya geçirildiği şüphelidir. Yönetsel araçlar ve mali bakımından sosyal belediyeçilik, toplumcu belediyeçiliğe göre daha avantajlı durumdadır. Ama başarısı, araçları ve amaçları çok daha sorgulanabilir durumdadır.

Sonuç olarak küreselleşme, yerelleşme, piyasalaştırma, rekabete açma, özelleştirme gibi politikalar merkezîyetçi sosyal devlet uygulamalarının zayıflamasına ve sosyal haklar anlayışının terk edilmesine neden olmuştur. Bunun sonucu olarak, sosyal devletin görev ve sorumlulukları, özel sektöre, piyasaya, sivil topluma, aileye, cemaatlara ve bireylere devredilmektedir. Hizmet sunumlarında da piyasa temelli ticari çözümler ile özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler öne çıkmaktadır. Daha önce sosyal devlet tarafından, kurumsal düzenlemelerle ve politikalarla, hak temelli olarak yapılan sosyal hizmet ve yardımlar, bu süreçle beraber geçici politikalara dönüştürülmüş ve hizmet sunumu da yerelleştirilmiş ve piyasalaştırılmıştır. Vatandaşların sosyal haklarının yerini kişisel sorumluluk, gönüllü yardım ve kendi kendine yeterlilik gibi ilkeler almıştır. Toplumsal dayanışma ve sosyal haklar çerçevesinde zora düşen ya da düşkün vatandaşa toplumun sosyal devlet aracılığıyla yükümlülüğünü yerine getirme anlayışı yerini, zora

düşenin ya da düşkünün öncelikle piyasa ya da sivil toplum çerçevesinde kendi başının çaresine bakması ve olmazsa devletçe geçici olarak desteklenmesi anlayışına terk etmiş görünmektedir. Bu kavramların ve anlayışın sosyal hizmet ve yardım alanlarında yerelde uygulanmasının daha kolay olacağı açıktır. Bunun yanında, sosyal yardımlardan yararlanacak kitlelerin hak etmesi ölçütleri ahlaki açıdan değerlendirilmeye başlanmış, çalışmayacak durumda engelli, yaşlı, hasta vb. olmak, çocuklu dul ya da kimsesiz çocuk olmak, hak etme ölçütleri olarak öne çıkmaya başlamıştır. Muhtaçları ve yoksulları aile ya da akraba gibi geleneksel kurumlara ya da sivil toplum kuruluşlarına havale etme eğilimi belirginleşmiştir. Çalışabilecek konumda olup yoksul olanların durumu kendi hataları olarak görülmekte ve hak etme ölçütlerinin dışında değerlendirilmektedir.

Kıscacası, yoksullukla mücadelede ya da genel olarak sosyo-ekonomik riskleri bertaraf etmede, geçici ve acil durumlarla sınırlı, gönüllülüğün ve sivil toplumun devreye sokulduğu yerel bir modele dönüşmektedir. Bu model yetersizdir ve kurumsal sosyal devlet ve sosyal haklar modeline alternatif olmaktan, onun yerini almaktan ve onun gördüğü hizmetleri insan onurunu zedelemeyen, etiklemeye yol açmadan, fırsat eşitliği çerçevesinde aynı etkinlikle ve etkililikle görmekten uzaktır. Bu modelde engellilere, yaşlılara, çocuklara, kadınlara ve gençlere yönelik kalıcı politikalar da üretilmemektedir. Aksine, sosyal belediyecilik, sosyal devletin sosyal sorumluluklarından kurtulmak ve piyasacı çözümler üretmek ve siyasi rant sağlamak isteyenlerin elinde önemli bir kaçış aracı olarak işlev görmektedir. Maaşesif siyasi rant sağlama amacıyla seçim öncesi ve sonrasında sosyal belediyeciliğin fazlaca öne çıkarılması, onun etkili iş görebilecek ve savunulabilecek bir model olmasına engel oluşturmaktadır. Sosyal belediyecilik, hizmetlerin yararlanıcılara yakın olarak yerelden sunulmasına olanak sağlayabilecek önemli bir modeldir. Bu bağlamda, sosyal devletten kaçışın bir aracı değil de sosyal devletin yükünü paylaşacak, sosyal hak anlayışını terk etmeyen bir model olarak değerlendirilir ve toplumun tüm kesimlerine yansız ve eşit hizmet sunumu temel alınırsa daha olumlu katkı yapabilir. Ancak, bugünkü uygulanma biçimiyle sosyal belediyecilik umut vaat etmemektedir. Sosyal devletten ve sosyal haklardan kaçışın, dezavantajlı ve muhtaç grupları piyasanın zor koşullarında kendi kaderine ya da başkalarının vicdanına terk etmenin ve piyasa güçlerinin önünü açmanın yerel bir modeli olarak işlev görmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aktel, Mehmet (2003) *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Ankara Belediyesi Başkanlık Uzmanları (1977) *Toplumcu Belediye*, Ankara: Ankara Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü.
- Ateş, Hamza (2009) "Sosyal Belediyecilik", *Çerçeve Dergisi*, (Ocak).
- Aysan, Mehmet Fatih (2006) "Küreselleşme Bağlamında Türkiye'de Sosyal Politikaların Dönüşümü", *Küreselleşen Dünyada Sosyal Hizmetlerin Konumu: Hedefleri ve Geleceği Sempozyumu Sunum Kitabı* içinde, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yayınları.
- Bayraktar, S. Ulaş ve Mehmet Penpecioğlu (2009) "Yerel Liderlik, Toplumcu Belediyecilik ve Ali Dinçer: 1977-1980 Dönemi Ankara Belediyesi", İhsan Kamalak ve Hüseyin

#### IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu

- yin Gül (der.) *Yerel Yönetimlerde Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları* içinde, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Biray, Oğuz (2011) “Sosyal Belediyecilik” (<http://tekniksosyoloji.wordpress.com/2010/04/28/sosyal-belediyecilik/>, 17.11.2011).
- Bulut, Nihat (2003) “Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu mu?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52 (2).
- Efe, Fikret (2008) *Uygulamalı Sosyal Belediyecilik e-Kent Modeli*, Ankara: Metropol Yayınları.
- Eren, Veysel (2008) “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim –Yönetel ve Siyasal Liberalizasyon”, Mehmet Özel ve Veysel Eren (der.) *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* içinde, Konya: Çizgi Yayınevi.
- Ergun, Cem ve Ayşe Dericioğulları Ergun (2010) “Dönüşüm mü, Piyasalaştırma mı? Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı Üzerine Bir Tartışma”, *Toplum ve Demokrasi*, (8-9-10).
- Ergun, Cem ve Hüseyin Gül (2009) “Toplumcu Belediyecilik ve Kent Kapılarını Sermayeye Açan Anahtar Olarak Kentsel Dönüşüm”, İhsan Kamalak ve Hüseyin Gül (der.) *Yerel Yönetimlerde Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları* içinde, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Ersöz, Yunus Halis (2011) “Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü”, (<http://www.sosyalpolitikalar.org/makaleler/sosyal-beledyeck/145-yerel-yoenetmlern-sosyal-poltka-alanindak-rolue>, 10.11.2011).
- Ersöz, Yunus Halis (2005) “5272 sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (50).
- Ersöz, Halis Yunus (2009) “Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü ve Yeni Belediyecilik Anlayışının Esasları”, *Kamuda Sosyal Politika*, (9).
- Gül, Hüseyin ve Dilek Memişoğlu (2007) “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetel Reform”, M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe (der.) *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Gül, Hüseyin ve Songül Sallan Gül (2007) “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 40 (3).
- Gül, Hüseyin, Songül Sallan Gül ve Dilek Memişoğlu (2007) “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları, Kentsel Yoksulluk ve Yerel Yönetişim”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (der.) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Güler, Mahmut (2009) “Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine”, İhsan Kamalak ve Hüseyin Gül (der.) *Yerel Yönetimlerde Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları* içinde, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Güneş, Muharrem ve Tan Baykal (2010) “1980 Sonrası Dönüşümün Yerele Etkisi: Yeni Yerel Katılım Biçimlerinin Genel Bir Eleştirisi”, *Toplum ve Demokrasi*, (8-9-10).
- Halatçı Ulusoy, Ülkü (2011) “Sosyal Hakların Korunmasında Birleşmiş Milletlerin Rolü”, *III. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu* içinde, İstanbul: Petrol-İş Yayınları
- Kamalak, İhsan, Hüseyin Gül ve Eylem Beyazıt (2009) “Sosyal Demokrat İlkelerin Yerel Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği”, İhsan Kamalak ve Hüseyin Gül (der.) *Yerel Yönetimlerde Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları* içinde, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Kara, Uğur (2004) *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Ankara: Türkiye Ortadoğu Kurumu Vakfı.

- Kaya, Erol ve Hulusi Şentürk (2007) *Muhafazakâr Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu*, İstanbul: Plato Danışmanlık.
- Keleş, Ruşen ve Bülent Duru (2008) “Ankara’nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış”, *Mülkiye Dergisi*, (261).
- Keleş, Sümeyra (2008) *Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Kesgin, Bedrettin (2011) “Kentsel Yoksulluğa ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Yerinden ve Yerel Müdahale Olarak Sosyal Belediyecilik” (<http://www.sosyalpolitikalar.com.tr/derg-boeluemler/kapak-/kapak-dosyasi/100-kentsel-yoksullua-ve-sosyal-dlanmaya-kar-yerinden-ve-yerel-muedahale-olarak-sosyal-belediyecilik.html>, 28.07.2012).
- Kılıçarslan, Fatih (2010) “Sosyal Belediyecilik Nasıl Olmalı...” (<http://www.bey pazari habertv.com/Fatih-Kilicarslan/83/SOSYAL-BELEDIYECILIK-NASIL-OLMALI....html>, 22.11.2010).
- Koray, Meryem (2000) *Sosyal Politika*, Bursa: Ezgi Yayınları.
- Köse, H. Ömer (2007) “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı (der.) *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II* içinde, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Köse, H. Ömer (2004) “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, (52).
- Murray, Charles (1995) “Help the Poor: Abolish Welfare”, R. M. Ebeling (der.) *American Perestroika: The Demise of the Welfare State* içinde, Michigan: Hillside College Press.
- Örs, Feryal ve Mehmet Şakir Örs (2008) *Yerelde Toplumsal Belediyecilik*, İzmir: Etki Matbaacılık.
- Özdemir, İsmail Mansur (2008) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetler*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Özdemir, Süleyman (2004) *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- Özgökçeler, Serhat ve D. Bıçkı, (2012) “Kentsel Yoksullukla Savaşım Noktasında Politik Bir Enstrüman: ‘Sosyal Belediyecilik’”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 49 (565).
- Pektaş, Etem Kadri (2010) “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar”, *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Akademik İncelemeler Dergisi*, (1).
- Sallan Gül, Songül (2009) “Sosyal Devlet ya da Refah Devleti Nedir?”, İhsan Kamalak ve Hüseyin Gül (der.) *Yerel Yönetimlerde Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları* içinde, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Sallan Gül, Songül (2006) *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kışkacında Refah Devleti*, Ankara: E-babil Yayıncılık.
- Sallan Gül, Songül ve Hüseyin Gül (2006) “Küreselleşmenin Türkiye’de Yoksul Ailelere Yönelik Hizmet Sunan Kurumlara Yansımaları”, *Küreselleşen Dünyada Sosyal Hizmetlerin Konumu, Hedefleri ve Geleceği Sempozyumu*, Antalya: T.C. Başbakanlık SHÇEK.
- Sosyal Politika Forumu (2007) *Yoksulluğun Azaltılmasına Yönelik Merkezi ve Yerel Yönetim Politikaları: Yerel Yönetişim Yoluyla Yoksulluğun Azaltılması*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.

#### IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu

- Şen, Mustafa (2011) “Bütüncül Belediyecilik Yaklaşımı Kültürel Belediyeciliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyecilik” (<http://www.sosyalpolitikalar.com.tr/derg-boeluemler/kapak-/kapak-dosyasi/29-buetuencuel-belediyecilik-yaklam-kueltuerel-belediyecilie-giden-yolda-bir-aama-sosyal-belediyecilik.html>, 05.12.2011.)
- Temizel, Handan (2007) *Neoliberal Politikalar Doğrultusunda Türkiye’de Devletin Yeniden Yapılanması, Küresel Sistemle Bütünleşme Sorunları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Tok, Nafiz (2008) “Küreselleşme ve Ulus-Devletin Dönüşümü”, Mehmet Özel ve Vey-sel Eren (der.) *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* içinde, Konya: Çiz-gi Yayınevi.
- Toksöz, Fikret (2008) *İyi Yönetişim El Kitabı*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları.
- Toprak, Düriye ve Ceyda Şataf (2009) “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçeve-sinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, (1).
- Uçaktürk, Tülay, Ahmet Uçaktürk ve Mehmet Özkan (2009) “Yerel Yönetimlerde Sos-yal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği”, *VI. Ulus-lararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi*, Çanakkale: 18 Mart Üniversitesi.
- Yalman, Galip (2007) *Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde Yoksulluğun Etkisini Hafifletme Uygulamaları: Bir Değerlendirme*, İstanbul: Günaydın Ofset.