

**T.C.**  
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ**  
**YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN BELEDİYELER  
ÜZERİNDEN YERELLEŞMESİ SÜRECİ: ANKARA ÖRNEĞİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Mustafa Burak Özgenç**

**Ankara 2016**



**T.C.**  
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ YÜKSEK LİSANS**  
**PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLARIN BELEDİYELER**  
**ÜZERİNDEN YERELLEŞMESİ SÜRECİ: ANKARA ÖRNEĞİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Mustafa Burak Özgenç**

**Tez Danışmanı: Doç.Dr. Savaş Zafer Şahin**

**ANKARA 2016**

## KABUL VE ONAY

Mustafa Burak Özgenç tarafından hazırlanan “ Türkiye’de Sosyal Yardımların Yerelleşmesi” başlıklı bu çalışma, 27.01.2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi dalında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

**Tez Danışmanı:** Doç.Dr. Savaş Zafer Şahin



**Jüri Üyesi:** Doç. Dr. Can Umut Çiner



**Jüri Üyesi:** Yrd. Doç. Dr. Anıl Çekic



## ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesi'ne uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçlarımı bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğacak tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

27.01.2016

Mustafa Burak Özgenc



## ÖZET

Mustafa Burak Özgenç, Türkiye’de Sosyal Yardımların Belediyeler Üzerinden Yerelleşmesi Süreci: Ankara Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2016

Sosyal yardımların yerelleşmesi çok önemli iki çalışma alanları olan yerel yönetimler ile sosyal politikaları bir arada değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu çalışma alanlarındaki teorik derinlik ile Türkiye’deki uygulama sonuçlarının tarihsel bakış açısı ile tartışılması önemlidir. Gelecekte bu çalışma alanlarında nasıl politikalar üretmek gerektiğini ortaya koymak adına, geçmişte yaşanmış tecrübeleri, o günün şartları altında analiz edilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada, bahsedilen analizlerin yapılabilmesi için yerelde ve merkezde paydaşlarla görüşmeler yapılmıştır. Türkiye’de belediyelerin genellikle geleneksel çizgide yaptığı sosyal yardımlar klientalizm, popülizm ve kaynak israfı gibi sorunları yaratma potansiyeline sahiptir. Belediyelerin hayırseverlik odaklı sosyal yardımları günümüzün hak temelli sosyal yardım sistemine uymamaktadır. Hayırseverlik temelli geleneksel bakış açısının bir sonucu olarak sosyal yardımlar bağımlılık yaratmakla suçlanmakta ve geçici bir çözüm olarak görülmektedir. Bu bakış açısıyla, Türkiye’de belediye düzeyinde, sosyal yardımların yoksulluğu ortadan kaldırma fonksiyonu fark edilememektedir. Ancak sosyal yardımlar, davranış geliştirme ve fırsatlar sağlama işleviyle, farklı sosyal problemlerin çözümünde etkin bir araç olarak kullanılabilme potansiyeline sahiptir. Sosyal yardımların yerelleşmesi önündeki en büyük engeller; belediyelerde yoksullukla mücadele eden bir politika vizyonunun eksikliği, kurumsal yetersizlikler ve bazı kesimlerin sosyal yardımları kaynak israfı olarak gören bakış açısıdır. Sosyal yardımlar ile ilgili yerelleşme olgusunun üstünde ısrarla durulması halinde, öncelikle, sosyal yardımları yürütecek yerel birimlerde farkındalık yaratılmasına odaklanılmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal yardımlar, yoksulluk, yerelleşme, sosyal belediyecilik

## ABSTRACT

Mustafa Burak Özgenç, Processing of Social Assistance at The Hands of Municipalities in Turkey: Instance of Ankara, Master Thesis, Ankara, 2016

Decentralization of social assistance requires to evaluating two fundamental fields of study together; local government and social politics. It's important to discuss about theoretical dept of these two fields of study and results of practices in Turkey with historical point of view. On behalf of shaping politics of these fields for the future, we should analyse experiences under circumstances of the past. In this study, mentioned analysis made by interviews at local level and central level. In Turkey, social assistances made by municipalities, mostly in a traditional way, have possibility to create new problems such as clientelism, populism and waste of resources. Municipalities charity based social assistances fails to comply with the right based modern social assistance systems of present-days. As a result of traditional charity based views, social assistances are accused of creating dependency and identified as a temporary solution. With this view, social assistances' poverty eradication functions of social assistance are not recognised at municipality level in Turkey. However, social assistances have the potential to be used as an effective tool for solving different social problems with it's developing behavior and providing opportunities functions. Major problems on the centralization of social assistance are the absence of anti-poverty vision in municipalities, institutional inabilities and some parts of society's perspectives that identify social assistance as a waste of resources. In the case of insisting on the decentralization of social assistance, primarily, it's necessary to focus on creating awareness.

**Key words:** social assistance, poverty, decentralization, clientelism, social municipalism

## İÇİNDEKİLER

|  |            |
|--|------------|
| <b>ETİK BEYAN</b> .....  | <b>v</b>   |
| <b>ÖZET</b> .....  | <b>i</b>   |
| <b>KISALTMALAR</b> .....   | <b>v</b>   |
| <b>ŞEKİLLER</b> .....  | <b>vi</b>  |
| <b>TABLolar</b> .....  | <b>vi</b>  |
| <b>ÖNSÖZ</b> .....   | <b>vii</b> |
| <b>GİRİŞ</b> .....   | <b>1</b>   |
| <b>1) SOSYAL YARDIM VE SOSYAL GÜVENLİK</b> .....   | <b>4</b>   |
| <b>2) TÜRK İSLAM GELENEĞİNDE YERELDE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ</b> . 14   |            |
| 2.1) İslamiyet Öncesi Türk Devletlerinde Sosyal Yardımlar .....  | 14         |
| 2.2) Osmanlı Devletinde Sosyal Yardım Hizmetlerinin Yereldeki Uygulamaları.....  | 25         |
| <b>3) TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL HİZMETLERİN GELİŞİMİ</b>   |            |
| <b>30</b>  |            |
| 3.1) Osmanlı Devletinde Yerel Yönetimlerin Gelişimi .....  | 30         |
| 3.2) Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Yerel Yönetimler .....  | 34         |
| 3.3) Türkiye’de Sosyal Yardım Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi .....  | 39         |
| 3.4) Kollamacılık, Popülizm ve Sosyal Belediyecilik Ekseninde Belediye Harcamaları .....   | 56         |
| 3.5) Popülizmin Türkiye’deki Temelleri ve Belediyelerin Popülist Hizmet Anlayışı .....   | 63         |
| <b>4) SAHA ÇALIŞMASI: TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLARIN BELEDİYELER ÜZERİNDEN YERELLEŞMESİ SÜRECİ: AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI’NIN ÇALIŞMALARI EKSENİNDE ANKARA BÜYÜKŞEHİR, ALTINDAĞ, ETİMESGUT, POLATLI VE YENİMAHALLE BELEDİYELERİNİN İNCELENMESİ</b> ..... | <b>79</b>  |
| 4.1) Metodoloji .....  | 80         |
| Yöntem:.....   | 80         |
| Kısıtlılıklar: .....   | 83         |
| Hipotez:.....  | 84         |
| 4.2) Bölüm 1: Türkiye’de Sosyal Yardımların Bugünü ve Yarını: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çalışmaları.....  | 85         |
| 4.3) Bölüm 2: Sosyal Yardımların Belediyeler Üzerinden Yerelleşmesi: Ankara Büyükşehir Belediyesi, Altındağ Belediyesi, Etimesgut Belediyesi Polatlı Belediyesi ve Yenimahalle Belediyesi Örnekleri .....  | 94         |

|                      |            |
|----------------------|------------|
| <b>SONUÇ .....</b>   | <b>109</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b> | <b>114</b> |
| <b>ÖZGEÇMİŞ.....</b> | <b>121</b> |

## KISALTMALAR

**Ak Parti:** Adalet ve Kalkınma Partisi

**ANAP:** Anavatan Partisi

**Bağ-Kur:** Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

**CHP:** Cumhuriyet Halk Partisi

**DP:** Demokrat Parti

**KAYA:** Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

**MHP:** Milliyetçi Hareket Partisi

**Osmanlı:** Osmanlı Devleti

**SHÇEK:** Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

**SOYBİS:** Sosyal Yardım Bilgi Sistemi

**SSK:** Sosyal Sigortalar Kurumu

**STK:** Sivil Toplum Kuruluşu

**SYDV:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

**PTT:** Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü

**RP:** Refah Partisi

**TODAİE:** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

## ŞEKİLLER

|  |    |
|--|----|
| <b>Şekil 1-</b> Belediye Harcamaları (2006-2014) .....   | 45 |
| <b>Şekil 2-</b> Belediyelerde Hanelere Yapılan Transferlerin Toplam Belediye Harcaması İçindeki Payı (%).....          | 53 |
| <b>Şekil 3-</b> Belediyelerin Sosyal Yardım Harcamalarının Merkezi Sosyal Yardım Harcamalarına Oranı (2006-2014) ..... | 54 |
| <b>Şekil 4-</b> Belediyelerdeki Cari Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Artış Ortanı.....                    | 54 |
| <b>Şekil 5-</b> Belediyelerdeki Hanelere yapılan Cari Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Artış Ortanı.....   | 55 |
| <b>Şekil 6-</b> Sosyal Yardımların Kurumlar Arasında Dağılımı 2013.....  | 93 |
| <b>Şekil 7-</b> Sosyal Yardımların Kurumlar Arasında Dağılımı 2014.....  | 93 |

## TABLolar

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tablo 1-</b> Osmanlı'da Belediyelerin Tüzel Kişiliği..... | 33  |
| <b>Tablo 2-</b> Saha Çalışması Bulguları Özet Tablosu .....  | 108 |

## ÖNSÖZ

Sosyal yardımlar özellikle Ak Parti iktidarı döneminde önemini artıran bir kavram olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin gelişimi hususunda da aynı şekilde Ak Parti iktidarının etkileri büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimler ile sosyal yardımların bir arada değerlendirilmesi özellikle bu iki kavramın sıkça yan yana kullanılması ile önem kazanmıştır. Bu vesile ile sosyal yardımların gelişimini ve yerel yönetimlerin bu esnada konumlandırıldığı yeri irdelemek gerekli görülmektedir.

Sosyal yardımların merkezi ve yerel yönetim çerçevesinde nasıl yerine getirildiği büyük önem taşımaktadır. Yerelde faaliyet gösteren belediyeler ile merkezi yönetim altında yer almasına rağmen yerelde çalışmalarını sürdüren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları sağladıkları veriler ile çalışmamızın temel başlıkları dışında yer alan ilgili konuları açıklamak içinde faydalı olabilecektir.

Bu çalışma genel hatları ile sosyal yardımların, yerel yönetimlerin en güçlü organı olan belediyeler üzerinden yerelleşmesini irdelemektedir. Elde edilen verilere ulaşma imkanını yarattığı için Maliye Bakanlığı Muhasebat Müdürlüğüne, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı uzmanlarına ve Ar-Ge ve Tanıtım Dairesi Başkanı Sayın Samet Güneş'e teşekkür ederim. Ayrıca çalışmamızın nicelik kısmının şekillendirilmesi hususunda zaman ayırıp, kıymetli vakitlerini harcayan Ankara Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardımlar Daire Başkanlığına, Altındağ, Etimesgut, Polatlı ve Yenimahalle Belediyeleri Sosyal Yardım Müdürlüğü personellerine minnettarlığımı sunarım.

## GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de yerelleşme ve yerel yönetimleri güçlendirme çalışmalarının belediyelerin sosyal yardım hizmetlerindeki gelişimlerini ne yönde etkilediğini ortaya koymaktır. Belediyelerin sosyal yardım hizmetlerinde geleneksel metotlardan ne denli uzaklaşabildikleri, sosyal yardım hizmetlerini yerine getirirken sahiplendikleri temel güdüler ve sosyal yardımların belediyeler için ne ifade ettiğini ortaya koymayı amaçlıyoruz. Ortaya çıkan genel çerçeve sosyal yardımların belediyeler üzerinden ne ölçüde yerelleştiğini anlamamıza yardım edecektir. Sosyal yardımların planlı politikalar şeklinde yürütülmesi hususu hem sosyal yardımların yerelleşmesi konusunda hem de belediyelerin sosyal yardımları ne ölçüde başarılı şekilde yürüttüğünü ortaya koyacaktır.

Geleneksel sosyal yardım hizmetlerinden “hak temelli” sosyal yardım kavramının gerektirdiği metotlara geçişin sağlanması Türkiye’nin sosyal yardım rejiminin oluşması için son derece önemli bir konu olarak dikkat çekmektedir. Buradan yola çıkarak belediyelerin hem sosyal yardımlar ile ilgili politikalarında hem sosyal yardım türünde hem de sosyal yardımların yerine getiriliş biçiminde geleneksel sosyal yardım hizmetlerinden uzaklaşmış olmaları gerekmektedir. Bu nedenle çalışmamız belediyelerin sosyal yardım algılarına ve çalışmalarına odaklanmaktadır.

Diğer taraftan Türkiye’nin sosyal yardımlar ile ilgili vizyonunun ve halihazırda gerçekleştirdiği politikaların ortaya konabilmesi için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının ve kaymakamlıklara bağlı olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının çalışmalara değinilmesi gerekmektedir. Belediyelerin yapmış olduğu sosyal yardımların merkezde oluşturulan politikalarından ne denli ayrıştığı önem taşımaktadır.

Sosyal yardımlar Türkiye’nin özellikle son 10 yılında oldukça sık karşılaştığımız bir faaliyet olarak değerlendirilebilir. Özellikle kamu yönetimini reforme etme çalışmalarının olduğu bir döneme denk gelmesi açısından sosyal

yardımların, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kavramı ile oldukça sık kullanıldığını görmekteyiz. Sosyal yardımların söylemsel olarak kullanılmasının yanında politika olarak da nasıl bir politika alanında olduğu büyük önem taşımaktadır. Türk ve İslam geleneklerinde sosyal yardımlaşmanın sahip olduğu değer göz önüne alındığında tarihsel bir bakış açısı ile sosyal yardımları ele alarak kavramın, zaman içinde geçirdiği değişiklikler irelenmelidir. Güçlü bir vakıf yapısına sahip olan Türk – İslam yardımlaşma geleneği Kuran-ı Kerim ve hadislerin etkisi ile yardımlaşma ve hayırseverlik olgularına büyük önem vermiştir. Sahip olunan sosyal yardımlaşma geleneğinin günümüz Türkiye'si içinde ne şekilde varlığını devam ettirdiği cevaplanması gereken en önemli sorulardan biri olarak çalışma içinde yer almaktadır.

Öte yandan yerel yönetimlerin son dönemlerde sosyal yardımlar ile birlikte kullanımına sıkça rastlanmaktadır. Yerel yönetimlerin Türkiye için sosyal yardımlar kadar eski bir geçmişe sahip olmaması durumu, bu kavramların bir arada kullanılması ve yeni politikalar üretilmesi hususunda zaman zaman karmaşa yaratmaktadır. Bahsettiğimiz ayrıntılar ışığında her iki kavramında tarihsel olarak geçirdiği değişimler ve teorik olarak kapladıkları alan Türkiye'nin politika üreticileri tarafından zaman zaman ihmal edilmektedir. Kavramların sahip oldukları anlamların tam anlamıyla kavranamaması halinde ortaya çıkan sorunların daha büyük problemlere dönüşmesi riski büyüktür.

Öncelikle Türkiye'nin bu iki kavram ışığında nasıl bir algısı olduğu ortaya konmalıdır. Aksi halde kavramların sahip olduğu anlamlar ile pratikte var olan toplumsal kodların uyumu sağlanamamaktadır. Bu sebeple tarihsel olarak geçirilen değişimlerin ardından sosyal yardımlar ve yerel yönetimler altında değerlendirdiğimiz belediyeler ile ilgili kavramsal alt yapının açıklanacağı teorik bölüm büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'nin belediyecilik tarihinde sosyal yardımların öneminin daha iyi anlaşılabilmesi için sosyal yardımlar ile ilgili belediyelerin sorumluluk alanları ve geçmişte yaşanan belediyecilik örnekleri değerlendirilmelidir. Belediyelerin yapmış olduğu harcamaların sayısal analizi de bu noktada anlam kazanacaktır. Belediyeler yapıları itibariyle halk ile oldukça yakın ilişkiler kurma zorunluluğu hisseden

kurumlardır. Belediyelerin sahip olduğu bu özelliğin bir takım olağan dışı çarpıklıklar yaratması da muhtemel görünmektedir. Hele ki sosyal yardımlar gibi çok hassas bir konuda hem politika üretme gerekliliği hem de başarılı sosyal yardım hizmetlerinde bulunma zorunluluğu, belediyelerin sosyal yardım hizmetleri sorunsalını derinleştirmektedir.

İslamiyet öncesi Türk devletlerinden günümüz Türkiye'sine kadar geçen süre zarfında hem sosyal yardımlaşmanın hem de yerel yönetimlerin ne denli değiştiğini irdeleyerek çalışmaya başlamak gerekmektedir. Kavramların teorik olarak ifade ettiği anlamlarının yanında pratikte karşımıza çıkış biçimleri de değerlendirilecektir. Belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili yapmış olduğu harcamalarının sayısal olarak ele alınmasından sonra sosyal yardımların niteliğinin ortaya konması açısından çalışmaya dahil edilen, belediyelerin çalışanları ile yaptığımız görüşmeler değerlendirilecektir.

## 1) SOSYAL YARDIM VE SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik ve sosyal belediyeçilik kavramları tezimizin teorik alt yapısının oluşturulmasında büyük öneme sahiptir. Bu bağlamda bahsettiğimiz bu 3 temel kavramın detaylı şekilde irdelenmesinde fayda vardır. Diğer taraftan unutulmaması gerek bir husus konumuz çerçevesinde birbiri ile ilintili kavramların sayısının fazla oluşudur. Sosyal bilimlerde araştırma yapmanın en büyük zorluklarından biri hiç kuşkusuz birbirlerinin alanına giren kavramların fazlalağıdır. Sosyal politikaların içinde yer alan kavramlarımız diğer taraftan politika üreten kurumların çalışma alanlarının dışında da varlıklarını sürdürebilmektedirler. Zaman zaman kavramların birbirlerinin yerine kullanılması sonucu anlam kargaşasının ortaya çıktığına da şahit olmaktayız. Kavramlar arasındaki bu ilişkinin gözden kaçırılmadan açıklanması büyük önem taşımaktadır. Bu hususta çalışmamızda kavram karmaşasını azaltmak üzere “*Kalkınma Ajansları için Sosyal Politika Sözlüğü*” tanımlamalarda esas alınacaktır. Sosyal denmek suretiyle kavramlara katılan anlam mevcut ekonomik ya da bürokratik işlemlerin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan olumsuzlukların topluma verdiği zararları asgariye indirme amacını taşımasından dolayıdır denebilir.

İlk olarak sosyal yardım kavramını açıklamak doğru olacaktır. Toplumların ortaya çıkışından itibaren dezavantajlı insanların toplumsal hayattan dışlanmaması için çeşitli gruplar farklı amaçlar ile yardımlar yapmıştır. Hem Müslüman gelenekte hem de Hristiyan gelenekte sosyal yardım olgusunun temelleri görülmektedir. Hem zamanın dini kurumları hem de günümüzde sivil toplum örgütlerinin işlevini yürüten, zamanın cemiyetleri sosyal yardım hususunda oldukça etkili olmuşlardır. Kavramsal olarak baktığımızda ise sosyal politikalar ilk defa Riehl tarafından, 19.yy. ortalarında kullanılmıştır (Aydın, 2008: 23). Sanayi kapitalizminin yükselişi ve onun sonucu olarak ortaya çıkan işçi hakları, kadın ve çocukların çalıştırılması, göç sorunu, sağlık hizmetlerinin yetersizliği gibi birçok problemin çıkmış olması sosyal politika üst başlığının oluşmasına neden olmuştur. Daha önceleri hayırseverlik ya da dini duygulardan doğan faaliyetler olarak kabul edilen sosyal yardımlar, değişen

toplum yapısı ve üretim ilişkilerinin yarattığı sorunlar nedeniyle sosyal politika olarak ciddi bir biçimde tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal yardımların ne olduğuna ilişkin değerlendirmeleri irdelemek faydalı olacaktır.

Sosyal yardımlar toplumda kendisi veya bakmakla yükümlü olunan kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalan, taleplerini karşılama konusunda güçlük çeken, fiziksel yahut ruhsal zorluklar ile mücadele edememe açısından sıkıntı yaşayan, kısaca toplumda özel çalışmalara ihtiyaç duyan kişilere yönelik şartları iyileştirme politikaları olarak tanımlanabilir (Şeker, 2011: 18). Sosyal yardım yapan sivil toplum örgütlerine bakıldığında, sosyal yardımlar kısaca çalışanlarına ya da belirli ihtiyaç sahiplerine yaptıkları maddi ya da manevi faydalar olarak tanımlanabilir (Dilik, 1976; 55). Sosyal yardım kavramının resmi olarak adlandırılan metinlerde nasıl tanımlandığına bakmak faydalı olacaktır. Sosyal Yardım Verilerinin Kaydedilmesine ve Paylaşılmasına İlişkin Yönetmeğin 4.Maddesinin (p) bendine bakıldığında; İhtiyaç sahibi hanelere ve kişilere; muhtaçlıkları nedeniyle tek taraflı karşılıksız olarak ve/veya kamu hizmetlerine katılım, geri ödeme gibi bir edimi yerine getirme şartına /şartlarına dayalı olarak yapılan aynı ve nakdi yardımları, sosyal yardımlar olarak tanımladığı görülmektedir. (29118 sayılı Resmi Gazete).

Sosyal yardımın yapılacağı kişilerin belirlenmesi ya da yardım yapılacak alanların hangileri olacağı ile ilgili net bir sınırlama mümkün olamamaktadır. Öyle ki değişen ekonomik, sosyal ya da siyasi şartların çıktıkları sosyal yardıma ihtiyaç duyulan kişilerin kimler olduğunu ya da yardımın konusunu tamamen değiştirebilmektedir. Yaşanan kuraklıklar, doğal afetler, ekonomik krizler sonrasında toplumun çeşitli kesimlerinde yukarıda saydığımız dezavantajlı grupların içine dahil olma durumu gerçekleşebilir. Şartların çeşitliliğine göre değişim sağlayan sosyal yardım konusu olan şey, hem yaşa hem de cinsiyete göre de oldukça önemli farklılıklar göstermektedir.

Olağan dışı durumlarda sosyal yardım olgusunun şartlara uyum sağlaması özellikle kamuoyunun etkisi ile daha kısa sürebilmekte ancak uzun vadeli bir politika olarak sosyal yardımların değerlendirilmesi konusunda uzun vadeli planlama, psikososyolojik tahliller ve kurumsal yeterlilik büyük önem taşımaktadır ve

çalışmanın çerçevesinde üzerinde durulacak sosyal yardım olgusu da bu olmalıdır. Uzun vadeli sosyal politikalar oluşturmakta yeterliliği tartışılan Türkiye'nin sosyal politika yürüten kurumlarının geçmişine baktığımızda çok eski tarihlere dayanan kurumsal bir miras görememekteyiz diyebiliriz. Diğer taraftan sosyal politika üreten sivil örgütlerinde zaman içinde bu alana bakışları değişiklik göstermektedir. Emek lehine kazanılan hakların ardından devletlerin şirketlere yüklediği sosyal yükümlükler ilk zamanlarda tepki ile karşılanırken günümüzde sosyal alanda politika üreten şirketler için bir prestij kazanma niteliğine sahip olduğu söylenebilir (Dilik, 1976: 56).

Sosyal yardımlar ile ilgili teorik bir açıklama yaparken öncelikle bize yol gösterecek kavramların başında ekonomik adalet gelmektedir. Toplumda var olan adalet duygusunun tesis edilebileceği en önemli noktalardan biri olan ekonomi, sosyal yardımlara ihtiyaç duyulan toplumsal ilişkileri doğurması nedeniyle dikkatli biçimde irdelenmelidir. Bu noktada ekonomik adaletin sağlanması ile ilgili bazı noktalara değinilmesi gerekmektedir ki böylece sosyal yardımların ekonomik adaletsizlikten doğan kısmını açıklarken bazı temel tartışmalara hakim olabilmek fırsatı elde edilmiş olacaktır.

Ekonomik ilişkiler hiç kuşkusuz toplumsal yaşamı etkileyen en önemli başlıklardan biri olarak sayılabilir. Toplumda var olan suç oranlarının yüksekliği, eğitim hizmetlerindeki eşitsizlik, sağlık hizmetlerinin yetersizliği gibi sorunların temelinde hiç kuşkusuz ekonomik faktörlerin çok büyük payı vardır. Topluma miras kalan ekonomik ilişkilerin ortaya çıkış noktasına baktığımızda ise karşımıza özel mülkiyet kavramı çıkmaktadır. Emek kavramı tarihin ilk gününde de vardı ama Rousseau'nun dediği gibi bu toprak benim diyerek çeviren ilk kişi ( Rousseau, 1755: 84 aktaran Rosen-Wolff, 2006: 266)) vesilesiyle emek ile sermaye arasındaki ilişki doğdu ve günümüze kadar gelen tüm ekonomik sürtüşmeler ortaya çıkmaya başladı demek yanlış olmayacaktır. Mülkiyet, Hegel gibi düşünenler tarafından insan varlığının önemli bir parçası olarak kabul edilirken, insan iradesini gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri olarak mülkiyet yine önemli bir yer tutmaktadır (Hegel, 2001: 71-77). Karşıt görüşe bakacak olursak örneğin Spencer özel mülkiyeti diğer insanların haklarına tecavüz eden bir araç olarak tanımlanmıştır (Rosen-Wolff, 2006:

266-276). Karl Marx ise ekonomik gücü elinde bulunduranların yani “paraya” sahip olanların adeta toplumsal tanrıya dönüştüklerini yani toplumsal tüm kavramları diledikleri gibi betimleyip, çıkarları doğrultusunda kullandıklarını anlatmaktadır (Marx, 2004: 678). Sosyal olayları doğuran, yüzlerce yıllık mirasa sahip olan temel tartışmaların özellikle politika yapıcılar tarafından iyi benimsenmesi gerekmektedir. Çalışmanın içeriğinde önemli yer tutan sosyal yardımların hem tanımlanması hem de politika olarak belirli bir çalışma alanında yürütülmesi büyük bir önemle, bahsedilen temel tartışmalara haiz olmayı gerektirmektedir.

Teorisyenlerin ifade ettikleri ışığında ekonomik ilişkiler sonucu dezavantajlı duruma düşenlerin kimi zaman devrimlere kimi zaman da yeni düşünsel akımlara öncülük ettiğine tarihsel bir bakış açısı içinde şahit olunmaktadır. Bahsedilen tarihsel bakış açısı günümüze gelene kadar sosyal yardımlar ile ilgili yaşanan değişimlere de eş zamanlı olarak tanıklık etmektedir. Var olan ekonomik ilişkiler sonucu toplumsal yaşamda ayakta durmanın zorluğunu daha çok hissedenler sosyal yardıma muhtaç insan topluluklarının bir bölümünü oluşturmaktadırlar.

Sosyal yardım kavramının kapsamı sadece ekonomik faaliyetler nedeniyle daha dezavantajlı olanların mevcut durumlarının düzeltilmesi değildir. Kısaca bahsettiğimiz dar gelirli grupların yanında yaşlıların, engellilerin, savaş mağdurlarının, doğal afet sonucu çeşitli kayıplar yaşayanların, boşanmış kadınların ve daha bir çok sayılabilecek grubun toplumsal yaşamda yaşadıkları veya yaşayabilecekleri zorlukların giderilmesi sosyal yardımların konuları arasında yer almaktadır.

Sosyal yardımların günümüzde modern devlete ait fakat geleneksel ruh taşıyan bir politika olarak şekillendiğini söylemek mümkündür. Devletler kimi zaman kendi elleri ile kimi zamansa özel sektör teşvikleriyle sosyal yardımların yayılmasını sağlayabilmektedirler. Türkiye'nin kurumsal olarak sosyal yardımlar ile ilgili tarihçesine bakmakta bu noktada fayda vardır. Diğer taraftan sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik kavramlarının da Türkiye'deki gelişimlerinin eşzamanlı bir gelişim içinde olduğunu yani her iki kavramı da besleyen düşüncenin ortak olduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada öncelikle sosyal güvenlik ile ilgili teorik ve tarihsel

değerlendirmeleri toparlamakta fayda vardır. Akabinde Türkiye’deki sosyal yardım ve sosyal güvenliğin gelişimine değinilecektir.

Sosyal güvenlik kavram olarak bir tehlike durumundan sakinma gibi bir anlam ile topluma yönelik bir tanımlama yapmaktadır. Sosyal kelimesinin Türkçe’deki kullanım karşılığı “ictimai” yani “bir topluluğa ait” olarak kabul edilmektedir (Yazgan, 1992: 17). Sosyal ön takısının kavramlara toplumsal bir idealist ruh da kattığı söylenebilir. Öyle ki sosyal demek sureti ile gönderme yapılan kavramın ne din ne dil ne de ırk ayrımlarını ortadan kaldıran bir bütünlük ile çeşitliliği özgün bir mutluluk haline getirdiğini ifade edilebilir. Bu noktada sosyal güvenlik demek sureti ile toplumu tehdit edici faktörlere karşı bir politika bütünü ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik ile ilgili yapılan tanımlara bakıldığında ise farklı farklı bir çok noktanın altının çizildiği görülmektedir. Sosyal güvenliğin günlük olmaktan ziyade yerleşik bir bakış açısı ile toplumsal güvenceyi sağlayan kurumlar bütünü olduğu ifade edilirken, diğer taraftan çeşitli dış faktörler nedeniyle gelirinde azalma olan kişilerin hayatlarını sorunsuz devam ettirebilmeleri için gerekli bir sistem olduğu ifade edilmiştir (Talas, 1997: 398). Diğer bir tanımın değindiği nokta ise gelirinde çeşitli sebeplerle azalma olan kişilerin kimsenin yardımına muhtaç duruma düşmemesinin sağlanması olarak belirtilmektedir(Altan, 2004: 135). Gelirin azalması durumu olağan dışı bir gelişme sonucu önceki yaşam standartlarını sürdürmemeleri olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada önceki tanımlardan farklı bir bakış açısı ortaya koymakta mümkündür. Öyle ki gelirin ya da yaşam standartının düşmesi bir ön şart olmalı mı? Genel anlamı ile olası tehlikelere karşı önlem almakta sosyal güvenliğin sınırları içine girer mi? Sosyal güvenliğin sınırlarının farklı tanımlarda olası risklere karşı alınacak tedbirlerin kurumsal boyutu olarak genişledildiği de görülmektedir (Tunçomağ, 2000: 5). Gelirindeki gözle görülür azalmanın yanı sıra insanların geleceğe güvenli şekilde bakmaları için sosyal güvenliğin önemi oldukça büyüktür. Sosyal güvenliğin çalışmanın içinde yer almasını gerektiren en önemli ayrıntı sosyal yardım kavramı ile kurmuş olduğu yakın ilişkiden kaynaklanmaktadır. Sosyal yardımları açıklayan bir çalışmada sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler ile ilgili temel hususlara değinmek gerekmektedir.

Sosyal güvenliğin farklı tanımlar ile farklı noktalara değindiği görülmektedir fakat şu gözden kaçırılmamalıdır ki; her tanımın değindiği farklı noktalarda genel sosyal yardım tanımı içinde yer almaktadır. Toplumsal olan, insanların yaşam standartlarını belirleyen ve tehlike durumuna karşı bir politika sergilemeyi düşünen kurumsal bütünlük, sayılan bu özellikler nedeniyle tanımlarla ifade edilmekten ziyade yapılan faaliyetler ile ortaya konmalıdır. Sosyal güvenliğin temel anlamda faaliyetlerini sürdürmek için iki ana kolunun olduğundan bahsedilebilir (Ayhan, 2012: 44-47). Sosyal sigortaların bahsedilen iki ana kolun ilki olduğu söylenebilir. İşçilerin çalışma hayatındaki risklere karşı ve çalışma nedenleri olan ailelerinin geleceğini güvence altına alma duygusu ile paralel olarak geliştirilen bir sistemdir. Sosyal güvenlik alanında oldukça önemli bir yere sahip olan sosyal sigortalar, insanların güven ihtiyacını doyumak için oldukça önemli bir yere görülmektedir.

Sosyal güvenlik içinde ikinci ana kol olarak sosyal yardımlar gelmektedir. Sosyal yardımlar sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarını kapatan adeta bir yara bandı olarak ifade edilebilir. Sosyal yardım kavramı modern öncesi toplumlarda toplumsal yardımlaşma duygusundan doğmaktadır. Sistematik olarak sosyal güvenlik kurumlarının hayata geçmesi ile sistemin olağan ya da olası açıklarını giderme gibi bir özelliğinin doğduğundan söz edilebilir. Sosyal yardım ile ilgili genel çerçeve çalışmanın içinde temel konulardan biri olduğu için ilerde bahsedileceği için bu noktada detaylı şekilde anlatılmayacaktır.

Sosyal güvenliğin tarihçesini Sanayi Devrimi sonrası gelişmelere götürmek mümkündür ancak kurumsal gelişimi için özellikle 2.Dünya Savaşı sonrası dönem oldukça önem taşımaktadır. Bu demek değil ki daha öncesinde sosyal güvenlik çalışmaları, kurumları olmamıştır. İngiltere'den yayılan Sanayi Devrimi dalgasını beraberinde getirmiş olduğu sosyal sorunların çözümüne yönelik ilk çalışmalar Prusya'da yapılmıştır (Dilik, 1991: 43-45). Almanya'da başlayan sosyal sigorta çalışmaları daha sonrasında Avrupa'nın diğer ülkelerine de ilham olmuştur. Sosyal güvenlik ile ilgili önemli sayılacak diğer gelişme ise 1.Dünya Savaşı sonrası oluşan ortamın etkisi ve 29' Buhranı sebebiyle Amerika'da Roosevelt döneminde tasarlanan Sosyal Güvenlik Kanunu'dur (Tuncay, 2000: 9). Sosyal Güvenlik Kanunu 1935

yılında yürürlüğe girmiştir ve ardından gelen çalışmaları da oldukça etkileyen özelliklere sahip olarak değerlendirilmektedir (Tokol, 2000: 148).

2.Dünya Savaşı sonrası dönem birçok alanda barış, huzur ve dayanışmayı arttırmanın gerekli olduğunun en çok hissedildiği dönem olarak göze çarpmaktadır. Sosyal politikaların gelişiminde 1942 yılında William Beveridge tarafından açıklanan rapor büyük önem taşımaktadır. Hem yoksulluk ile ilgili çalışmaları hem de sosyal güvenliğin halkın geneline yayılması gereken bir sistem olması gerektiği hakkındaki düşünceleri nedeniyle Beveridge'in hazırladığı rapor büyük önem taşımaktadır. Beveridge yoksulluğun modern toplumun yüzkarası olduğunu ifade ederken, sistemli bir sosyal güvenlik planı ile yoksulluğun bertaraf edilmesi gerektiğini belirtmektedir (Arıcı, 1986: 17). Dullara aylık bağlanması, çalışamayacak olanlara aylık bağlanması ve ailelerinin ihtiyaçlarının karşılanması, doğum ve ölüm tazminatları gibi birçok yenilik Beveridge Raporu içinde yer almıştır. 2.Dünya Savaşı ortaya çıkan yeni sistem gereksinimleri ve çeşitli kurum modernizasyonlarının etkisi ile Beveridge Raporu sosyal güvenlik alanında gelişmiş ve/veya gelişmekte olan ülkeleri oldukça etkilemiştir. Öyle ki 1948 yılında yayınlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde sosyal güvenlik temel bir hak olarak düzenlenmiştir (Güzel-Okur, 1998: 2).

Sosyal güvenlik politikalarının toplumda yarattığı refah 1980'li yıllardaki krizlere kadar sürebilmiştir. Sosyal güvenlik harcamaları gibi devletin refah tesis ettiği bir takım harcamalar o dönemlerde bütçe açığı krizlerinin nedeni olarak görülmüştür. Sosyal güvenlik primleri sosyal güvenlik harcamalarını finanse etmede yeterli olamadığı için devletlerin üzerine büyük bir yük bindiği ifade edilerek, devletlerin sosyal refah devleti olma görevini terk etmesi gerektiği savunulmuştur. Diğer taraftan çalışan nüfusun üzerindeki vergi yükünün artması başka bir sosyal sorunun doğmasına da sebep olabilecek özellikler taşımaktadır. Nüfus yapısının giderek yaşlanıyor olması toplumda sosyal güvenlik ihtiyacı doğan insanların artmasına neden olacaktır. Çalışan güç ile sosyal güvenlik hizmetlerinin dengesinin kurulamaması ihtimali, çalışan kesimde hem vergi yükü hem de düşük gelir tehdidi tehlikesini hissettirmiştir.

Türkiye'nin sosyal politikadaki geçmişine bakıldığında Avrupa'daki gelişmelerden daha geç etkilendiği görülmektedir. Öncelikle Osmanlı'da sosyal güvenliğin gelişiminin geleneksel yapısının çok eskilere dayandığını ancak modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin ancak Tanzimat Döneminin sonrasında kurulabildiği söylenebilir. Türkiye'nin kuruluş yıllarından bugüne baktığımızda sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasında tecrübe edilmiş bir örnek olmayışının eksikliğin derinden hissedildiği görülmektedir. Avrupa'da sosyal güvenlik alanında çeşitli gelişmeler yaşıyordu ancak Türkiye'deki bahsedilen gelişmelerin etkileri hissedilememektedir. Sanayileşmedeki yetersizlik ve emek kesimindeki işçi bilincinin noksanlığı, kanunsal ve kurumsal gelişimde yetersiz kalınmasının önemli nedenleri arasında gösterilebilir.

İmparatorluk döneminde işçilerin şartlarını düzenleyen hiçbir kanun bulunmamaktadır. 1860 yılında Meselle ile işçi – iş veren ilişkileri düzenlenebilmiştir. Mecelle'nin adından üzerlerinde çeitli tartışmalar bulunan Maden Nizamnamesi, Dilaver Paşa Nizamnamesi ve Maadin Nizamnamesi gibi tüzük niteliğinde çalışmalar yapıldığı görülmektedir (Dilik, 1985: 93). Türkiye'nin kuruluş yıllarına bakıldığında ise işçilerin haklarına yönelik tepeden inme fakat gerekli olan bazı çalışmaların olduğu görülmektedir. İşçilerin mevcut durum içinde hem sayısal hem de niteliksel olarak toplumda büyük kesimler oluşturumuyor olmaları nedeniyle alttan gelen bir talep oluşmamakta ve bu nedenle kanunsal düzenlemeler tepeden inme olarak değerlendirilmektedir.

İlk olarak Zonguldak-Ereğli bölgesindeki kömür işçilerinin durumlarının zorluğu dönemin maliye bakanı tarafından belirtilmek suretiyle bazı iyileştirmeler yapılması gerektiği ortaya konmuştur (Dilik, 1985: 94). 114 sayılı kanun, 1921 yılında çıkarılarak elde edilen kömür tozlarının satışını ve elde edilen gelirin işçilere kazanç olarak sunulmasını beyan etmiştir([www.tbmm.gov.tr/tutanaklar](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar)). Meclis tutanaklarına tarihsel olarak baktığımızda 114 Sayılı kanunun akabinde 151 Sayılı Kanun ile bir nevi Türkiye'nin ilk iş kanunu oluşturulmuştur (Dilik, 1985: 94). Kanun metnine baktığımızda hem zorla çalıştırılma hem de küçük yaşta çalıştırılma gibi bir çok yasağın olduğunu ve sosyal güvenlik ile ilgili birçok madde olduğu görülmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar>). Bu noktada ilgi çekici olan

Türkiye'nin hem işçilerin haklarını düzenleyip hem de sanayisini geliştirmek isteyen bir ülke olmasıdır. İşçilerin haklarına yönelik ilerici bir bakış açısını Türkiye'nin kuruluş yıllarındaki kanunsal düzenlemelerde görülebilmektedir. Diğer yandan Türkiye'nin sosyal güvenlik ile ilgili ilerici bakış açısının gerçekliğe dönüşmesi yani kanunsal boyuttan sağlıklı uygulanabilen politikaya dönüşmesi uzunca bir süre pek mümkün olamamıştır.

1923 yılında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi ile 1929 Buhranı'na kadar geçen süre içinde Türkiye'nin benimsediği özel girişimciyi destekleyen programın beklenen başarıyı yansıtmadığını söylenebilir. Diğer taraftan bu dönemde işçilerin haklarına yönelik gerekli atılımın da bu liberal bireyci bakış açısı içerisinde sağlanamadığı görülmektedir (Güzel, 1986: 171-173). Genel anlamda işçi ile iş veren arasındaki ilişkiye yönelik kapsamlı sayılabilecek ilk kanun olarak 1936'da kanunlaşan ve 1937'de yürürlüğe giren 3008 Sayılı İş Kanunu kabul edilebilir (Şenocak, 2009: 425). Sosyal güvenlik sistemi için ise 1945 yılında çıkartılan 4772 Sayılı “ İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'na” kadar herhangi bir çalışmanın yapıldığı görülmemektedir (Dilik, 1971: 30). Bu noktada 2. Dünya Savaşının etkilerinin de unutulmaması gerekmektedir. 1945 yılından 1961 Anayasasına kadar geçen süreçte bir çok kanun ile sosyal güvenliğe yönelik çalışmaların yapıldığına şahit olunmaktadır. Örnek vermek gerekirse 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu, 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ve 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortası Kanunu kabul edilmiştir.

1961 Anayasasının vatandaşların hak ve özgürlüklerini önemseyen ruhu, vatandaşların sosyal güvenlik hakkının olduğunu ve devletin bu hakkı güvence altına alması gerektiğini kanunen kabul etmektedir. 1961 Anayasasının tanımış olduğu sosyal güvenlik hakkı doğrultusunda 1964 yılında 506 Sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu” hayata geçirilerek sosyal sigortalar ile ilgili tüm kanunlar bir çatı altında toplanarak eski kanunların birçok yürürlükten kaldırılmıştır (Md141, 506 Sayılı Kanun). Sosyal Sigortalar Kanununun kapsam olarak oldukça geniş bir alanı düzenlerken kendinden önceki kanunları da içine alan bir genişliğe sahip olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik ile ilgili hükümlerin 1982 Anayasasında da 1961

Anayasası gibi sosyal güvenlik ile ilgili devletin sorumluluğunun altını çizen ayrıntılı maddelere yer verildiği görülmektedir (Md.60-61, 1982 Anayasası).

Türkiye'nin sosyal güvenlik reformu ile farklı meslek kollarına ait sigorta kurumları olan Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde 2006 yılında birleştirilerek, tek elden sosyal sigorta sisteminin sağlanması amaçlanmıştır. Sosyal güvenlik ile ilgili Türkiye'nin kanunlar aracılığı ile yaptığı düzenlemeler irdelenmiştir. Genel anlamda sosyal sigortalar üzerine kurulu bir sosyal güvenlik sistemi görülmektedir. Öncelikle Sosyal Güvenlik Kurumu'nun çatısında görülen Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un her birinin prim sistemine bağlı sigorta kurumları olduklarını söylenebilir. Sosyal yardımların bu noktada sosyal güvenlik sistemi içinde ihmal edildiği savunulabilir. Sosyal yardımlar ve sosyal sigortaların sosyal güvenliğin önemli iki kolu olması özelliği Türk Sosyal Güvenlik sisteminde sağlanamamış gibi görünmektedir.

SHÇEK'in Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında yer alması önemli bir nokta olarak değerlendirilebilir. Sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerin farklılığı hususunda sosyal yardımların sosyal hizmetleri de içinde barındıran bakanlığın görev ve sorumluluğuna bırakılması, Sosyal Güvenlik kurumunun sadece sosyal sigortalar kurumu gibi faaliyet gösterdiğine yönelik eleştirmeye kanıt olarak gösterilebilir.

## 2) TÜRK İSLAM GELENEĞİNDE YERELDE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ

### 2.1) İslamiyet Öncesi Türk Devletlerinde Sosyal Yardımlar

Türk İslam geleneğinde sosyal hizmetler ve sosyal yardım faaliyetleri özellikle Müslümanlığın etki alanını genişletmesi ile oldukça önem kazanmıştır. İslamın yardımlaşmaya ve toplumsal hayata verdiği önemin büyük ölçüde sosyal hizmetlerin çeşitlenmesine neden olduğunu görülmektedir. Türk İslam devletlerinin sosyal hizmetler konusunda kullandığı araçları ve yerelde ne denli etkin olduklarını daha derinlemesine tartışmadan önce İslamiyet öncesinde Türk devletlerinin sosyal hizmetler ve sosyal yardım konularında ne kadar etkili olduklarını irdelemek gerekmektedir.

İslamiyet öncesi Türk devletleri göçebe yaşayış tarzları ile kendileri hakkında bilgi toplamayı oldukça zorlaştırmışlardır. Bu devletlerin yaşayışlarının sadece destanlar ve bazı yazıtlar vasıtası ile açıklanabilmesi oldukça zordur. Devlet sistemlerinde töre denilen yazısız kurallar geçerli olurken, toprak yönetimi de aynı şekilde düzenli olmayan bir sistemle, kardeşler arasında bölüşülerek yönetiliyordu. Kesinlikle yerel bir yönetim organından ya da yerel yönetime işaret edecek bir yönetim erkinden bahsetmek mümkün görülmemektedir. Özel mülkiyetin gelişmemiş olması, devletin hükümdarın mülkü şeklinde kabul edilmesi, yönetici olmayanların sosyal hizmetler konusunda çeşitli yönlerden hizmet görememelerinin başlıca sebepleri olarak değerlendirilebilir. Karmaşık ifadelerden kurtarmak gerekirse devlet yapısından ziyade gezen bir toplum yapısının oluşu devlet ile halkın karşılıklı hak – görev dengesini anlaşılması zor bir düzleme taşımaktaydı demek yanlış olmayacaktır. Dönemin şartlarına daha derinden baktığımızda esaslı olan sorunun parçalanmamak, bölünmemek ve farklılaşmamak olduğunu görmekteyiz ki bu daha dar gelirli ya da daha varlıklı kesimlerin oluşmasını da engellemeye yönelik bir yönetim anlayışı olarak değerlendirilebilir.

İslamiyet öncesi Türk devletlerinde farklı adlarla anılan yöneticinin, genellikle yönetim yetkisini tanrıdan aldığına inanılıyordu. Bu inanın da sosyal hizmetler konusunda önemli bir kaynak olduğu söylenebilir. Örneğin Göktürlere ait Orhun Yazıtlarında birçok defa tanrının emri ile fakir halkı giydirdim, besledim ve onları düşmansız kıldım dendiğini görmekteyiz. Yapılan savaşların halkın açlığına çare olmak ve onları rahata kavuşturmak için yapıldığı yine sıkça tekrar edilen bölümlerden biri olarak dikkat çekmektedir. Genel bir değerlendirme ile baktığımızda devletin temel ihtiyaçları dahi giderme konusunda birinci derecede sorumluluk bilincini taşıdığına şahit olunmaktadır (Ergin, 2007; 19-43).

Diğer taraftan gelişmemiş sosyal ihtiyaçlar ve sosyal hizmetler konusunda toplumsal yaşayışın etkisinin de olduğunu ve İslam öncesi Türk devletlerinde sosyal hizmetlerin pek gelişmediği söylenebilir. Devletlerin toplumsal hayata çok girdiği, millet – devlet bütünlüğü olduğu oldukça açıktır fakat bu birlikteliğin aldatici olan tarafı göçebe yaşayan ve farklılıklardan korkan toplum yapısıdır. Divan olarak telafuz edeceğimiz ve sorunların tartışıldığı yapı dışında herhangi bir kurumun olmaması, yazılı kuralların varlığını sürdüreceği ortam bulamaması gibi nedenlerle sosyal hizmetler olarak adlandırabileceğimiz çalışmaların İslam öncesi Türk devletlerinde mevcut olmadığı söylenebilir.

İslamiyet öncesinde toplumsal anlamda bir bütünlük olmasına rağmen göçebe yaşam şartları ve taht kavgaları ile bölünen topraklar nedeniyle sosyal politikalara yönelik ihtiyaçlardan önce devlet varlığını sürdürebilmesinin daha büyük bir gereklilik olarak ortaya çıktığını göz ardı etmemek gerekmektedir. Milletten farklı bir şey olarak tanımlanmaması, bahsettiğimiz sosyal yaşam ve sosyal ihtiyaçların gelişmemesini sağlamaktadır. Diğer taraftan unutulmaması gereken bir konu da ileride detaylı şekilde işlenecek olan Türk İslam devletlerinin sosyal yardım hizmetleri konusundaki faaliyetlerinin gelişimi, İslamın olduğu kadar Türk kültürünün İslam ile buluşmasından önceki bütünlüşmecî yapısından da beslenmekte olduğudur. Yerleşik hayata geçiş ile kent yaşamının gelişmesine şahit olmakla beraber toplumsal ilişki ağları daha net bir şekilde ortaya çıkarak sosyal sorunların çözümü aranmaya başlanmıştır. Türk kültürüne ait değerlerin daha belirgin şekilde

ortaya çıkması da ancak İslamiyetin kabulü ile mümkün olabilmiştir. İslamiyetin Türk kültürüne sağladığı katkı sosyal yardımlaşmaya verdiği önemden önce yerleşik yaşama geçme zorunluluğu da sağlamış olmasıdır ki bu sayede Türk tarihini yazılı belgeler ve çeşitli eserler ile okuma fırsatı bulmuş olmaktadır.

Yerleşik anlamda Türk devletlerinin varlığından bahsedebilmemiz İslamla tanışma olarak adlandırabileceğimiz ve beylik olarak yaşayan Türklerin devletler kurmasına yol açan süreç ile gerçekleşmektedir. Daha doğrusu Türklerin kalıcı eserler vermesi ve kültürel anlamda gelişimleri İslamiyet ile tanışmalarının etkisi ile hız kazanmaktadır. Türklerin geldiği Orta Asya'dan bakılınca dönemin önde gelen medeniyet bölgesinde olan Mezopotamya'ya göç etmek akıllıca olarak görülmüştür diyebiliriz (Ortaylı, 2015: 16). Türkler ile Arapların fiziksel olarak birbirlerine yaklaşmış olmalarından ötürü aralarındaki etkileşimin arttığını görülmektedir. Türklerin coğrafi olarak yayıldıkları alan ile Müslümanlığın etki ettiği alanlar önemli ölçüde kesişmektedir. Araplar ile Türklerin fazla münasebet içinde olmadığı dönemin ardından Arapların İslamiyetin yayılması için yaptığı seferler temelinde bir nevi savaşlar vesilesi ile İslamlaşma ile Türklerin yolu kesişmektedir dersek doğru olacaktır (Türkeş,2012;150). Emeviler döneminde daha çok baskı ve şiddet ile Türkleri zaptetmeyi deneyen Araplar, Abbasiler döneminde daha hoşgörülü ve dostane ilişkiler ile İslamı Türklere kabul ettirmeyi başaramışlardır. Türk devlet geleneğindeki sosyal hizmetlerin İslamiyet ile olan ilişkisi ve sosyal yardımların yapılış biçimleri bu sürecin ardından şekillenmiştir.

Türk İslam medeniyetlerinde sosyal yardımların şekillenmesini irdelemeden önce İslam medeniyetlerinde sosyal yardım algısının nasıl olduğu bilinmelidir. Öncelikle dönemin İslam medeniyetlerinin sosyal yardımlaşmaya verdiği önemi ortaya koymakta fayda var. İslamiyet toplumsal yaşamı düzenleyen kapsayıcı özellikler taşıyan bir çok kurala sahip bir din olarak kabul edilebilir. Konunun dahilinde sosyal yardımlaşma ile ilgili İslam medeniyetlerinin bakış açısına bakıldığında öncelikle yapılması zorunlu olan ve yapılmasında fayda olan sosyal yardımlaşma araçları ile karşılaşılmaktadır. (Armağan, 2009: 69).

Zorunlu olarak belirtilen sosyal yardım faaliyetleri “farz” olarak adlandırılan ve dinen yapılması mutlak olan şeyler olarak kabul edilebilir. İhtiyari olan sosyal yardımlaşma faaliyetleri ise Allah rızasını kazanmaya yönelik ve sonunda sevap ile ödüllendirilecek olan davranışlardır. İslamiyetin hayırlı olan şeylerde toplumsal yardımlaşmayı teşvik ettiği görülmektedir (Bkz:Maide,2). Diğer taraftan zorunlu olarak yapılması gereken yardımlara bakacak olursak yardıma muhtaç olan her kim ise ona yapılması zorunlu olan yardımlar belirtilmekte ve adına Zekat denmektedir. Öyle ki zengin olanın malında, fakir olanın hakkının olduğu belirtilerek zekat üzerinden bir hak tesisi sağlanmaktadır (Bkz. Zariyat,19). Akrabaya yardım etmek, yolda kalmışa hak ettiğini vermek (İsra,26- Rum,38) gibi farklı şekillerde de zekat kavramının gerçekleştirilmesi gerektiği söylenmektedir.

Ayrıca Zekat ile devletinde üzerindeki ekonomik yükün hafifletildiğini görmekteyiz. Devletin yardıma muhtaç olanların ihtiyaçlarının karşılanamaması durumunda hazineden bu kişilerin ihtiyaçlarını karşılayacağı belirtilirken, ihtiyaç sahipleri devletin üzerine düşenleri yapamaması durumunda devlete dava bile açabileceği belirtilmektedir (Karaman, 1991; Cilt:2; 346-354). Vatandaşların devlete dava dahi açabilmesi gibi bir sorumluluğu doğuran kural ise Kuran-ı Kerim’de şöyle ifade edilmektedir.“*Sadakalar Allah’tan bir farz olarak sadece şunlar içindir: Fakirler, düşkünler, sadakalarla ilgilenen memurlar, kalpleri yakınlaştırılıp ıstırılacak olanlar, özgürlüğünü yitirmiş olanlar, borçlular, Allah yolundakiler, yolda kalmış kişi.*”(Tevbe,60) Bu noktada zekat müessesesinin çok önemli bir sosyal yardım kavramı olarak İslam medeniyetine büyük bir katkı sağladığını söyleyebiliriz. İslamiyetin hem ayetler hemde hadisler yoluyla sosyal yardımlaşma ile ilgili oldukça geniş bir çerçeve çizdiği gözle görülür bir gerçektir. İslamiyetten gelen ruh bu vesile ile sosyal yardımlaşmanın en önemli kollarından biri olan vakıf müessesesini doğurmaktadır.

İslamiyetin sosyal yardımlaşma duygusunu ihtiyari olarak en fazla geliştiren ve en fazla araştırılan kolu hiç kuşkusuz vakıf müessesesidir. İleride daha detaylı şekilde işleyecek olduğumuz vakıflar, çalışma yaptıkları sosyal yaşamda faaliyet alanlarının genişliği ile dikkat çekmektedirler. Türk İslam medeniyetlerinde vakıf

kültürü detaylı şekilde irdeleneceği için vakıflar ile ilgili genel bilgilerin ortaya konması daha sonraya bırakılmaktadır. Türk İslam medeniyetinin oluşması ve bu kanalda sosyal yardım olgusunun ortaya çıkışını ele almak, vakıf müessesesinin çalışma prensiplerini de açıklamak açısından son derece faydalı olacaktır.

İslamın yayılış mecrasının öncelikle Samani ve Büyük Selçuklu devletleri ile temsil edildiğini görülmektedir (Türkeş, 2012: 149). Konunun dahilinde bakıldığında Türk kültüründeki sosyal yardımlaşma olgusu ile İslami değerlerin yardımlaşmacı özelliklerine ilk olarak Büyük Selçuklu Devletinde bir arada rastlanmaktadır. Büyük Selçuklu Devleti'ni bu kadar önemli yapan özelliklere kısaca değinecek olursak öncelikle bölgede Bizans ile girilen mücadeleler ve Haçlı Seferleri büyük önem taşımaktadır. Büyük Selçuklu Devletinin hem İslamiyeti yaymak hemde bölgede varlığını güçlendirmek gibi birbiri ile yakın ilişkili iki önemli amacı olduğundan söz edilebilir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus şu ki her iki amaçta birbiri ile oldukça yakın ilişkili ve birbirini besleyen özelliklere sahiptir.

İslamiyetin yardımlaşmacı ve hoşgörülü doğasının din ayrımı yapmaksızın tüm insanlara huzur getirmesini amaçlayan bir yönetim anlayışı, Selçukluların bilhassa gayrimüslimler tarafından saygı duyulacak bir konuma getirilmelerine neden olmaktadır. Öncelikle yönetim kademelerinde bulunan her bir görevlinin sorumluluk ve yetkilerinin sınırları iyice belirlenmekteydi. Bu noktada yönetimin modern anlamda olmasa da yine de vatandaşların ya da daha doğru şekilde ifade etmek gerekirse halkın haklarını korumaya yönelik yönetim sergilediğini ve bunun padişah tarafından güvence altında tutulduğu söylenebilir (Nizamülmülk, 2006: 49). Dönemin şartları ve bölgedeki devletler arası ilişkiler göz önüne alındığında halkın iç ve dış güvenliğinin sağlanması oldukça önemli bir başarı olarak kabul edilip, Selçuklu Devletinin farklı bir yere konulmasına neden olmaktadır.

Merkezi bir otorite ile halkın temel ihtiyaç ve haklarının güvence altına alınması önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Bakıldığında yönetim kültürü olarak Selçukluların önemli bir aşama kaydederek birçok alanda gelişim sağladıkları da rahatlıkla söylenebilir. Diğer taraftan yükselen nüfus ve büyüyen topraklar

gözönüne alındığında halkın tamamının, tüm ihtiyaçlarını karşılamak mümkün olamamaktadır. Bu noktada değinilmesi gereken Lonca ve Vakıf gibi çok önemli iki yapı vardır. Hatta ikta sisteminin de yerelde insanların temel ihtiyaçlarını karşılamaktan öte bir görevi olduğu rahatlıkla söylenebilir. Öyle ki Büyük Selçuklu veziri Nizamülmülk'ün Siyasetname adlı eserinde bahsettiği gibi ikta sahipleri aslında padişahın olan halka ve toprağa iyi davranmak zorundadırlar, ikta sahipleri halkın mutluluğundan padişah adına sorumludurlar denmektedir. Başka bir örnek verecek olursak halkın fakir yaşamaması ve avare duruma düşmemesi padişahın farzı aynıdır yani özürlü olmadığı takdirde yapılmaması günah sayılan ibadettir denmektedir (Nizamülmülk, 2006: 49-57).

Selçuklu Devleti'nin sosyal yardımlar ile ilgili en önemli araçlarından ikisi olarak loncalar ve vakıflar sayılmaktaydı. Bahsettiğimiz bu iki yapının örgütlenme biçimleri ve farklı örnekleri ile modern anlamdaki sosyal yardım hizmetlerinin yerelde sağladığı hizmetlere ne denli yaklaştığına bakmakta fayda var. Türk kültüründe Ahi Teşkilatı olarak varlığını sürdüren ve kökeni 7.yy'a kadar uzanan yapının adının zamanla lonca olarak değiştiği görülmektedir (Baran, 1998: 2). Loncalar vakıflara göre daha çok mesleki eğitim ile ilgili kuruluşlar olarak göze çarpmaktadır. Bu yönüyle loncalar meslek edindirme faaliyeti ile günümüzün meslek odalarının hibrit bir bileşeni olarak değerlendirilebilir.

Meslekteki kural ve etiğin korunmasında olduğu kadar meslek erbablarının sorunlarının çözümünde de oldukça önemli yapılar olarak loncaların faaliyetleri sıralanabilir. Sanayinin henüz gelişmemiş olması nedeniyle el emeğinin ön planda olduğu üretim ilişkilerinin mevcut olduğu bir dönem olması itibariyle loncalar sadece kar amaçlı değil sosyal bir bakış açısıyla üretim ilişkilerini idame ettirmekte ve ufak yaşlardan beri meslek eğitimine önem vermektedirler (Tuna, 1979: 1). Daha sonra lonca ve gedik sistemi gibi adlarla anılacak olan ahilik teşkilatı bir çok ilde varlığını sürdürmekte ve sosyal güvenlik, askeri eğitim gibi hizmetlerin aksamadan yürütülmesine katkı sağlamaktadır. Mesleki eğitim ve mesleki kuralların oluşumunun dışında imece, iş yeri açma törenleri, yararlı kuruluşlar gibi sosyal yanı

kuvvetli çalışmalarla ahilik teşkilatının gelecek kuşaklara yararlı bir miras bıraktığından bahsedilebilir.

Selçuklu Devleti'nde yerelde sosyal hizmetlerin sunumunda en kapsamlı çalışan yapı vakıflar olarak değerlendirilebilir. Ahi teşkilatı hem alan olarak hem de kullanılan araçlar olarak vakıfların yapmış olduğu hizmetlerin çeşitliliğine haliyle ulaşabilmiş değillerdi. Ahilik sonrası adının lonca ve gedik sistemi olduğunu gördüğümüz daha çok mesleki eğitim odaklı çalışmalar yaptığına şahit olduğumuz bu teşkilatlanmalar, vakıfların geniş alanda sağladığı hizmetler nedeniyle kendilerine has mecrada faaliyet sürdürdükleri söylenebilir. Selçuklularda gördüğümüz vakıf sistemi ile ilgili olarak öncelikle farklı alanlarda faaliyet sürdürebildiklerini söylemek gerekir. Vakıfların buldukları coğrafyanın, insan ihtiyaçlarının ve hatta etnik yapının özelliklerine göre sosyal alanda hizmet sunduklarını da belirtmek gerekmektedir.

Vakıfların derinlemesine incelenmesinden önce dönemin önemli sosyal yardım hizmetlerinden birini sunan Darüşşifalar ile ilgili bilgiler vermekte fayda vardır. Tıp alanında hizmet veren ve varlıklarını vakıflar üzerinden sürdüren bu yapılar, dönemin şartları açısından özellikle batıya göre oldukça ileri hizmetler sunmaktaydı. Öncelikle söylemek gerekir ki İslam ülkelerindeki eşitlikçi yapının olduğu gibi Selçuklu darüşşifalarında yaşatıldığı gözlemlenmektedir. Hiçbir şekilde maddi, dini ya da etnik ayırım, sunulan sağlık hizmetlerinde farklılık yaratmamaktadır. Bu özellikleri ile darüşşifalar laik olma özelliklerini de ortaya koymaktadır (Acıduman, 2010; 10). Batıda sunulan sağlık hizmetlerinde tedavi metodlarının hem çok sınırlı olması hem de hekim olarak görev yapanların din adamı olması tıp alanında gelişmişlik seviyelerinde oldukça büyük fak yaratmaktaydı. Bu noktada çok açık şekilde ifade edilebilir ki sadece sağlık hizmetlerinde bile sosyal yardım algısının Selçuklu ve İslam coğrafyasında batıya göre çok ileri olduğu aşikardır. Bu noktada vakıfların maddi desteği ile hizmet sunan darüşşifalar dönemin koşullarına göre oldukça ileri hizmet sunan sağlık kuruluşları olarak değerlendirilebilir. Tedavi metodlarının çeşitliliği ve tıp alanındaki çalışmaların yoğunluğunun dışında sağlanan hizmetlerin parasız olarak herkese sunuluyor olması

sosyal yardım olgusunun oldukça güçlü bir göstergesi olarak dikkat çekmektedir (Acıduman, 2010: 10).

Darüşşifalar alan olarak tıp sınırları içinde faaliyet gösteren kuruluşlar olması nedeniyle çok geniş bir sosyal yardım ağını açıklamaya yetecek özelliklere sahip değildir. Fakat darüşşifaların hem hizmet sunmadaki verimliliği hemde yönetim biçimindeki etkinliği vakıflar ile ilgili ele alınacak hususlarda son derece faydalı bilgiler sunmaktadır. Vakıfların, ihtiyaç duyulan hizmetlerin her birinin, farklı kanallardan ihtiyaç sahiplerine ulaşmasını sağlayan örgütlenme biçimi, günümüzde yerel yönetimlerin israfa neden olabilen hizmet sunma problemine çare olabilecek nitelikte olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

Sağlık alanında yapılan sosyal hizmetlerden sonra vakıfların genel çerçevede yaptığı tüm çalışmalara ve bu çalışmaları yürüten bazı önemli vakıfların hizmetlerine eğilmek faydalı olacaktır. İlk olarak Vakıf (vakfetme) kavramı açıklanacak olursa, bir malın toplumun yararına, satılmamak kaydıyla ebedi olarak bağışlanması olarak tanımlanabilir. Vakıf kültürü çoğunlukla İslami öğeler taşısa da Bizans ve eski Türklerde de vakıf benzeri yapıların görüldüğünü söylenebilir (Köprülü, 1942: 3). Özellikle Hz. Muhammed zamanında vakıf kültürüne verilen önem, İslamiyetin yayılması sürecinde oldukça önemli bir rol üstlenmiştir. Anadolu'nun Türkleşmesi sürecinde de yine vakıf kültürü oldukça önemli bir araç olarak değerlendirilebilir. Hem sosyal ihtiyaçların giderilmesi hemde iskan politikalarında vakıflar önemli görevler üstlenmişlerdir (Çiftçioğlu, 2006: 25).

Anadolu'da Türklüğün ve İslamiyetin yayılmasında oldukça etkili olan vakıfların varlıklarını uzunca bir süre sürdürerek Osmanlı Devleti politikalarında da önemini sürdürdüğüne şahit olunmaktadır. Bu konuda farklı fikirler olmasına karşın vakıf çalışmaları Moğol istilası döneminde bile varlıklarını sürdürmekteydiler. Hatta Moğolların müsadereesine karşı malların vakfedilmesine rastlandığı ve bu sayede vakıfların daha da güç kazandığı söylenmektedir (Acıduman, 2010: 10). Osmanlı zamanında Anadolu'nun batı kısmı hariç birçok yerde mimari eserlerinin görülmesi ve alt yapı olarak gerekli çalışmaların yapılmış olması vakıfların bu alandaki

çalışmalarının sonucu olarak değerlendirilebilir. Çeşitli cami, darüşşifa, okul ve köprü gibi önemli eserlerin vakıflar bünyesinde oluşturulan kaynaklar ile yapıldığı görülmektedir (Kayaoğlu, 2002: 281). Anadolu'ya Türklerin gelmesinin ardından nüfus birkaç yüzyıl içinde oldukça büyük bir hız ile artış göstermiştir ve yeni göçlerin olması muhtemel görünmekteydi. Diğer taraftan göçlerin olması da devlet sisteminin daha kuvvetli hale gelmesi için gereklilik arz etmektedir. Göçler sonucu değişen yapının yeniden sağlam bir düzene oturtulmasında vakıfların yapacağı çalışmalar oldukça önemliydi. Diğer taraftan Anadolu'da yaşayan Hristiyan halkın bir bölümü de yurtlarını terk etmek istemiyordu ve gelen Türkler ile birarada yaşama yolunu seçmişlerdi. Demografik yapının karışıklığı karşısında vakıfların hizmetleri birarada yaşanan ve kaynaşmış bir halk meydana getirmiştir. Türkçe konuşan Hristiyanların sayısının da her geçen gün artmış olduğu gözlemlenmiştir.

Vakıflar ile ilgili değerlendirmeleri yaparken danışabileceğimiz sınırlı yazılı kaynaktan en önemlisi vakfiyelerdir. Vakfiye kelime anlamı olarak bir vakfın koşullarını belirten belge olarak kabul edilebilir (Büyük Larousse, 1986 , Cilt:19; "Vakfiye"). Vakıfların hangi alanda çalışacağı bir nevi tüzük görevi gören vakfiyelerde yazılırdı. Vakfiyeler, vakıf çalışmalarının titiz bir biçimde denetlenmelerine imkan sağlamaktadır. Sosyal amaçlarının yanında genelde büyük devlet adamları ve zenginler sayesinde maddi güç sahibi olan vakıfların bu sayede denetlenmesinin kolay olduğu söylenebilir. Vakıf denetimi ile ilgili mutasarrıf denilen görevliler oldukça yoğun mesai harcıyorlardı çünkü yapmış oldukları denetimin başarısı kendilerinin ödüllendirilmelerine imkan sağlarken yapılan hatalar ise cezalandırılmalarına yol açıyordu (Kurpalidis, 2011; 135). Vakfiyelerde yazan amaçlar ve elde edilen gelirlerin kullanımının yazılıyor olması vakfın sınırını çizmektedir ve alan dışına çıkılmasını engellemek için sıkı bir denetime ihtiyaç vardır. Diğer taraftan bölgede farklı görevler icra eden şihne, reis, imam, muhtesib gibi memurların vakıfların çalışmalarına ve denetlenmelerine yardım etmeleri de istenmiştir. (Kurpalidis, 2011; 134).

Günümüzün yönetim yapılarına baktığımızda belediyelerin yapmakla mükellef olduğu ve yapması beklenen birçok hizmetin Selçuklular ile başlayan

dönemde vakıflar üzerinden yerine getirildiği görülmektedir. Vakıfların aç olanların doyurulması, evsizlere barınak sağlanması gibi temel hizmetlerinin yanında ticaretin geliştirilmesi, aile yapısının güçlendirilmesi, kimsesiz çocukların sünnet ettirilmesi, gayri müzlimlerin ihtiyaçlarının giderilmesi gibi farklı alanlarda da çalışmalarına rastlanmaktadır (Kayaoğlu, 2002; 285). Vakıfların yapısını ve çalışma alanlarını açıkladıktan sonra kurulan vakıflar üzerinden yapılmış olan hizmetleri değerlendirmek gerekmektedir. Selçuklu kaynakları vakıfların yaptığı çalışmalar ile ilgili çok geniş bilgiler vermemektedir. Savaşlar, yangınlar, seller ve vakıf çalışmaları ile ilgili bilgi edinmek isteyen yabancıların belge kaçırmaları, elde kalan vakfiyeler ile değerlendirme yapma zorunluluğu doğurmuştur. Osmanlı döneminde geçtiğimiz zaman vakıflar ile ilgili sağlıklı bilgi elde etme imkanımız daha çok artıyor. Türk vakıf kültürünün zirve noktası olduğunu söyleyebileceğimiz Osmanlı döneminin temel sosyal hassasiyetlerinin tam anlamıyla anlaşılabilmesi ve daha sonra ki dönemde Türkiye için de sağlıklı değerlendirme yapabilmemiz için Selçuklu dönemini olabildiğince tahlil etmemiz gerekiyor. Bu noktada sınırlı da olsa Selçuklu döneminde kurulan vakıflar ve yaptıkları çalışmalar üzerinde durulacaktır.

Selçuklu dönemine ait vakıflar hakkında detaylı bilgi sahibi olmanın zorluğu çeşitli nedenler ile ortadadır. Vakıfların kimler tarafından, nerede kuruldukları bilinebilirken her bir vakfın hangi alanlarda faaliyet gösterdikleri bilinmemektedir. Selçuklu dönemine ait vakıflar ile ilgili yapılan çalışmaları ele aldığımızda Köymen'in 1974 yılında yazdığı "Selçuklu Devri Kaynakları Olarak Vakfiyeler" isimli çalışmasında 51 vakfiyeden bahsettiği görülmektedir. (Köymen,1974;aktaran Bayram,1995;140). Bahsedilen vakıflar çoğu hükümdar, vezir gibi devlet adamları ile hatunlar kişiler tarafından kurulmuştur denmektedir. Vakıflar Genel Müdürlüğünün kayıtlarına bakıldığında ise 57 tane vakfiyenin isimleri görülmektedir. Adı geçen her vakıf için geçerli olmasa da vakıflara ait yıllık gelirler ve harcama yapılan alanlarla ilgili bilgiler az da olsa mevcut bulunmaktadır (Bayram, 1995;140). Vakıflar Genel Müdürlüğü arşivlerinin internet üzerinden erişiminin sağlanmasını ardından gerekli belgelerin günümüz diline yakın çevirilerine ulaşma imkanı elde edilecektir.

Selçuklu vakıfları içinde günümüze ulaşan bazı vakfiye örnekleri mevcut olup, bahsedilen belgeler üzerinden vakıf çalışmaları hakkında değerlendirmeler yapma imkanına sahip olunmaktadır. Öncelikle Altun-Aba Vakfiyesi, vakıf çalışmalarını irdeleyebilmek için önemli örneklerden biri olarak görülmektedir. Altun-Aba Vakfiyesi amaç olarak ölen yoksulların gömülmesinin yanında daha çok İslamiyeti yayma gibi bir misyona da sahiptir. Altun-Aba Vakfiyesine bakıldığında Konya çevresinde yaşayan gayrimüslimler Ermeni, Rum ve Yahudi şeklinde ayrılmış ve her bir gurubun özelliklerinin yer aldığı görülmektedir. Konya’da medrese ve Beyşehir civarında bir kervansaray yaptıran vakıf gelirinin bir kısmını sonradan Müslüman olan gayri müslimlerin dini eğitim ve temel ihtiyaçları için harcamaya vakfetmiştir (Çiftçioğlu, 2006). Altun-Aba vakfiyesinden yola çıkarak görülen en temel şey İslam ruhundan hareketle faaliyet gösteren vakıfların bir şekilde yeniden İslamiyete hizmet ettikleridir. Haçlı Seferleri sırasında yolda kalan kimi Hristiyanların bakımı ve sağlık sorunlarının giderilmesinin yine vakıfların gelirleri ile sağlandığı görülmektedir. Hristiyan dünyasında henüz entellektüel bir düşünce devriminin gerçekleşmediği gerçeği de hatırlanırsa Doğu’nun yardımlaşmacı ruhu ve onu derinden besleyen İslami öğretilerin Hristiyanlık için tehdit oluşturduğu rahatlıkla söylenebilir.

Dönemin vakıfları içinde yine oldukça önemli faaliyetlerde bulunan Cacaoğlu Nureddin Vakıfları da Kırşehir, Kayseri ve Eskişehir bölgesinde varlığını sürdürmektedir. Medrese, türbe, mescit, zaviye gibi birçok alanda faaliyet göstermesinin ayrıca ölen yoksulların defin işlemleri de Cacaoğlu Nureddin Vakıfları tarafından karşılandığı bilinmektedir. Yapılacak her bir vakıf işleminin ayrıntılı olarak yazıldığı görülen Cacaoğlu Vakıflarında, yıkılan vakıfların gelirlerinin de yoksullara dağıtılması hükmü de yer almaktadır (Çiftçioğlu,2006). Genel olarak vakıfların eserleri istisnalar dışında günümüze ulaşmamaktadır ama ulaşan eserler içinde Kırşehir’deki medrese ile Kesikköprü Hanı, Nureddin Cacaoğlu Vakıfları’nın eserleri olarak varlıklarını hala sürdürmektedirler.

Toparlamak gerekirse Selçuklu Devleti’nin vakıf kültürünün etkisi ile oldukça önemli bir İslamiyeti yayma ve Türkleştirme faaliyetini gerçekleştirdikleri

söylenbilir. Kurulan vakıfların genel anlamda İslami değerler taşıdıkları ve İslamiyete hizmet ettikleri aşıkardır. Doğu'nun dönemin ileri düşüncesine sahip yapısı içerisinde uygulanan İslamiyeti yayma çalışmaları, Selçuklu Devleti'nin hoşgörülü yönetimiyle biraraya gelerek vakıf müessesesinin çalışma etkinliğini arttırmıştır. Vakıfların İslamiyeti yayma hususunda etkili oldukları da söylenbilir. Bu dönemde görülen hızlı Türkleşme ve Müslümanlığı seçenlerin sayısının hızlı şekilde artması Selçuklu yönetimine bağlı bir vakıf kültürüyle desteklenmektedir.

Türk topraklarındaki vakıf kültürünün gelişimi için Selçuklu başlangıç için iyi ama yeterli olmayan bir veri kaynağı olarak göze çarpmaktadır. Vakıf kültürünün daha derinlemesine şekillendiği ve vakıf çalışmalarının daha geniş alanlara yayıldığı dönem Osmanlı Devleti dönemi olarak göze çarpmaktadır. Çalışmanın Türk kültüründeki sosyal yardım kavramı ile ilgili bölümünün geri kalan kısmında Osmanlı Devleti'nin uzun yıllar süren iktidarında sosyal yardım faaliyetlerini gerçekleştiren en önemli yapı olarak vakıflar değerlendirilecektir.

## **2.2) Osmanlı Devletinde Sosyal Yardım Hizmetlerinin Yereldeki Uygulamaları**

Osmanlı Devleti, Türk kültürünün yardımlaşmacı yapısını ve İslamiyetin dayanışma temelli toplum düşüncesini iyi sentezlemiş bir devlet olarak değerlendirilebilecek bir çok hizmet sunmuştur. Çalışmanın bu kısmına kadar Türk devlet kültüründe hem İslamiyet öncesi hem de İslamiyet sonrasında, sosyal yardım faaliyetlerinin yapılış amaçlarına ve araçlarına değinmek amaçlanılmıştır. Bu bakımdan genel bir toparlama yapmamız gerekirse Osmanlı Devleti'nin, sosyal yardım hizmetlerini, Türk devlet örnekleri arasında en geniş kapsamda gerçekleştiren kurumsal yapıya sahip olduğu savunulabilir. Öte yandan Osmanlı devletinin sosyal yardımları yaparken dikkat ettiği hususlar da sosyolojik tahliller yapılabilmesi açısından oldukça önemli bilgiler sunabilmektedir. Sosyal yardım faaliyetleri

Osmanlı döneminde yine büyük ölçüde vakıflar bünyesinde gerçekleştirilmekteydi. Diğer taraftan daha önceki bölümlerde bahsedilen Ahilik teşkilatlarının farklı isimler altında, mesleki temelde sosyal yardım hizmetleri idame ettirdiğinden de söz edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin uzun yıllar süren iktidarının ilerleyen aşamalarında sosyal yardım olgusunun değişimi de ileride ayrıca gözler önüne serilecek diğer bir husus olarak dikkat çekmektedir. Öncelikle Osmanlı Devleti'nde sosyal yardımların öncüsü olan vakıfların daha önceki dönemlere göre farklılaşan yanlarına ve genişleyen çalışma alanlarına değmek gerekmektedir.

Vakıflar, Osmanlı Devleti için oldukça önemli sosyal hizmetleri yerine getiren yapılarıdır. Osmanlı'dan önceki dönemlerde hem Selçuklular hem de Beylikler dönemleri Türkleşmek ve dahası İslamiyeti yaymak amaçları ile vakıfları kullanmışlardır. Öyle ki Osmanlı Devleti bugünkü Türkiye'nin orta ve doğu bölgelerinde Selçuklu Devleti ile çeşitli beyliklerin eserlerinin zenginliği nedeniyle mimari eserler yapmamıştır, yoğun bir imar politikası gerçekleştirme ihtiyacı da duymamıştır. Osmanlı Devleti'nin vakıf kültürü açısından elindeki en büyük imkan kendisine bırakılan olumlu mirası daha da büyütürken zenginleştirilmiş bir vakıf sistemine dönüştürmesidir.

Osmanlı Devleti'nde de vakfiyelerin Meşrutiyet Dönemine kadar hayır amaçlı ve Allah rızası önceliğinde geliştiği söylenebilir. Meşrutiyete kadar geçen bu dönem yerini daha yapısal ve kurumsal çalışmalara bırakarak bir nevi sosyal politika halini alan bir dönüşüme girmiştir. Meşrutiyet ve sonrası döneme ilişkin çalışmalar ileride daha detaylı irdeleneceği için şimdilik Osmanlı Devleti'nde sosyal yardım çalışmaları ne ölçüde gelişmiş olduğuna bakmakta fayda var.

Vakıf yapısının nasıl olduğunu önceki bölümlerde anlatılmıştır. Genel anlamı ile vakıf çalışmalarına bakış öncelikle Allah rızası için ve Peygamber sünneti sayıldığı için önemsenmeye devam edilmiştir. Karşılaşılan iç ve dış zorluklara karşı vakıflar üzerlerine bazı sorumluluklar alarak gerekli çalışmaları hep yapmışlardır. Vakıf olarak adlandırılan bu bakışın Osmanlı Devleti içinde yaşayışına ve teknik detaylarına kısaca eğilmekte fayda var. İlk olarak vakfedilen malların gayri menkul olması şart olarak koşulmuş ve alacak durumundaki malların da vakfedilmesi

kesinlikle yasaklanmıştır. Bir işin olup olmayacağı belli değilse ya da olması muhtemel işe adak şeklinde vakfedilme gerçekleşmişse bu kabul edilemez sayılmıştır (Kazıcı, 2003: 46). Peki bu kuralları kim denetliyor? Devlet otoritesi sosyal alandaki bu faaliyetlere asla uzak durma niyetinde olmamıştır. Bu nedenle kadılar vakıfıyeleri saklar ve sürdürülecek hizmetin detaylarını defterlere kaydediyorlardı. Osmanlı içinde vakıfların kurulma yollarından biri açıkladığımız kadılardan izin alma biçiminde bu şekilde gerçekleşmektedir. Kadılar ayrıca vakıfların kimlere hangi hizmetlerin sunulacağını da denetlemektedirler. Ebedi olarak hayatlarını sürdürme amacıyla kurulan vakıfların sınırlarının çizilmesi oldukça önem arz etmiştir. Diğer taraftan vasiyet yolu ile de vakıf kurulabilirken, mal sahibinin arsasına cami yaptırıp, cemaat ile saf tutması ile de malını vakfedebildiği görülmektedir (Kazıcı, 2014: 46). Osmanlı Devleti'nin büyük bir sosyal etkinliğinin olmasında vakıfların ve vakıflara ilişkin düzenlemelerin titizlikle hazırlanması oldukça önem taşımaktadır.

Vakıfların sürdürdüğü faaliyetlere bakacak olursak karşımıza oldukça uzun bir liste çıkar ve birçok faaliyette muhtemelen eksik kalır. Genel bir başlık altında toplamak gerekirse dini amaçlı, sosyal amaçlı ve ekonomik amaçlı olmak üzere üç ana başlığa indirgenebilir (Akgündüz, 2013: 206-210). Sadece ihtiyaç sahibi insanların korunup kollanmasından öte hayvanlar ve farklı ihtiyaçları olan toplum kesimleri de vakıfların çalışma alanlarında yer almaktadır (Keskinoğlu, 1973: 109). Vakıf çalışmalarının, toplumsal yaşamı etkileyen her türlü soruna çözüm aradığı ve problemlerin birbirini tetikleyebileceğini göz önünde bulundurduğu görülmektedir.

Vakıfların amaç edindiği çalışmaların yürütülmesi hususunda da aynı özenin gösterildiğini, çalışanların da sosyal ihtiyaçlarının karşılandığı görülmektedir (Kazıcı, 2003: 123). Türk İslam kültüründe daha çok ihtiyaç sahipleri temelinde dini bir bakış açısı ile çalışmalarını sürdürdüğü görülen vakıflar, Osmanlı döneminde sendika benzeri örgütler, sigorta kurumları benzeri örnekler de sunuyor. Çalışan işçilerin haklarına yönelik vakıfların varlığı bu konuda çok önemli bir örnek teşkil etmektedir. Çalışanın iş kazası nedeniyle ortaya çıkardığı zararı tazmin etmek için de bazı vakıflar içinde bir bütçe oluşturulmaktaydı. (Keskinoğlu, 1973: 109). Böylece işçilerin ve işverenin karşılıklı hakları korunarak, üretim faaliyetinin sosyal hayata yöneltiği olumsuz dışsallık minimize edilmektedir.

Vakıf kültürünün gelişmesi ve devletin de bu konuda dini esasları ön plana çıkararak durumu uygun olanları malını vakfetmeye teşvik etmesi, ortaya önemli bir maddi güç çıkmasına neden olmuştur. Bu durumda bazı bölgelerdeki vakıflarda, genişleyen sınırın da yarattığı otorite boşluğu ile zaman zaman yozlaşmalar meydana gelebilmektedir. Kendi çıkarını korumaya çalışan mütevelliler ya da vakıf üzerinden kazanç elde etmeyi düşünen güçlü insanların, maddi gücü önemli hale gelen vakıflardan pay almak istemeleri beklenebilecek bir olay olarak değerlendirilebilir. Bu noktada vakıfların genel kontrolü için 1587 senesinde Evkaf'ı Hümayun Nezareti'nin kurulmuştur. Evkaf'ı Hümayun Nezareti mahareti ile ortaya çıkan yozlaşma çözülmeye gayret gösterilirken sayısı artan vakıfların monarşik düzene uygun bir biçimde kontrol edilmesi amaçlanmıştır (Kazıcı, 2003: 111). Dini esaslar ve sünnet temelinden çıkan vakıflar zamanla hem içerde çeşitli sorunlarla mücadele ediyor hem de değişen şartla nedeniyle devletin güçsüzlüğüyle birlikte yavaş yavaş çözülmeye başlamıştır.

Osmanlı Devleti için vakıfların öneminin büyük olduğunu ve bu vakıfların eserlerinin hala yaşadığı bilinmektedir. Öte yandan ilginç olan nokta vakıfların kaderi ile Osmanlı'nın kaderi, yükselme ve yıkılma arasındaki çizgide birebir uyum gösteren bir seyir izlemesidir. Osmanlı yönetim anlayışının batılı devletler karşısında güç kaybetmesi ile vakıfların gücünün azaldığı görülmektedir. Vatandaşların sorunlarının da devletin çöküşe geçmesi ile oldukça büyük hızla artması sosyal yardımlara ihtiyaç duyulan kesimlerin oluşmasına neden olmuştur. Tanzimat döneminde devletin kurumsal yapısında modernizasyon yapılmaya başlanmış ve devletin yıkılmasına kadar bu süreç devam etmiştir. Sosyal yardım olgusunun artık vakıflardan çıkıp bir politika olarak devlet eline geçmesi de Tanzimat Dönemi ile başlamaktadır demek doğru olacaktır. Tanzimat ile kurulmaya başlanan batıdan devşirme kurumlar, Meşrutiyet ile sosyal yardım alanına girmektedir. Bu dönemde gördüğümüz diğer önemli nokta da II.Abdülhamit'in sosyal yardımları kendisine muhalif olanlardan çekindiği için halk desteği kazanmak amacıyla oldukça önemsemesidir (Özbayrak, 2011: 13). Uzun yıllar süren baskı döneminde kontrolü kaybetmek istemeyen II.Abdülhamit böylece sosyal yardım yoluyla halkın tepkisini yumuşatma yolunu seçmiş olmaktadır. Bu konuda II.Abdülhamit'in Türkiye'ye bir

miras bırakıp bırakmadığı sonraki bölümlerde ele alınacak konular ışığında cevaplanması umulan sorulardan biri olarak çalışmada yer almaktadır. Türkiye’de sosyal yardım olgusunun popülizm ve klientalizm ekseninde ne denli adaletli olduğu II.Abdülhamit döneminde yapılan sosyal yardımların yapılış amacı ile yakın ilişkili olarak değerlendirilebilir.

Monarşik yapı uzun süren iktidar döneminde ilk defa büyük bir sarsıntı geçirdiği için sosyal yardımların halka inmek için önemli bir yol olduğu da böylece keşfedilmiş olmaktadır. Yapılan her sosyal yardımın politik amaçla yapıldığı sonucu elbette buradan çıkarılmamalıdır. II.Abdülhamit zamanında iş kazalarında yaralananlar, engelliler, afet mağdurları çeşitli sosyal politikalar ile korunmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu dönemde 1894 İstanbul Depremi meydana geliyor ve sosyal yardıma muhtaç insanların yaraları sarılmaya çalışılıyor. Devletin yaşadığı zor dönemlerde halkın zorlaşan yaşam şartları kısıtlı imkanlar ile giderilmeye çalışılmaktadır. Bir toplumdaki sosyal yardım kültürü, doğal afet ya da beklenmedik felaketler karşısında da hareket kabiliyetini ve çözüm üretme kapasitesini ortaya koymaktadır. Toplamların yaşadığı felaketlerden sonra ortaya çıkan krizin yönetilmesi sosyal yardımlar ile ilgili mevcut kültürü de bir nevi maddi olarak ortaya çıkması sonucunu doğurduğu söylenebilir.

### 3) TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL HİZMETLERİN GELİŞİMİ

#### 3.1) Osmanlı Devletinde Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Türkiye’nin sahip olduğu kültürel ve sosyal özellikler de olduğu gibi yönetim yapısında da Osmanlı izleri oldukça kuvvetli görülmektedir. Osmanlı zamanında kurulan kurumların bazılarının hala varlıklarını devam ettirmelerinin yanında yönetim gelenekleri ve yerleşik korkuları da aynı ölçüde Türkiye’nin yönetim kodlarında yer aldığı söylenebilir. İslamiyet önceki Türk medeniyetlerinden Anadolu’ya intikal eden değerler nasıl ki İslamiyetle tanışınca bir takım değişikliklere uğramışsa aynı şekilde Osmanlı içinde var olan yapılar, kurumlar ve yönetim anlayışları yaşanan gelişmeler çerçevesinde kimi zaman önemli değişikliklere uğrayarak Türkiye’nin yönetimine sirayet etmiştir.

Türkiye’nin yerel yönetimi ile ilgili yapılacak bir değerlendirme büyük ölçüde Osmanlı Devleti’nin yerel yönetim açısından irdelenmesini gerektirmektedir. Daha önce sosyal yardım hizmetlerinin Türk devlet kültüründeki biçimini ortaya koyarken şahit olduğu üzere Türk devletleri kendilerinden önceki devlet yapılarından oldukça etkilenmişlerdir. Bu konuda Türkiye’nin de önündeki en önemli örnek hiç kuşkusuz Osmanlı Devleti’dir. Osmanlı Devleti’nin yerel yönetim yapısının geniş topraklar üzerinde nasıl bir etkinlik sağladığı büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetim kavramının Türk devlet geleneğinde önemli yer tutan bir kavram olduğu söylenemez. Bu bakımdan ilk olarak değinilecek husus Osmanlı Devletinin yerel yönetim konusundaki çalışmaları ve geçirilen değişimlerdir. Elde edilen verilerin Türkiye’nin yerel yönetim ile ilgili algısına ne şekilde etki ettiği büyük önem taşımaktadır.

Osmanlı Devleti’ne gelindiğinde yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişe sahip olmadığı görülmektedir. Genel anlamda yerel yönetimlerin batıda geçirdiği evreler ile Osmanlı’daki yerel yönetim gelişimi paralellik göstermemektedir. Öncelikle yerel yönetimlerin demokrasi kavramı ile yakın ilişkili olduğu ve halkların

demokratik bilinci kazanmaya başladığı dönemlerden sonra yerel yönetimlere ağırlık verildiği görülmektedir. Antik Yunan'a bakıldığında şehir devletlerinin yönetim biçimi yerel yönetim açısından önemli bir düşünce alt yapısı oluşturmaktayken, burjuvazinin yükselişi, derebeyliklerinin çöküşü yerel yönetimler kavramının özüne olumlu katkılar sağlayan diğer gelişmeler olarak göze çarpmaktadır (Akçakaya-Özer, 2014: 53). Osmanlı için ise yerel yönetime ilişkin reformların daha çok dış etkiler ve iç güvenlik göz önüne alınarak, yukardan inme yapıldığı görülmektedir. Yüzyıllarca süren yönetimde söz sahibi olma mücadelesinin etkisi, bazı bölgelerin merkezi yönetim karşısında güç kazanmaları gibi gelişmeler ile yerel yönetim anlayışının batıda uzunca tartışıldığına şahit olunmaktadır. Osmanlı halkları çok büyük oranda, batıların geçirdiği evrelerden habersizdi ve haliyle yönetime katılma konusunda ya da reform çalışmaları yapmak için talepkar görünmemektedirler. Herşeyden önce Osmanlı'da muhalefet adı altında değerlendirebileceğimiz ve uzun süre canlı kalabilen herhangi bir duruştan bahsedilememektedir. Diğer taraftan batıda gelişen yerel yönetim düşüncesi tamamen muhalif öğelerden beslenerek büyümüştür.

Osmanlı Devleti için yerel yönetime yönelik reform çalışmalarının Tanzimat Dönemi ile başladığı görülmektedir. Yüzyıllarca kendi varlığını özellikle batılı devletlerden olmak üzere herkesten üstün gören Osmanlı'nın, yaşadığı çöküş ile çeşitli konularda reform yapma zorunluluğu taşıdığını söylenebilir. Yerel yönetim konusundaki reformların başlama süresinin Tanzimat'a kadar başlayamamasının diğer bir nedeni ise otoritesi tartışılmayacak bir güç olan padişahın hem sosyal hem siyasi hem de dini varlığına alternatif gibi görünecek bir mahalli yetki paylaşımının kabul edilemeyecek olmasıdır (Eryılmaz, 2014: 229). Tanzimat öncesi Osmanlı'da yerel yönetimlerin dört şekilde kademelendirildiği görülmektedir. Eyalet, sancak, kaza ve köy şeklinde gördüğümüz yerel birimlerin daha çok askeri amaçlar ve bayındırlık hizmetleri sunmak gibi hizmetleri vardı. Asker ihtiyaçlarının karşılanması ve toprağın ekilip biçilmesi gibi amaçların yanısıra köprü, yol gibi bayındırlık hizmetleri de ordu-devlet ilkesine hizmet etmek amacıyla sürdürülmüştür. Diğer taraftan ayrıcalıklı eyaletlerin varlığı da tam olarak eşleşmese bile yerel yönetime işaret eden örnekler sunuyor denebilir (Kırışik-Sezer, 2006: 6). Ayrıcalıklı eyaletlerin bazı askeri sorumluluklardan muaf olması ve vergi vermemesi nedeniyle sadece idari

bir yapıları olduğu savunulabilir. Genel anlamı ile ayrıcalıklı eyaletlerin kritik bölgelerde ya da sembolik önemi olan topraklarda yer aldığı düşünülürse, yayılma politikasını sürdüren Osmanlı Devleti için asker ihtiyacını gidermede kaynak sağlamama ya da maddi olarak devlet bütçesine katkıda bulunmama özellikleri nedeniyle sistem dışında kalan ögeler oldukları söylebebilir.

Klasik anlamda belediyeçilik Osmanlı'ya ancak Tanzimat ile gelebilmiş ve ihtiyaç duyulan hizmetlerin sunumundaki aksaklıkların görülmesi malesef dış güçlerin etkisi ile gerçekleşmiştir. Öyle ki Kırım Harbi nedeniyle İstanbul'a gelen yardım kuvvetlerinin askerleri alt yapı sıkıntıları ile karşılaşırken, büyük şehirlere yapılan göçlerde hem üretimi düşürmüş hem de alt yapı sorunlarını büyümesine yol açmıştır (Akçakaya – Özer, 2014: 66). Belediye işlerinin kadının otorite olarak görev yaptığı çok parçalı bir sistemde yürütme çabaları, yaşanan gelişmelerin etkisi ile yavaş yavaş çözülmeye başlamıştır. Bu noktada etkili olan bazı hususlara dikkat çekmek doğru olacaktır. İlk olarak devletin çöküşünün panzehrini batının ileri teknolojisini ve kurumlarını örnek almakta bulan devlet yönetimi diğer taraftan gelişen siyasal düşünce akımlarına da maruz kalmıştır. Demokrasi ve milliyetçilik temelli muhalif tavır, zaman zaman büyük devletlerin de desteği ile önemli denebilecek bir hareket alanı elde etmiştir. Monarşik yapıya karşı yürütülen bu tavıra ek olarak katı merkezîyetçi tavrın yumuşatılması gerektiği düşüncesi de güç kazanınca devletin çözülmeye paralel bir dönemde yerleşme adımları da atılmaya başlanmıştır.

Bildiğimiz anlamda ilk başarılı belediye teşkilatı 1857'de kurulan ve Beyoğlu – Galata bölgesini içine alan Altıncı Daire-i Belediyesidir (Urhan, 2008: 86). Beyoğlu - Galata bölgesinin gayrimüslim insanların yoğunlukta olduğu bir yer olmasının yani sıra belediye kavramına aşına olan insanların da bu bölgede yaşıyor olması belediye teşkilatının kurulmasında etkili olduğu söylenebilir. Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasından önceki döneme bakıldığında ilk önce 1854 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulduğunu ancak Tanzimat döneminde sıkça rastlanılan kurumlar arasında ikilik yaşanması mefhumuna kurban edildiği söylenebilir. Ayrıca İstanbul Şehremaneti'nin mali olarakta sınırlı kaldığını söylenebilir. Belediye ile ilgili yapılan ilk çalışmaların başarısızlığının ardından batıdaki örneklere şahit olmuş

kişilerden İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Komisyon yaptığı değerlendirmelerden sonra İstanbul genelinde on dört belediye dairesinin kurulmasını gerekli buluyor ancak sadece Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir gerçi daha sonra diğer dairelerde kurulmuştur ancak genel olarak batılıların tavsiyesi ile oluşturulmaya çalışılan bu yapı uzun sürememiştir (Eryılmaz, 2014: 234). Mali imkanlar da elde etmesi sağlanan Altıncı Daire-i Belediye varlığını 1913 yılına kadar sürdürerek daha sonra dairelerin kapatılması kararıyla İstanbul Şehremaneti bünyesine girmiştir (Akçakaya – Özer, 2014: 67).

İstanbul için bahsedilen gelişmeler yaşanırken Osmanlı'nın taşra teşkilatı için de 1864 yılında Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Yerel yönetim çalışmalarının neredeyse tamamında görülen Fransız modeline bir başka örnek olarak Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesinin çıkarılmasını gösterilebilir. Eyaletlerin yerine vilayetler, sancakların yerine livalar getirildiği görülmektedir. Belediye çalışmalarının İstanbul'daki kadar hız kazanması ancak 1871 Nizamnamesi ile gerçekleşebilmiştir. Genel olarak 1871 yılına gelindiğinde de belediyelerin tüzel kişiliğinin hala mevcut olmadığı görülmektedir. Bu tarihe kadar kurulan teşkilatlar son derece pragmatik düşünceler ile kurulmuştur. Özünde halkın söz sahibi olması ve bir takım özerklikler taşıması gereken yerel yönetimler, bozulan vergi sistemini düzeltmek, basit faaliyetler yürütmekten öte bir göreve layık görülmemiştir. 1877 yılına gelindiğinde ise Vilayetler Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu tarih ayrıca belediyelerin tüzel kişilik kazanmasının tarihi olarakta ayrıca önem taşımaktadır (Tablo1). Öyle ki vilayetler bu kanun ile elde ettikleri statüyü 1930 yılında oluşturulan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar devam ettirmişlerdir.

**Tablo 1- Osmanlı'da Belediyelerin Tüzel Kişiliği**

|  |                                 |
|--|---------------------------------|
| <b>1864 Nizamnamesi</b>                | <b>Tüzel Kişiliği Yok</b>       |
| <b>1871 Nizamnamesi</b>                | Tüzel Kişiliği Yok              |
| <b>1877 Vilayetler Belediye Kanunu</b> | Tüzel Kilitleri Var.            |
| <b>1912 Şehremaneti Kurulması</b>      | Tüzel Kişilikleri Kaldırılıyor. |

Kaynak: Osmanlı Döneminde belediyeler ile ilgili çıkarılan kanunlar ve düzenlemeler ışığında çizilmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yerel yönetim kurumu olarak belediyeçilik hikayesi hem geç başlamış hem de yaşanan gelişmelerden çok etkilenmesi nedeniyle oldukça sekteye uğramıştır. Belediyelere ait işlerin vakıflar, loncalar gibi birimler nezdinde yürütülmüş olması, kadı gibi tüm hizmetlerin denetlenmesini sağlayan bir otorite bağlı olunması, klasik anlamda belediyeçiliğin gelişimi için aşılması gereken sorunların büyüklüğünü ifade etmektedir. Öncelikle görülüyor ki hizmet, hak edilen değil layık görülen bir obje olarak kabul ediliyor. Hizmetin sunuluş biçimi de oldukça yoğun dini bir bakış açısı temeli gerçekleşmiştir. Bahsettiğimiz olgular çerçevesinde belediye gibi yeni ve oldukça uzak bir kavramın varlığını sürdürmesi oldukça zor olmuştur. Yapılan yenilikler büyük oranda tavsiye ve müttefiklerin isteklerinden doğduğu için sık sık düzenlemeler yapma gereksinimi ortaya çıkmıştır. Kısa bir sürede olsa tüzel kişilik sahibi olan belediyeler, özerk kurum olma yolunda Cumhuriyet Dönemi'nde nasıl bir yol çizmiş buna bakmak gerekmektedir.

### **3.2) Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Yerel Yönetimler**

Cumhuriyet'in ilk yıllarında genelde Osmanlı zamanında hizmet sunan bazı kurumların varlıklarını sürdürdüklerine şahit olunmaktadır. Yerel yönetim anlayışı içinde bu genellemeyi yapmak doğru olacaktır. Merkezi yönetimin politikalarını uygulama görevinden daha öteye geçebilecek bir sınır öngörülme yerel yönetimlerin daha ilerki dönemlerde geçireceği değişimler oldukça önem taşımaktadır. Osmanlı döneminde merkezi otorite karşısında güç kazanma ihtimalleri nedeniyle idari ve mali özerkliğe sahip olamayan yerel yönetim organları, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarında bu sefer devletin bölünmez bütünlüğü ilkesine gelebilecek zararlar göz önünde bulundurularak, merkezi yönetimin parçası şeklinde konumlandırılmıştır. Yerel yönetimlerin gelişimi ile birlikte konumuzun temel noktalarından olan sosyal hizmetlerin, hem tarihçesi hem de yerel yönetimler ile ilişkileri bu başlık altında değerlendirilecektir.

Milli mücadele döneminin anayasası olan Teşkilatı Esasiye Kanunu, yerinden yönetimi hayata geçirmeye çalışarak Osmanlı zamanından beri var olan merkeziyetçiliği yumuşatmaya çalışmıştır. Teşkilatı Esasiye Kanunu yerinden yönetim ve ademi merkeziyetçilik gibi prensipleri içinde barındırmakta hatta günümüzde bile yerel yönetimlerin giremediği alanlarda faaliyet sürdürmeleri anayasa ile tanınmıştır (Akçakaya – Özer, 2014: 74). 23 maddenin olduğu bir anayasada 10. ve 21. Maddeler arasındaki bölümün yerel yönetimlere ayrılmış olması dikkat çekicidir (<http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1921>). Ne yazık ki klasik bölünme kaygıları nedeniyle anayasada var olan hükümler uygulanamamıştır. Anayasa tarihi boyunca görülen önceki anayasayı tamamen zıt yönde değiştirme alışkanlığı, 1924 Anayasası ile toplumsal hayata girmektedir. Önceki anayasada tam 21 madde ile açıklanan yerel yönetime ilişkin bölüm 1924 Anayasası'nda tüzel kişilik ve yerinden yönetim maddeleri ile sınırlı bırakılmışlardır (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>). Yerel yönetim organları daha çok coğrafi bir tanım olarak 1924 Anayasasında yer almıştır. Türkiye'nin yerel yönetim alanında en uzun soluklu kanunu olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanun, yakın zamana kadar, çeşitli değişiklikler geçirerek varlığını sürdürmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu yerel yönetimlerin gelişimi açısından günün şartlarına göre milat olarak değerlendirilebilecek öneme sahiptir. Diğer taraftan uluslararası gelişmelerden etkilenerek yapılan kanunsal düzenlemelere de örnek olarak gösterilebilir. Öyle ki 1929 Krizi sonrasında devletçiliğin yükselişe geçtiği bir dönemin başlamasının öncesinde İzmir İktisat Kongresi ile kapitalist ekonomik model yürütülmeye başlanmıştı. Bu vesile ile hem yerel yönetim ile ilgili günün değişen şartlarına ayak uydurmak hem de merkez ile yerel örgütler arasındaki görev dağılımını oluşturmak amacı ile İç İşleri Bakanlığı öncülüğünde 1580 sayılı Kanun ile ilgili çalışmalar başlatılmıştır (Sunay, 2008: 60). İstanbul ve Ankara dışında belediyeler arasında eşitlik sağlanmıştır. İstanbul ve Ankara dışında belediye başkanlarının atanması yerini seçime bırakarak halkın katılımına yönelik bir gelişme meydana gelmiştir. Belediyelerin çalışmalarını etkin yürütebilmesi için Belediyeler Bankası kurulmuştur. Belediyelerin Osmanlı zamanında, mali açıdan yaşadığı

zorlukların yapılan reform çalışmalarını sekteye uğratması nedeniyle Belediye Bankası'nın kurulmasının amaçlandığı ve belediyelerin mali işlerinde oldukça önemli bir pozisyona sahip olduğu söylenebilir (Reuter, t.y : 48) . Son olarak 1580 sayılı kanuna baktığımızda vesayet ilişkisinin devam ettiği görülmektedir. Merkez ile güçlü bir denetim bağı kurularak faaliyetlerin diğer kanunlar ile uygunluğu da denetlenmektedir.

1580 sayılı Kanun uzun yıllar içinde, yaşanan değişikliklerin de etkisi ile birçok defa değişime uğramıştır. Türkiye'nin siyasi yapısı içinde meydana gelen önemli olayların direk kanun değişikliklerine yol açması, yerel yönetim bakış açısının yerleşmesinin zaman alacağına en güçlü göstergesi olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarından beslenen doğası tamamen ihmal edilerek yaşanan darbeler, seçim sisteminin değişmesi gibi nedenler ile yerel yönetimi ilgilendiren kanunlar şekillendirilmiştir (Sunay, 2008: 62). Konunun temel başlıklarından olan sosyal yardım hizmetlerinin gelişiminin ihmal edilmesinin de en önemli nedenlerinden biri olarak saydığımız nedenler sıralanabilir. Görevler ve sınırlar konusunda uzlaşamayan bir ortamda belediyelerin sosyal hizmetler konusunda yereldeki güç olması beklenemez bir durum olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'nin yerelleşme sürecinde iç faktörlerin etkisinden önceki bölümlerde söz edinilmiştir. Zaman içinde yaşanan toplumsal ve siyasal olayların yönetim anlayışında farklılıklara yol açması nedeniyle birçok kanun defalarca değişmiştir. Bu noktada değinilmesi gereken diğer bir husus ise Avrupa'da yaşanan değişimlerin Türkiye'ye olan etkisi olacaktır. Avrupa'nın yaşamış olduğu tecrübelerin Türkiye üzerindeki etkileri özellikle 19. Yüzyıl itibariyle oldukça keskin olmaktadır. Genelde sonuca odaklanan yönetim anlayışı, gelişmelerin nedenlerine derinlemesine inmeye gerek duymamıştır. Diğer taraftan temelsiz gelişen akımlar her alanda olduğu gibi yönetim alanında da eksik sonuçlar doğurmaktadır.

Avrupa'lı devletlerin 1970'li yıllara gelindiğinde bazı dönüşümlere ihtiyaç duymaları ve yönetim hantallığını hafifletmek istemeleri nedeniyle, etkinlik – verimlilik dengesini tartışmaya başladığı görülmektedir (Özer, 2006: 4). 1929 Buhranı ile devletler oldukça geniş bir alanda hizmet sunma zorunluluğunu

yüklenmişlerdir. Uzunca bir süre devam eden fakat çok güçlü olmasada zaman zaman tartışılan devletlerin ağır görev yükleri, değişen paradigma ile farklı noktalardan eleştiriler almaya devam etmiştir. Devletlere yürüttükleri hizmetlerin tıkanıklığa ve verimsizliğe yol açtığı konusunda yapılan eleştiriler, 1970’li yıllarda birçok devletin yaşadığı bütçe krizleri nedeniyle oldukça güçlenmiştir. Sözünü ettiğimiz bu dönemde Türkiye henüz yönetim açısından yürütmesi gereken tartışmaların oldukça gerisinde kalmıştır. Kamu yönetimi ile ilgili yürütülen çalışmalar bile oldukça sınırlı iken yerel yönetimler ile ilgili atılması gereken adımlar atılmamıştır.

Türkiye için yerelleşme çalışmalarının miladı olarak 24 Ocak 1980 kararlarını kabul etmemiz mümkündür. 1980’li yılların Türk kamu yönetimi, hem bürokratik yapısının sıkışıklığı ve verimsizliği hem de yönetim anlayışının toplumsal değişimlere mesafeli yaklaşımı nedeniyle olması gereken noktadan çok uzak bir yerdeyken, kaynak israfına yol açan bir görüntü çizmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 420). Askeri darbenin ardından kurulan hükümetin programında da gördüğümüz ve Türkiye’nin ekonomik ve sosyal gelişiminin önündeki en büyük engellerden biri olarak görülen “kamu yönetiminin”, düzenlenmesi vurgusunun, reform çalışmalarında önemli bir viraj olduğu görülmektedir (Coşkun, 2010: 27). 1980’li yıllar katı merkezîyetçi ve geleneksel yönetim algısının artık geçerliliğini yitirdiğinin fark edildiği milat olarak kabul edilebilir (A.H.Aydın, 2013: 242). Türkiye için yerelleşme adımlarının başladığı tarih olarak 24 Ocak Kararlarını göstermemizin en önemli nedeni katı merkezîyetçilik konusunda sistemin kendine yönelttiği eleştiriler olmuştur. Ekonomik sistemin liberalleştirilmesi ile birlikte ülkede daha önce tartışılmayan konular gündeme getirilmiş, devlet kurumlarında reform adı ile restorasyonlar yapılmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili fikirler olabileceği en güçlü şekilde dillendirilmeye başlanmıştır. Yine de 1980 sonrası yoğunlaşılacak çalışma ve reformların kısa süre içinde geniş etki yarattığı söylenemez.. Cumhuriyet Döneminden 1980’lere kadar geçen zaman zarfında yapılan her çalışmanın tersinin yapıldığı, bürokrasinin özellikle modernize edilmeye özen gösterildiği, bilimsel teknikler ile gelişme sağlanmanın araç olarak kullanıldığı bir dönem yaşanmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014: 420).

Özelleştirmelerin başladığı görülen bu dönem ekonomik modelin değişimi ile birlikte kamu sektörünü küçültmeyi hedeflemiştir. Bu dönemde TODAİE'nin hazırladığı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) zamanın yönetim algısını ve yapılacak değişiklikleri ortaya koymak açısından kamu yönetim ile ilgili önemli bir rapor olarak dikkat çekmiştir. KAYA Projesinin çalışmamızın içeriği ile ilgili öne çıkardığı ve yapılması gerekenler arasında yer verdiği husus aşırı merkeziyetçiliğin yumuşatılarak mahalli idarelere yetki verilmesi yönündeki fikirleridir. KAYA Projesi, modernizasyon düşüncesi ile yapılmış en kapsamlı adım olsa da etki alanı sınırlı kalarak daha sonra atılacak adımları az da olsa etkilemiştir (Coşkun, 2010: 27).

1990'lı yıllar gelişim açısından farklı bir yola girildiğini gösterirken, hızlı ve köklü değişimin önünde bölgesel bazı sorunlar olması nedeniyle aksaklıklar yaşanmıştır. Özellikle 90'lı yılların terör olayları yerel yönetimlerin gelişimine engel teşkil demek yanlış olmayacaktır. Kriz ve terör ile özdeşleşen bu yıllar, siyasetin yolsuzlukla anılması ve bürokrasi – siyaset gerginliği ile asıl tartışılması gereken, etkin – verimli kamu yönetimi anlayışını oluşturamamıştır. Yerelleşmeye işaret eden ve sosyal politikalar konusunda daha çok belediyelerin sorumluluğunu arttıran politikalar 2002 seçimleri sonrası Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı zamanında karşımıza çıkmaktadır.

Ak Parti'nin iktidar olduğu 2002 seçimleri, birçok konuda olduğu gibi kamu yönetimi algısında da köklü diyebileceğimiz değişikliklerin yaşanmasında önemli bir zamanın başlangıcı olduğundan bahsedilebilir. Yönetim açısından farklılıkların sesinden zenginlik üreten parti söylemi, yönetim alanında farklı seslerin daha iyi duyulabileceği, hizmetin yerinden gördürülmesi usulünü benimsemiş görülmektedir. Merkeziyetçi yönetim anlayışının ve bürokrasinin tıkanıklığının en büyük şikayetçilerinden olan AKP iktidarı, yönetim alanında öncelikle kanun tasarıları ile adımlar atarak, Yeni Kamu Yönetimi anlayışına paralel çalışmalar gerçekleştirme amacına yönelik politikalar uygulamıştır. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkelerini ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile geniş bir kamu yönetimi reformu süreci başlatılmış olmaktadır.

75 yıl boyunca yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlükten kaldırılarak yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin şekil yönünden iptal ettiği bu yasa ile ilgili karışıklıkların giderilmesi için 6 aylık bir geçiş süresi verilmiştir. Sürenin dolmasını takip eden süreçte 5393 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten öncede 5197 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu çıkarılmıştı. Önemli değişikliklere imza atan bu kanunların yerleşme ile birlikte sosyal yardımlara ne gibi etkileri olduğuna ileride değinilecektir.

Bu noktadan sonra Türkiye'nin sosyal güvenlik çatısının altındaki sosyal hizmetlerinin tarihçesi ile yerleşme hareketinin birlikte ele alınmasında fayda var. Yerleşme konusunda çıkarılan kanunlar ve 2002 sonrası iktidar olan anlayışın retoriğinde sosyal yardımların çok geniş yer tutmuş olması, yerleşme ve sosyal yardım ilişkisini 2002 sonrasında birlikte ele almak gerektiğini ortaya koymaktadır. Zaman zaman kavramların teorik boyutu ile pratikteki uygulama biçimi arasındaki farklılıklar çalışmalar sırasında büyük zorluklar çıkarabilmektedir. Bu çalışmanın içinde yer alan sosyal yardımlar ve yerleşme kavramlarında da bahsedilen zorluklar oldukça hissedilmiştir. Teori boyutunda kavramların ne olduğuna hapsolmaktan ziyade pratikte nasıl uygulandığına bakılması önemli görülmektedir.

### **3.3) Türkiye'de Sosyal Yardım Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi**

Türkiye'de devlet, sosyal yardım; ihtiyaç sahibi hanelere ve kişilere, muhtaçlıkları nedeniyle tek taraflı karşılıksız olarak ve/veya kamu hizmetlerine katılım, geri ödeme gibi bir edimi yerine getirme şartına/şartlarına dayalı olarak yapılan ayni ve nakdi yardımlar olarak tanımlamıştır (Sosyal Yardım Verilerinin Kaydedilmesine ve Paylaşılmasına İlişkin Yönetmelik, md; 4/(p)). Akademik çalışmalarda, Türkiye'de sosyal güvenlik kavramı ve sosyal hizmet kavramı ile farklı noktalarda yer alan fakat birbiri ile ilintili kavramlar olarak göze çarpmaktadır. Öncelikle söylemekte fayda vardır ki literatürde sosyal yardım, sosyal güvenlik ve

sosyal hizmetler farklı başlıklarda yer almaktadır fakat yakın alanlarda çalışan başlıklar olarak değerlendirilebilir. Türkiye örneğinden yola çıkarsak sosyal hizmetler; (mülga) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun yaptığı faaliyetler, çocuk, yaşlı, engelli, kadın gibi dezavantajlı ve risk altında olan gruplara yönelik psikososyal destek ve kurumsal bakım hizmetlerini kapsamaktadır. Sosyal hizmetler ile sosyal güvenliği ayıran noktaların en keskin olanı sosyal güvenliğin daha çok iş ve işin yerine getirilmesi süreçlerinden doğan problemlerin çözülmesine odaklanması ve uzun ve kısa vadeli zorunlu sigorta faaliyetlerini yürütmesidir. Bu kavramlar çerçevesinde yürütülen faaliyetlerle ilişkili olan sosyal yardımlar ise hanelere yapılan karşılıksız ve kimi zaman şartlı transferleri içermekte olup hane ve kişilerin yoksulluk sorununa odaklanmaktadır.

Birbirleri ile ilintili bu kavramları beraber irdelemekte fayda görülmektedir. Sosyal bilimlerde yakın olan kavramları ayırmada yaşanacak zorluklar nedeniyle yakın görülen kavramların olabildiğince ortak noktalardan, bir arada değerlendirilmesi çalışmanın derinliği açısından fayda sağlayacaktır. Bu bağlamda konunun içeriğinde önemli yer tutan sosyal yardımlar konusunun daha çok sosyal güvenlik ile ilişkili bir kavram olduğu da ayrıca söylenmelidir. Sosyal güvenlik sistemleri sosyal yardımları sistemin açığını kapatacak en son aşama olarak gördüğü için sosyal güvenlik ile ilgili bölümlerde de sosyal yardım kavramı ile karşılaşılabilir. Sosyal güvenlik ile ilgili bölümde bahsedilen noktalar detaylandırılacaktır.

Sosyal yardım hizmetlerinin Türkiye'deki gelişimi oldukça önem taşımaktadır. Ancak öncelikle Batıda sosyal güvenlik ana başlığında sosyal yardımlar ne gibi değişimler geçirmiş kısaca bakılması gerekmektedir. Sosyal yardımların ve sosyal güvenliğin Türkiye gibi sosyal politikalar alanında gelişimini henüz tamamlayamamış ülkelerde kesin bir çizgi ile ayrılmasının zorluklarını yaşamaktadır.

Sanayi Devrimi Avrupa'da birçok alanda oldukça büyük değişimlere yol açmıştır. Öncelikle üretim ilişkileri temelinde şehir yaşamı ve sosyal ilişkiler büyük dönüşümlere uğramıştır. Daha önce mevcut olmayan sorunlar büyük bir hızla toplumu etkileyen en önemli meseleler haline gelmiştir. Şehirlere yapılan göçler,

kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşulları, büyük sağlık sorunları, suç oranlarının patlaması gibi bir çok sorun aslında insanların belirsizliğe karşı takındıkları tavır sonucu doğmuştur.

Klasik yardımlaşma kuruluşlarının yardım severlik ekseninde yaptığı çalışmaların yetersiz kalması oldukça önemli toplumsal sorunların doğması ihtimalini güçlendirmiştir. Bu noktada kapitalizmin kendini yenileyebilme özelliğinin devreye girerek bir takım gelişmelere yol açtığı görülmektedir. Öyle ki ilk defa Bismarck döneminde zorunlu sosyal sigorta kurulması önemli bir örnektir (Gökbayrak, 2010: 142). Bu duruma Freudcu bir bakış açısı ile bakacak olursak bahsedilen toplumsal ortaklığın zamanı geldiğinde çıkarlarını düşünen iç güdülere yenileceği söylenebilir (Freud, 1999: 68-70) . İlerleyen dönemlerde devletin refah devleti olma misyonu gereği sosyal alanda faaliyet gösterme zorunluluğu artmış ve bu süreç 2. Dünya Savaşı'na kadar sürmüştür. Sosyal harcamalara ayrılan payların devletlerin bütçelerinde önemli yer tuttuğu görülmektedir.

1970'li yıllar neo liberal felsefenin yükselişinin ve aynı anda sosyal devletin çözülmesinin miladı olarak kabul edilebilecek yıllar olarak değerlendirilebilir. Bütçe açıkları ve krizlerin etkisi ile neo liberal görüş ışığında devletlerin harcama alanları tartışılmaya başlanmıştır. Neo liberal görüşün, devletleri klasik görevleriyle sınırlama konusunda bir baskı oluşturduğu söylenilebilir.

1970'li yıllar devletlerin harcama sınırları ile birlikte yönetimde de bir takım değişiklik taleplerinin dillendirilmesini sağlamıştır. Adına Yeni Kamu Yönetimi denilen ve daha çok Yeni Sağ ile eklemlenen yönetim reformu talepleri, merkeziyetçi ve verimsiz kamu yönetimine de karşı bir duruş doğurmuştur. Sorunların merkezine devleti ve devletin her alanda büyümesini koyan yeni paradigma, İngiltere ve Amerika'da yönetim anlamında "Yeni Sağ" düşüncesiyle geleneksel yönetimden uzaklaşma yoluna girmiştir (Eryılmaz, 2014: 49). Kamu kesimini özel sektöre göre daha verimsiz gören Yeni Kamu Yönetimi anlayışı bu nedenle, kamu kuruluşlarının özel şirketler gibi yönetilmesi gerektiğini ve katı merkeziyetçiliğin getirdiği birçok sorunun da bu şekilde ortadan kalkabileceğini savunmaktadır (Arikboğa, 2007: 1). Refah devletinin üstlediği roller ile sıkışıklığa, ağır bürokrasiye, israfa ve kalite

yoksunluğuna sürüklenen kamu yönetimi, vatandaşların, devletin görevlerine ait görüşlerinin değişmesi, teknolojik gelişmeler gibi faktörler ile birleşerek Yeni Kamu Yönetimi adını verilen kamu yönetimini modernize etme hareketini başlatmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014: 395). Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türkiye'nin yerelleşmesine ve sosyal politika anlayışına neler kattığına ileride değinilecektir.

Batıdaki gelişmeler ışığında Türkiye'deki sosyal yardım hizmetlerinin gelişimine bakılacak olursa öncelikle Türkiye'nin kuruluş yıllarından beri sosyal yardım hizmetlerinin verilisinde dalgalanmalar olduğu görülmektedir. Osmanlı'dan geçen yardım severlik temelli sosyal yardımlaşma anlayışının sınırlılıklarının Türkiye'ye özellikle cumhuriyetin ilk dönemlerinde olduğu gibi geçtiği söylenebilir. 1924 Anayasası öncesinde Türkiye'de ilk defa Zonguldak'taki maden işçilerinin çalışma şartlarına yönelik kanun çıkarılmıştır ve bu kanunların Türkiye'deki ilk sosyal sigorta olduğu söylenebilir (Şenocak, 2009: 426). 1945 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurularak daha sonraki yıllarda kurulacak Nüfus Etütleri Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı (1962), Sosyal Hizmetler Enstitüsü gibi kurumlara öncülük etmiştir. Sosyal yardım başlığının gelişimi ise 1961 Anayasası ile sağlanmaya başlanmıştır. Öyle ki 1961 Anayasasının 48. Maddesinde yer aldığı üzere herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu imkanı sağlayacak sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar kurumlarının devlet eliyle kurulacağı belirtilmektedir (Şenocak, 2009: 428). Bununla birlikte Türkiye'de sosyal yardım alanındaki ilk kanuni düzenleme, 1976 yılında yayımlanan 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun düzenlemesidir.

Sosyal güvenlik ile ilgili maddelerin günün gelişen şartlarına uygun şekilde, batılı bir tarzda yenilik sağladığı söylenebilir. Anayasal anlamda sosyal güvenlik ile ilgili maddeler hep kendilerine yer bulmuşlardır. Genellikle, teorik olarak sosyal güvenlik başlığı altında herhangi bir sorun görülmemekle birlikte pratikte geniş çaplı bir politika uygulayabilen, temeli sağlam kurumlar mevcut olmamıştır. 1982 Anayasasında da sosyal güvenliğin ayrıntılı biçimde yer aldığı görülmektedir (1982 Anayasası, Md:60-61). 1982 Anayasasında dezavantajlı grupların kimler olduğu ve devletin bu kişilere karşı ödevlerinin olduğu belirtilmektedir.

Sosyal politikalarda, merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ile politikaların merkezden yerele indiği ve merkeze ait organlar ile politikaların yürütüldüğü söylenebilir. Sosyal politikalar ile ilgili yerelleşmeden bahsetmek o dönem için henüz mümkün olmamaktadır. Anayasalarda ve kanunlarda sıkça gördüğümüz sosyal güvenlik temelli maddelerin uygulanması konusunda oldukça sıkıntılar yaşanmıştır. Böyle bir ortamda yerel yönetimlerin henüz yeterince görev alamamaları oldukça doğal karşılanabilir.

1970’li yılların yükselen neo liberal bakış açısının genel anlamda devlet yönetimlerini oldukça etkilediği önceki bölümlerde söylenmiştir. Bu noktada Türkiye için bu değişimin ne gibi sonuçlar yarattığına değinmekte fayda var. Öncelikle Türkiye’nin Cumhuriyet Döneminden beri merkeziyetçi yönetim konusunda oldukça ısrarlı bir yönetim anlayışı taşıdığı gözden kaçırılmamalıdır (Eryılmaz, 2014: 132). Ülkenin politik atmosferi daima yönetim anlayışındaki merkeziyetçiliğin derecesini belirlemiştir. Hem yerelleşme konusunda hem de sosyal yardımlar ile ilgili politikalarda bahsettiğimiz değişkenli görülmektedir.

Üzerinde sıkça durduğumuz 1970’li yıllarda yaşanan neo liberal felsefenin yükselişi Türkiye’de etkisini 1980’li yıllar ile göstermeye başlamıştır. Bu tarihten sonra yaşanan gelişmeleri hem yerelleşme hem de sosyal yardım boyutunda birlikte ele alınacaktır. Çalışmanın ana iki başlığı olan yerelleşme ve sosyal yardımların ne şekilde birlikte kullanılabilirdiğini görmek açısından yaşanan gelişmelerin her iki başlık için neler sağladığına bakmakta fayda vardır.

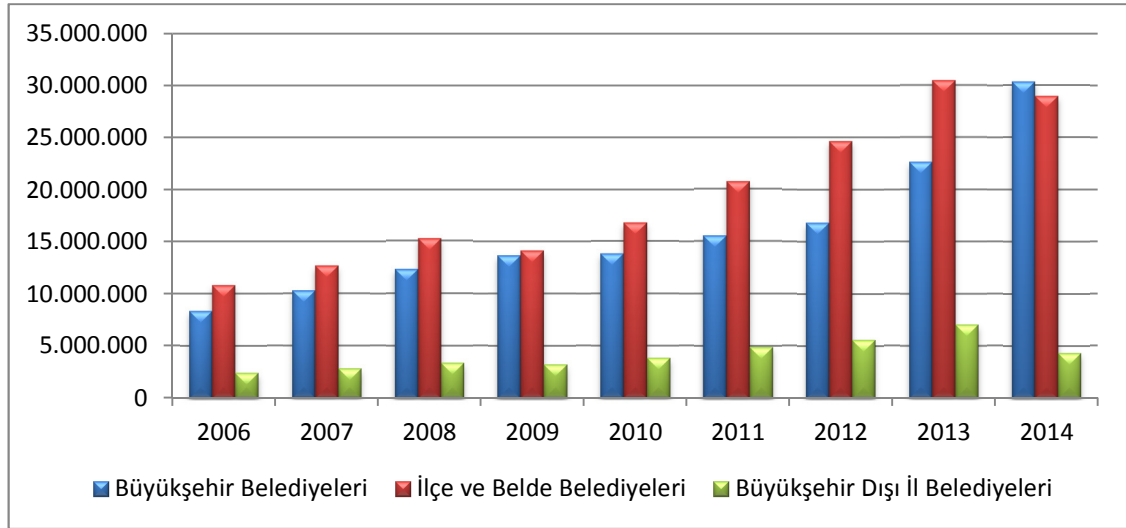
24 Ocak Kararları ile ekonominin liberalleşmesi adımı atılmış daha sonra bu liberalleşme hareketine yönetim anlayışında da devam edilmesi gerektiği düşünülmüştür (Yayman, 2005:318). Bu bağlamda Adalet ve Kalkınma Partisi ile 2002’de başlayan süreç yönetim ayağının liberalleşmesi için oldukça önemli ikinci adım olmuştur. Ak Partinin’nin ilk döneminde ele aldığı reformlardan Kamu Yönetimi Reformu, yönetimin liberalleşmesi açısından oldukça önemli olarak değerlendirilebilir. Kamu Yönetimi Reformu eksenin yerelleşme ve sosyal yardım ilişkisinin yaklaşık 12 yılda nasıl geliştiği detaylı şekilde irdelenecektir.

Diğer taraftan bir diğer önemli husus da sosyal yardım kavramına liberal felsefenin bakış açısıdır. Hem yerelleşme hem de sosyal yardımlar, liberalizm içinde farklı açılardan tartışılan iki kavramdır. Kısaca değinmek gerekirse liberal teorisyenler sosyal yardım kavramını toplumu tembelleştirdiği ve piyasa gereklerine uygun olmadığı nedeniyle zararlı bulmaktadırlar. Yerelleşme ile sosyal yardım kavramların günün hakim görüşü olan neo liberalizm ekseninde farklı mecralarda değerlendirilmesi oldukça enteresandır. Yerelleşme ise merkezîyetçi politikaların yukardan inen ve yerel halkı görmezden gelen ruhuna karşıdır. Sosyal yardımların mevcut kapitalist düzenin yaralarını saran görüntüsü de diğer taraftan kapitalizmin kendini yenileyebilmesi özelliğine katkı sağlayabilmesi nedeniyle liberalizme hizmet edebilmektedir. Sosyal yardım ile ilgili liberal felsefe içinde var olduğunu düşündüğümüz çelişkinin, ileriki dönemlerde önemli sonuçlar doğurabilecek özelliklere sahip olduğu söylenebilir.

2002 sonrasında Ak Parti iktidarının yapmış olduğu kamu yönetimi reformu çerçevesinde çıkarılan yasalar ile belediyelere sağlanan hakların ve yüklenen görevlerin artışı gözlemlenmektedir. Örnek verilecek olursa 5393 sayılı Kanun ile belediyeler artık yaptıkları teknik faaliyetlerinin yanında sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar konularında da görevlendirilmektedirler (5393 Sayılı Kanun, md; 14). Daha önceki yasalarda da sosyal politikalarda görevleri olan belediyelerin görevleri ve hizmet ulaştıracakları dezavantajlı gruplar net ifadeler ile sayılmaktadır. Gördüğümüz üzere belediyelerin hem politika alanı genişlemekte hem de sosyal yardımlar konularında yetkili oldukları açıkça belirtilmektedir. Hem il özel idareler hem de belediyeler sosyal politikalarda aktör olarak yer almaktadırlar. Gerçi il özel idarelerinin salt yerel yönetim organları olarak kabul edilmesi mümkün görünmemektedir ve kazandıkları yetkilerin yerelleşme adı altında değerlendirilmesi merkezi yönetim ile olan bağları nedeniyle doğru olmayacaktır.

Yerel yönetimler reform süreci içerisinde çıkarılan kanunlar ile ekonomik olarak güç kazanmaya başlamışlardır. Ekonomik olarak sürekli artan bir grafik sergileyen belediyeler, sadece 2009 Krizi'ne denk gelen süreçte harcamalarında azalmaya gitmişlerdir (Şekil 1).

**Şekil 1- Belediye Harcamaları (2006-2014)**



**Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün (<http://www.muhasabat.gov.tr>) açıkladığı resmi rakamlar kullanılarak çizilmiştir.**

Belediyelerin yapmış olduğu sosyal yardımlar ile ilgili harcamalar ve sosyal harcamaların toplam harcamalar içindeki payları ileriki bölümlerde detaylı olarak irdelenecektir.

Türkiye'de sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarının özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarından sonraki dönemde kamuoyunda çokça tartışıldığına şahit olunmaktadır. 2004 yılından sonra belediyeler ve kamu yönetiminin düzenlenmesi ile ilgili yapılan düzenlemelerin etkisi ile belediyelerin sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarını arttırmaları beklenmektedir. Bu noktada ele alınması gereken diğer önemli bir husus ise belediyelerin, yasal düzenlemeler ile sağlanmaya çalışılan yerleşme politikalarında sosyal yardımları rakamsal olarak ne denli finanse edebildikleridir. Öte yandan sosyal yardımların belediyeler üzerinden harcamalar baz alınarak irdelenmesi niceliksel bir veri olarak sosyal yardımların belediyeler üzerinden yerleşmesini ortaya koyabilecektir.

Belediyelerin yapmış olduğu sosyal yardım harcamalarının değerlendirileceği zaman aralığı olarak 2006 yılı ile 2014 arasındaki açıklanan rakamlar baz alınacaktır. Çalışmanın bu bölümünün 2006 yılında başlatılmasının nedeni 2004 yılında başlayan kanunsal değişikliklerin 2006 yılında etkisini gösterebilecek özellikler taşımasıdır.

Örneğin 5272 Sayılı Belediye Kanunu Aralık 2004 yılında yayınlanmış ancak Anayasa Mahkemesi tarafından kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi yeni kanunun hazırlanmasına kadar karışıklık olmaması için 6 aylık geçici geçerlilik süresi tanımıştır. Bahsedilen kanunsal değişikliklerin etkisini göstermesi açısından 2006 yılının başlangıç yılı olarak kabul edilmesi mümkün görünmektedir.

Diğer önemli husus ise belediyelerin yıllar itibariyle yaptıkları harcamaların değerlendirmesinde yapacağımız ayırım ile alakalıdır. Belediyeleri, Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışı ile belediyeleri ve ilçe - belde belediyeleri olarak üç grupta ele alarak aralarında ki farklılıklara dikkat çekilecektir. Hem mali güçleri bakımından hem sorumluluk alanları açısından belediyelerin bir arada değerlendirilmesi mümkün olmamaktadır.

Çalışma sırasında sunulacak olan belediyelerin harcama rakamlar Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün açıklamış olduğu verilerden yola çıkılarak değerlendirilecektir. Sosyal yardımların belediyelerin harcamaları içinde ne denli yer kapladığını ortaya konacaktır. Belediyelerin bütçe açıklamaları içinde "Cari Harcamalar" kaleminde yer alan "Hane Halkına Yapılan Transferler", ulaşmak istediğimiz belediyelerin sosyal yardım harcamalarına işaret etmektedir. Öncelikle yıldan yıla değişen harcama rakamları ortaya koyup söz konusu yılların değişen şartları göz önüne alınarak değerlendirilmesinde fayda görülmektedir. Belediyelerin yapmış oldukları toplam harcamalarının içinde sosyal yardımlara işaret eden harcamalarının yıllar içinde göstermiş olduğu değişim oldukça önemli görünmektedir. Belediyelerin sosyal yardımları yapılması gerektiği gibi uygulayabilmeleri için sosyal yardımlar ile ilgili düzenli ve planlı bir harcama takvimi düzenlemelri gerekmektedir. Özetlemek gerekirse belediyelerin sosyal yardım harcamalarında görülmüş olan dalgalanmalar, belediyelerin sosyal yardımları politika olarak yerine getirdiği tezine zarar vermektedir denebilir.

2006 yılında belediyelerin sosyal yardım ile ilgili yapmış olduğu harcamalara baktığımızda büyükşehir belediyelerinin 8.370.543.000 TL toplam harcamaları içinden % 2.69'luk (225.527.000 TL) bir payı sosyal yardımlara ayırdığı görülmektedir. Büyükşehir dışındaki illerin 2.451.349.000 TL'lik toplam harcamaları

içinde %0.65 (16.041.000 TL), ilçe ve belde belediyelerinin ise 10.818.312.000 TL'lik toplam harcamalarının %1.15'lik (124.266.000 TL) bölümünü sosyal yardımlara ayırdığı görülmektedir.

2007 yılında Türkiye için genel seçimlerin oluşturduğu bir gergin sayılabilecek bir atmosferin varlığı söz konusu olmaktadır. Kamuoyunda sosyal yardımların belediyeler üzerinden yürütülmesi ile ilgili ateşli tartışmaların yaşandığı bu dönemin bir kırılma yarattığından bahsedilebilir. 2007 yılında büyükşehir belediyeleri önceki yıla oranla artan harcamalarını aynı oranda sosyal yardımlara aktarmamış olarak görülmektedirler. 10.304.998.000 TL toplam harcamaları içinden %2.37'lik (244.134.000 TL) sosyal yardım harcamaları yapan büyükşehir belediyelerinin oransal olarak toplam harcama rakamları üzerinden bir artış sağlamadığı görülmektedir. Büyükşehir dışı ilçe ve belediyelerinin de 2.854.662.000 TL toplam harcamaları içinden %0.72'lik (20.645.000 TL) bir payı sosyal yardım harcamalarına ayırdığı görülebilir.

İlçe ve belde belediyelerinin 2007 yılında sosyal yardım harcamalarının artış oranını toplam harcama artış oranlarının yaklaşık iki katına çıkararak sosyal yardım harcamalarında önemli bir artış sağladığı görülmektedir. 12.672.893.000 TL toplam harcamaları %1.35'lik (171.496.000 TL) bölümü sosyal yardım harcamalarına ayrılarak bir önceki seneye göre %38 oranında sosyal yardım harcamalarında artış sağlamaktadırlar. İlçe ve belde belediyelerinin halka yakın örgütlenme biçimleri, popülist sosyal yardım ve oy avcılığı gibi kavramların gerçeklik kazanması nedeniyle sosyal yardımların bir önceki seneye göre önemli bir artış sergilemiş olduğu değerlendirmeye açık bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Belediyeleri bir arada değerlendirip toplam sosyal yardım harcamalarına baktığımızda ise genel olarak bütçeleri oranında bir sosyal yardım harcaması artışı görülmektedir.

2008 yılında büyükşehir belediyelerin 12.313.445.000 TL'lik toplam harcamalarının %2.17'sini (266.598.000 TL) sosyal yardım için kullandığı görülmektedir. Önceki yıla göre yaklaşık % 9 oranında sosyal yardım harcamalarının arttığı görülmektedir ancak büyükşehir belediyelerinin artan toplam harcamaları içinde sosyal yardım harcamalarının oranı aynı oranda artmamaktadır.

İlçe ve belde belediyeleri 15.242.834.000 TL toplam harcamalarının %1.40'lık (212.891.000 TL) bölümünü sosyal yardım harcamalarına yapmışlardır. Önceki yıla göre yine önemli bir artış sağlayan ilçe ve belde belediyeleri yaklaşık %24 oranında sosyal yardım harcamalarını arttırmış görünmektedirler. Büyükşehir dışı il belediyeleri ise 3.402.805.000 TL toplam harcamaları içinde sosyal yardımlara %1.12 (39.545.000 TL) gibi bir pay ayırmaktadırlar. Önceki seneye göre yaklaşık %91 gibi çok önemli bir artış sağlanmaktadır. Bu noktada değinilmesi gereken husus belediyelerin oransal olarak artış ya da azalış yaşadığı kalemlerde istikrar olmadığıdır. Açıklamak gerekirse 2008 yılında %91 gibi önemli bir artış sağlayan büyükşehir dışı il belediyeleri 2009 yılında ise yaklaşık %40'lık sosyal yardım harcamalarında azalma sağlamaktadırlar.

Büyükşehir dışı il belediyeleri 2009 yılında 3.262.669.000 TL toplam harcama yaparak bir önceki yıla göre toplam harcama rakamlarında azalma yaşamıştır. Bahsedildiği üzere söz konusu artış etkisini sosyal yardım harcamalarında daha keskin göstermiştir. Toplam harcamalar içinde %0.73'lük(23.704.000 TL) payı kaplayan sosyal yardım harcamaları, "teğet geçen" ekonomik kriz olarak adlandırılan dönemde azalma yaşamışlardır. Büyükşehir belediyelerinin harcamalarına baktığımızda (13.662.594.000 TL) hem toplam harcamalar içinde sosyal yardımların payının azaldığını (%1.97) hemde bir önceki seneye göre sosyal yardım harcama artışının %0.86 gibi çok küçük bir seviyede kaldığı görülmektedir.

İlçe ve belde belediyeleri toplam harcamalarında büyükşehir dışı belediyeler gibi azalmaya gitmiş görünmektedirler. 14.123.326.000 TL toplam harcama yapan ilçe ve belde belediyeleri sosyal yardımlara %1.36 (192.261.000 TL) gibi bir pay ayırmaktadırlar. İlçe ve beldeler önceki yıla göre sosyal yardım harcamalarını yaklaşık %10 düşürerek ekonomik krizin etkisini ortaya koymaktadırlar.

2009 yılının Mart ayında yapılan gelen yerel seçimlerin sosyal yardım harcamalarını arttırması beklenirken ekonomik krizin yarattığı durgunluk seçim havasının önüne geçmektedir. Belediyelerin tamamının değerlendirilmesi yapıldığında ise sosyal yardım harcamalarının bir önceki seneye göre %6.58 oranında düştüğü görülmektedir. 2009 yılında ülkenin ekonomik durumunu anlatan

Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Büyüme oranına baktığımızda %4.8'lik bir küçülme görülmektedir. Genel anlamı ile ekonomik duraklamanın belediyelerin sosyal yardım rakamlarına yansdığı böylece görülmektedir.

2010 yılında GSYH'de bir önceki yıla görece artış meydana gelmiş olmasına rağmen tam anlamı ile krizin etkilerinin son bulmuş olduğundan bahsedilememektedir. Büyükşehir belediyelerinin 2010 yılında toplam harcamalarında (13.836.250.000 TL) önemli bir artış (%1.27) görünmez iken sosyal yardım harcamaları da oldukça keskin bir düşüş (-%20.10) yaşamaktadırlar. İlçe ve belde belediyelerinin toplam harcama rakamları bir önceki seneye göre artmakla (18,97%) beraber, söz konusu artış sosyal yardımlara da yansımaktadır. 16.801.958.000 TL toplam harcama içinden %1.26'lık (212.518.000 TL) pay sosyal yardım harcamalarına aktarılmış görülmektedir. Büyükşehir dışı il belediyeleri de hem toplam harcama rakamlarını (3.872.080.000 TL) hemde sosyal yardım harcamalarını (25.442.000 TL) önceki yıla göre arttırmaktadırlar. Sosyal yardım harcamaları veriler ışığında %7.33 artış göstererek 2008 yılındaki rakamlara ulaşabilmiştir. Genel olarak belediyelerin toplam harcamalar içindeki sosyal yardım harcamalarına baktığımızda ise üst üste iki sene düşüş olduğu görülmektedir. 2009 yılında %6.58 oranında düşen harcamalar 2010 yılında da %6.61 oranında düşüş yaşamaktadırlar. 2010 yılında belediyelerin yapmış olduğu toplam sosyal yardım harcamaları ancak 2007 yılında yapılan sosyal yardım harcamalarını geçebilmektedir. Rakamlar ekseninde baktığımızda istikrarlı artan sosyal yardım harcamaları görülememektedir.

2011 yılı, önceki iki yıla oranla ülke ekonomisinin daha düzgün seyrettiği bir yıl olarak değerlendirilebilir. 2011 genel seçimlerinin ekonomik olarak sorunsuz olarak adlandırılacak bir ortamda gerçekleşmiş olduğunu gözden kaçırılmamalıdır. Belediyelerin yapmış olduğu sosyal yardım harcamalarının önceki yıla göre toplam %20.07 oranında arttığını, bu oranın toplam harcama artış oranında (%19.35) üzerinde olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri toplam harcamalarının (15.570.973.000 TL) %1.62'lik (252.139.000 TL) bölümünü sosyal yardım harcamalarına ayırmaktadırlar. Büyükşehir dışı il belediyeleri 4.901.245.000 TL'lik toplam harcamalarının %0.61'lik (30.114.000 TL) bölümünü sosyal yardım

harcamaları için kullanmışlardır. İlçe ve belde belediyelerine gelmeden önce büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir dışı il belediyelerinin yapmış olduğu sosyal yardım harcamalarının toplamının 2008 yılında yaptıkları sosyal yardım harcamalarından daha az olduğu görülmektedir.

İlçe ve belde belediyeleri, 2011 yılının ekonomik olarak pozitif esen rüzgarlarının sosyal yardım harcamalarına net şekilde aktarıldığının görüldüğü mecra olarak ayrıca değerlendirilmelidir. Bir önceki yıla göre %23.30'luk bir toplam harcama artışı görülen ilçe ve belde belediyeleri 20.716.418.000 TL'lik toplamdan, %1.26'lık (261.432.000 TL) payı sosyal yardım harcamalarına aktarmaktadırlar. Belediyelerin toplam sosyal yardımlarını yıllar itibariyle 2008 seviyesinin üzerine çeken ayrıntı, ilçe ve belde belediyelerinin yapmış olduğu sosyal yardım harcamalarının artışı ( %23.02) ile açıklanabilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri 2012 yılında %8.13'luk toplam harcama artışı sağlayarak 16.837.380.000 TL harcama yapmışlardır. Sosyal yardım harcamaları toplam harcamalar içinde %1.62'lik bir pay alıp 271.999.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Sosyal yardım harcamalarının bir önceki yıla göre toplam harcamalar ile yakın bir yükseliş (%7.88) gösterdiği söylenebilir. Büyükşehir dışı il belediyeleri toplam harcamalardaki artışlarının üzerine çıkarak önceki yıla kıyasla sosyal yardım harcamalarını %26.79 oranında artırmışlardır. 5.607.952.000 TL toplam harcamanın %0.68'lik bölümü (38.181.000 TL) sosyal yardım için harcanmış görünmektedir. İlçe ve belde belediyelerinin toplam harcamalarındaki büyük artış (%19.05) aynı oranda sosyal yardım harcamalarında (%24.21) da kendini göstermektedir. İlçe ve belde belediyeleri 24.663.322.000 TL toplam harcamaları içinden %1.32'lik (324.728.000 TL) bir harcamayı sosyal yardımlara ayırmaktadırlar. Belediyelerin toplam sosyal yardım harcamaları artışına baktığımızda ise bir önceki seneye göre % 16.78 gibi önemli bir artış görülmektedir. Yıllar itibari ile belediyelerin rakamsal olarak sosyal yardımları ne denli finanse ettikleri ileride yorumlanacaktır ancak şu belirtilmelidir ki 2011 yılına kadar dalgalı işleyen sosyal yardımların finansmanının yerelleşmesi, 2011 yılı ile birlikte daha istikrarlı bir artış içinde seyretmektedir.

2013 yılında 6360 Sayılı Kanun ile 13 il, büyükşehir belediyesine dönüştürülmektedir. Bu ayrıntı çalışma dahilinde büyükşehir belediyelerinin sosyal yardım harcamalarında oldukça büyük artışın gerçekleşmesine neden olacaktır. Rakamsal olarak gözlenen artış, büyükşehir belediyelerinin sayılarını artışı ile oldukça yakından alakalı olarak değerlendirilmelidir. Aynı şekilde büyükşehir dışı il belediyelerinin sayılarının azalmış olması rakamsal olarak harcamalardaki değişikliğe etki edecektir. Diğer taraftan unutulmaması gereken bir husus da büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu yetkiler ve mali olanak yaratma kapasitelerinin diğer belediyelere göre oldukça fazla olduğudur. Özellikle sosyal yardım harcamalarında 2013 yılından sonra önemli bir artış beklenebilir. Bu çalışmanın 2015 yılı içersinde yazıldığı göz önünde bulundurulunca, büyükşehirlerin sayısının arttırılmasının sosyal yardımların belediyeler üzerinden gelişmesini açıklayacak zamanın henüz oluşmadığı söylenebilir. Bu konu ileride derinlemesine irdelenmesi gereken bir başlık olarak beklemektedir.

2013 yılında büyükşehir belediyelerinin sayılarının artmış olması ile toplam harcama rakamlarında (22.681.953.000 TL) %34.71'lik büyük bir artış gözlemlenmektedir. Sosyal yardım harcamalarında (380.738.000 TL) meydana gelen %39.98'lik artış yine 6360 Sayılı Kanunun getirdikleri çerçevesinde değerlendirilebilir. Büyükşehir dışı il belediyeleri beklenenin aksine 7.078.819.000 TL toplam harcama yaparak hem bir önceki yıla göre %26.23'luk artış sağlamış hem de 48.756.000 TL sosyal yardım harcaması yaparak %27.70'lik artış ile toplam harcama artışını aşan bir yükseliş göstermiştir. İlçe ve belde belediyeleri 30.480.918.000 TL toplam harcamaları içinden 379.221.000 TL'yi sosyal yardımlar için ayırmışlardır. Toplam harcamalarda %23.59'luk artış görülürken, sosyal yardım harcamalarında ise %16.78'lik artış olduğuna şahit olunmaktadır.

Türkiye'nin yerel yönetimler ve özellikle belediyeler ile ilgili kanunsal değişikliklerinin arttığı bir dönemde olduğu söylenebilir. 2004 yılı itibariyle hız kazanan kanunsal değişikliklerin daha etkilerinin görülmesine fırsat bulunamadan çeşitli yama düzenlemelere tabi tutuldukları görülmektedir. 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehirlerin sayısı artmıştır. 2014 yılında gerçekleşen yerel seçimlerde geçerli olmak üzere yapılan değişiklikler ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a ulaşırken

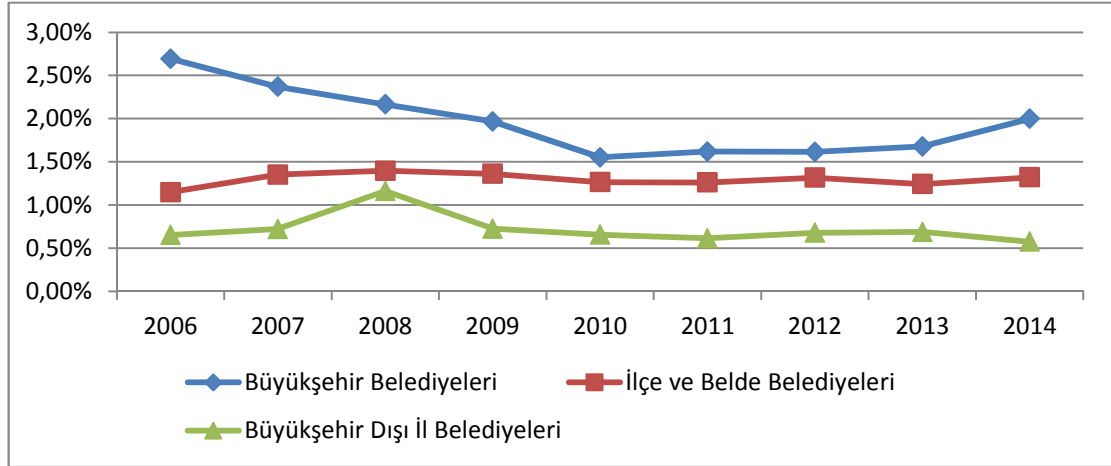
bu illerdeki il özel idareleri de kapatılarak, görevleri belediyelere devredilmiştir. Diğer taraftan 559 belde belediyesi de yapılan değişiklikler ile nüfusu 2.000'in altında olduğu için köy olarak yeniden düzenlenmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri sınırlarındaki beldelerde kapatılmıştır. Kanundaki değişikliklerden bir diğeri de 27 tane yeni ilçenin kurulmuş olmasıdır.

2014 yılının yerel seçimlerinden sonra uygulanmaya başlayan uygulama ile beldelerin sayılarında azalma gözlemlenmektedir. Diğer taraftan büyükşehir belediyelerinin de hem sayısal olarak hem de mali açıdan güçleri arttırılmaktadır. Bu eksende baktığımızda büyükşehir belediyeleri önceki yıla göre belediyelerin sayılarının artmasının da etkisi ile %33.92'lik toplam harcama artışı ile 30.376.234.000 TL harcama yapmaktadırlar. Sosyal yardımlar bu harcamalar içinde %2'lik bir pay alıp, 607.261.000 TL olarak gerçekleşmektedirler. Önceki yıla göre sosyal yardım harcamalarının %59.50 gibi önemli bir artış sağladığı söylenebilir. Büyükşehir belediyelerinin sayısının artması diğer taraftan büyükşehir dışı il belediyelerinin sayılarının önemli dercede azalmasına neden olmaktadır.

2014 yılı itibari ile bahsedilen değişiklikler ekseninde büyükşehir dışı belediyelerin toplam harcama rakamları %38.43 azalarak, 4.358.653.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Sosyal yardım harcamaları da aynı şekilde önemli bir düşüş (-%48.40) yaşayarak 25.158.000 TL olarak gerçekleşmişlerdir. İlçe ve belde belediyelerine geldiğinde karşımıza çıkan sosyal yardım rakamları oldukça şaşırtıcı olarak değerlendirilebilir. İlçe ve belde belediyelerinin sayısında önemli bir azalma meydana geldiği görülmektedir. Kanun değişikliği ile 559 beldenin kapatılması, 27 yeni ilçenin açılmış olması toplam harcamalardaki azalışı açıklar nieliktedir. Diğer taraftan ilçe ve belde belediyelerinin yapmış olduğu sosyal yardım harcamaları hem oransal olarak hem de rakamsal olarak bir önceki yıla göre artış göstermektedir. İlçe ve belde belediyeleri 28.971.669.000 TL toplam harcamaları içinden %1.32'lik (382.886.000 TL) bir oran ile sosyal yardımları finanse etmişlerdir. Bir önceki yıla göre yaklaşık %1 gibi küçük bir artış görülmektedir ancak 2014 yerel seçimlerinden sonra ilçe ve belde belediyelerinin sayısındaki azalmaya karşı bu artışın gerçekleştiği unutulmamalıdır. Belediyelerin 2014 yılında yaptığı sosyal yardımlar ise bir önceki seneye göre %25.55'lik bir artış sergileyerek, kanunsal değişiklik çerçevesinde

sosyal yardımların yerelleşmesi ile ilgili mali olarak ilk olumlu ışığı verdiğini ortaya koymaktadır.

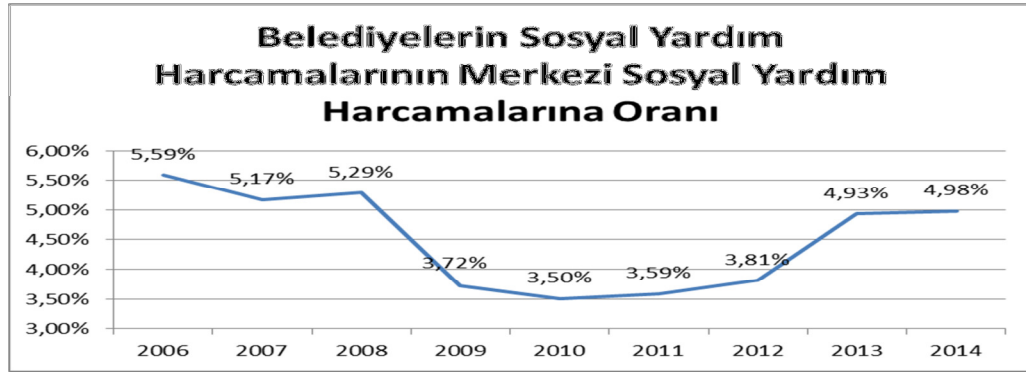
**Şekil 2- Belediyelerde Hanelere Yapılan Transferlerin Toplam Belediye Harcaması İçindeki Payı (%)**



**Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün (<http://www.muhasibat.gov.tr>) açıkladığı resmi rakamlar kullanılarak çizilmiştir.**

Yıllar itibariyle belediyelerin sosyal yardım harcamalarına, toplam harcama rakamları göz önüne alınarak ne denli önem verdiklerini irdelenmiştir. Genel hatlarıyla belediyelerin sosyal yardım harcamalarının, toplam harcamalar içinde çok küçük oranlarda temsil edildiği görülmektedir. Diğer taraftan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından açıklanan merkezi sosyal yardım harcamalarına göre belediyelerin yapmış olduğu harcamalar ufak bir oranı teşkil etmektedir. (Şekil 3)

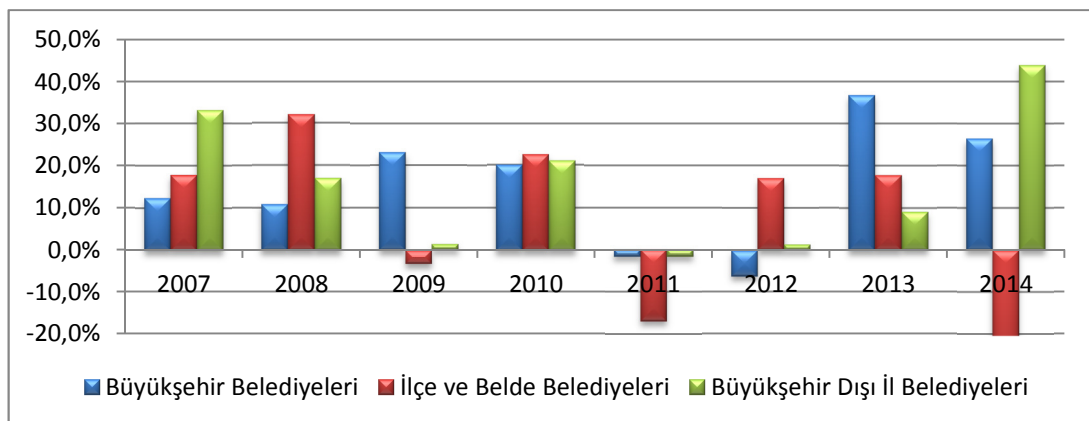
**Şekil 3- Belediyelerin Sosyal Yardım Harcamalarının Merkezi Sosyal Yardım Harcamalarına Oranı (2006-2014)**



**Kaynak: (İncedal, 2013: 70, 2013 ve 2014 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı İdari Faaliyet Raporları)**

Belediyelerin 2006 ile 2014 yılları arasında yapmış olduğu sosyal yardım harcamalarının ekonomik şartlara göre değişiklik göstermesi sosyal hizmetler ve yardım kavramlarının hak temelli olarak değerlendirilmediğine kanıt olarak gösterilebilir. Özellikle ekonomik daralma dönemlerinde yoksulların ve mali yeterliliklerini belli oranlarda yitirmiş olanların sosyal politikalar ile desteklenmeleri gerekirken sosyal yardım harcamalarının bu dönemlerde düştüğüne şahit olunmaktadır.

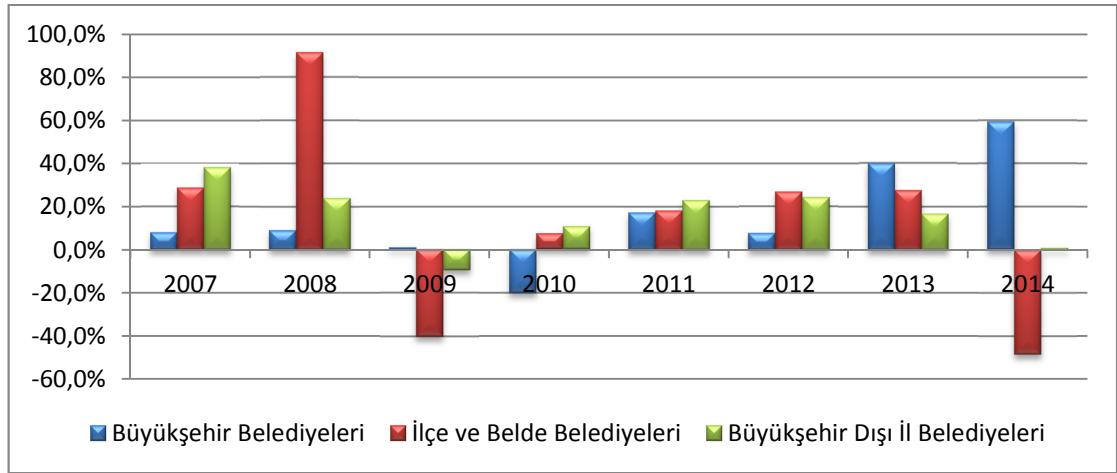
**Şekil 4- Belediyelerdeki Cari Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Artış Ortanı**



**Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün (<http://www.muhasabat.gov.tr>) açıkladığı resmi rakamlar kullanılarak çizilmiştir.**

Belediyelerin harcamaları içinde yer alan cari transfer kaleminin yıllar içindeki artış/ azalış oranı ile bu cari transfer kaleminin bir alt kalemi olan ve sosyal yardımları gösteren hanelere yapılan transfer harcamalarının bir önceki yıla göre artış/ azalış oranları birlikte incelenmelidir.

**Şekil 5- Belediyelerdeki Hanelere yapılan Cari Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Artış Ortamı**



**Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün (<http://www.muhasabat.gov.tr>) açıkladığı resmi rakamlar kullanılarak çizilmiştir.**

Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu güçlü mali yapılar sosyal yardımlar ile ilgili ciddi harcamalar yapabilme kapasitelerini ortaya koymaktadırlar. Diğer taraftan büyükşehir belediyelerinin toplam harcamaları içinde sosyal yardıma ayrılan bölüm oldukça küçük oranlara tekabül etmektedir ve yıllar içindeki artış/ azalış durumları çok değişkenlik göstermektedir. Yine de büyükşehir belediyelerinin büyükşehir dışı belediyelerden sosyal yardımlar konusunda toplam harcamalar kıstas alındığında daha fazla finansman ayırdığı görülmektedir. Belediyelerin toplam harcamaları içinde sosyal yardıma ayrılan en büyük oran toplam harcamaların sadece % 1.69 olarak göze çarpıyor. 2006 ve 2007 yılından sonra düşüşe geçen sosyal yardım harcamalarının toplam harcamalar içindeki oranının bir daha bu seviyelere bile gelemediği gözlemlenmektedir.

Sosyal yardımların niceliği ile ilgili yaptığımız bu değerlendirmede belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili hak temelli yaklaşımı benimseyememiş

görülmektedirler. Sosyal yardımların niteliğinin değerlendirilmesi konusunda da çeşitli siyasi ya da sosyal etkilerin olumsuzluklarını bulmak olası görülmektedir. Pratikte sosyal yardımların bir politika olarak kabul edilememiş olması sosyal yardımlara ayrılan bütçeleri de sosyal yardım araçlarını da oldukça olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal yardımların belediyelerin hizmet popülizminin en parlak parçalarından biri olması, sosyal yardımların yapılış biçimlerini de olması gereken teorik ve İslami noktanın çok uzağına taşıdığını ortaya koymaktadır.

#### **3.4) Kollamacılık, Popülizm ve Sosyal Belediyecilik Ekseninde Belediye Harcamaları**

Belediyeler, halka hizmet sunma noktasında en yakın birim olma ve denetimlerinin halkın oyları ile yapılması nedeniyle oldukça önemli bir yönetim birimi olarak değerlendirilebilir. Belediyelerin üstlendikleri roller, yaptığı harcamalar ve hizmet sunumunda beslendikleri kavramlar konumuz dahilinde büyük önem arz etmektedir. Belediyelerin değişen yönetim anlayışlarına göre almış olduğu tavırlar vatandaşların günlük yaşamlarını oldukça yakından etkilediği için yaşanan değişimler ve kanunsal düzenlemeler ışığında belediyelerin hizmet alanlarına değinmekte, özellikle sosyal politika sunma görevi ile ilgili olan gelişimlerine bakmakta fayda görülmektedir.

Belediyeler Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yaklaşık 75 yıllık bir süre içinde 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu ile idare edilmişlerdir. Kanun metnine bakıldığı taktirde belediyelerin genel anlamda yetkilerinin oldukça fazla olduğunu (Md.15, 1580 Sayılı Belediye Kanunu) fakat hizmet üretiminde gerekli olan mali güçten de aynı oranda mahrum kaldığı söylenebilir. Ülkenin bulunduğu ekonomik zorluklar belediyelerin mali istikrarı sağlayamamaları ile birlikte, kaynak yaratamamaları sonucunu da doğurmaktadır. Özellikle 2. Dünya Savaşı ile birlikte temel görevlerini bile yerine getirme konusunda sorun yaşayan belediyeler, merkezi yönetimin ağırlığının artması sonucu, hizmet alanlarındaki istenilen genişlemeyi

sağlayamamışlardır (Gül-Öztürk, 2012: 382). 1580 sayılı yasa ile uzun yıllar sürdürülen kamu yönetim çalışmalarının cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelere geniş yetkiler verdiğini ancak bunun yerleşme politikalarından ziyade devletin bazı hizmetleri gerçekleştirmede yaşadığı zorlukları belediyelere havale ettiği şeklinde okumak mümkündür (Ersöz, 2005: 138). Yerele ilişkin politika geliştirmek ya da idari işler dışında varlığını güçlendirmek anlamına gelmeyen bu yaklaşım belediyelerin güçlü birer yerel yönetim birimi olması yönünde bir adım olarak değerlendirilememektedir. Belediyelerin, bu alanda hizmetlerinde aksama olması hatta kendi iş tanımlarında yer alan hizmetleri bile yerine getirememeleri sonucu ortaya çıkmıştır (Toprak ve Şataf, 2009: 12).

1950’li yıllar Türkiye için çok partili siyasi yaşamın tecrübelendiği yıllar olarak oldukça büyük önem taşımaktadır. Bürokratik elit sınıf olarak görülen bir zümreye karşı Adnan Menderes önderliğindeki Demokrat Parti iktidarının girmiş olduğu mücadelenin siyasi yaşama kattıklarının yanında kamu işçiliğinin (mavi yakalı) yükselişe geçtiği bir döneme de şahit olunmaktadır. Büyük şehirlere yapılan göçler ve çarpık kentleşmenin altında yatan temel olgulardan biri olarak hiç kuşkusuz Türkiye’de yaşanan bu siyasi gelişmeler gösterilebilir. Bu noktada belediyelerin durumuna bakacak olursak hizmet sunumundaki aksamaların zirve yaptığı söylenebilir. Belediyelerin kendi temel sorumluluklarına giren faaliyetleri, düzenlemeleri ve denetimleri yapamadıkları görülmektedir (Ersöz, 2005: 139). Diğer taraftan 1970’li yıllarda yaşanan siyasi olayların etkisi de belediye çalışmalarını etkilemiştir. Belediyeler ile merkezi yönetim arasında var olması muhtemel siyasi görüş farklılıkları, belediyelerin mali yapısını oldukça etkilemiştir. Daha sonra üzerine detaylı olarak eğileceğimiz kollamacılık, sosyal yardım popülizmi gibi konular ile çok yakın ilişkili olan siyasi çıkarlar ile belediye çalışmalarını etkileme güdüsü, belediyelerin sosyal politikalar konularında önemli bir aktör olma durumunu geçiktirmektedir.

2004 yılına gelindiğinde 5772 Sayılı Belediye Kanunu’nun 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu yerine kabul edildiğini fakat Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden reddedildiği görülmektedir. Şu an yürürlükte olan 5393 Sayılı Belediye Kanunu, kabul edilen 5772 Sayılı Kanunun yerine hazırlanmış ve 2005

yılında yürürlüğe girmiştir. Özellikle 5393 Sayılı Belediye Kanununun 14. Maddesi sosyal politikalar ile ilgili oldukça önemli noktaların altını çizmektedir. Örnek vermek gerekirse belediyelerin temel çalışma alanlarına dahil olan imar, kanalizasyon gibi faaliyetlerinin yanında sosyal hizmet ve sosyal yardım çalışmaları belediyelerin yapması gereken hizmetlerin arasında detaylı olarak sayılmaktadır. Belediye başkanlarının halkın huzur ve mutluluğundan sorumlu olduğu ifade edilirken dezavantajlı bireylerin sosyal yardım faaliyetleri ile toplumsal yaşamda geri bırakılmamaları gerektiği belirtilmiştir (Md38, 5393 Sayılı Belediye Kanunu).

Belediyelerin çalışma alanı içinde, sosyal hizmetler ve sosyal yardım, meslek edindirme ve beceri kazandırma, gençlik ve spor gibi sosyal içerikli faaliyetler yer almaktadır hatta bu faaliyetleri yapar ya da yaptırır ifadesi belediyelerin sorumluluğunun birinci elden olduğunu göstermektedir. Nüfusu 50.000'in üzerindeki yerleşim yerlerinde belediyeler kadın ve çocuk sığınma evleri açar ifadesi sosyal hizmetler ile ilgili belediyelerin yüklenmesi gereken görevler olarak belirtilmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bahsedilen sosyal içerikli sorumluluklar bu kadar detaylı olmasa da yer almaktaydı. Yeni yasada faaliyetlerin neler olduğu, hizmetin ulaşacağı kimseler net bir şekilde ifade edilmiş olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni kanunsal düzenlemeler ile belediyelerin özellikle sosyal alanda çalışmalarını arttırmaları beklenmektedir. Kanun metnine baktığımızda sayılan tüm hizmetlerin yerine getirilmesi mali yapının uygunluğu ve hizmetlerin ivediliği ile sınırlandırılarak büyük bir boşluk oluşturmaktadır. Belediyelerin birincil sosyal politika uygulayıcısı olarak hizmet üreten kurumlar olmadığını bilmekteyiz ancak genel anlamda gelişen demokratik düşünceler etkisi ile yerelin ihtiyaçlarına cevap verme olgusu, mali dengeler ile ya da ihtiyaç aciliyeti gibi sınırlamalarla giderilebilecek kadar basit görünmemektedir. Sosyal politikaların hayırseverlik duygusundan çıkarılıp, uzun vadeli bir politika olarak tesis edilememesi durumu ülkedeki ekonomik ilişkiler sarmalını önemli ölçüde tehdit etmektedir.

Belediyelerin başarılı sosyal politika uygulayıcısı olarak hizmet üretmesi konusundaki mevcut polemik sosyal belediyeçilik üzerine şekillenmektedir. Sosyal belediyeçiliğin farklı kaynaklarda toplumcu belediyeçilik, sosyal refah belediyeçiliği

gibi isimlerle ifade edildiği de görülmektedir. Sosyal belediyecilik son zamanlarda üzerine sıkça tartışılan bir konu olarak dikkat çekmektedir. Sosyal devlet uzunca süre vatandaşlarının refahını sağlama misyonu ile varlığını sürdüren bir kavram olarak sosyal belediyecilik üzerinde de izlerini bırakmıştır (Aygen, 2014: 174). Sosyal belediyecilik anlayışı ile belediyeler bir nevi sosyal refah devletinin yereldeki gölgesi konumuna gelmektedirler. Halk, sosyal belediyecilik anlayışında hizmetlerin ana ögesi konumunda yer alırken diğer taraftan belediyelerin çalışmalarında şeffaflık ilkesi gereğince adaletli bir denetim mekanizması konumundadır (Güler, 2009: 139).

Yerelde var olan çeşitli sosyolojik yapılar farklı hizmetlere ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle belediyelerin sosyal ve kültürel alanda faaliyetlerini sürdürürken sosyolojik tahliller ile hareket etmeleri de gerekmektedir. Yol, kanalizasyon ya da başka bir imar çalışması sırasında coğrafi etütlerin yapılması nasıl hayati öneme sahip ise sosyal belediyecilik ile ilgili yapılacak çalışmalarda kültürel ve sosyal kodlar aynı ölçüde değerlendirilmelidir. Sosyal belediyeciliğin tanımlanması konusundaki en büyük zorluklardan birisi hiç kuşkusuz zamana ve mekana göre farklılık gösteren sosyal yapıdır. Türkiye özelinde sosyal belediyecilik sosyal yardım dağıtan, zaman zaman öğrencilere, yaşlılara ya da engellilere yönelik istikrarlı olmayan çalışmalar üreten sınırlı bir sosyal yönü olan yerel örgüt çalışmaları olarak değerlendirilebilir. Geniş anlamı ile sosyal belediyeciliği ele aldığımızda ise sosyal dayanışmayı sağlayan, kültürel faaliyetleri hem gerçekleştiren hem de alt yapısını sağlayan, zayıflaması muhtemel sosyal adalet olgusunu güçlendiren bir mekanizma ile karşılaşmaktadır (Es, 2007: 7).

Sosyal belediyecilik gereği ekonomik bir bakış açısı ile belediye çalışmalarına kaynak yaratılacak fırsatlar değerlendirilmeli, sanatsal bir bakış açısı ile kentlerin estetik güzelliği sağlanmalı, doğal afetler ile mücadele edebilen bir yapılaşma oluşturulmalı. Sosyal yaşamda var olabilecek herhangi bir sorunun birçok sorunu tetikleyebileceği farkındalığı sosyal belediyeciliği yerelde sosyal ve teknik hizmet sunma konusunda birincil aktör haline getirebilecektir.

Belediyelerin hizmet sunma konusunda karşılaştığı ve kimi zaman kendilerinin de yol açtığı bir çok zorluğun olduğuna önceki bölümlerde değinilmiştir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin uzun süredir devam eden ve büyük oranda güvensizlik temelli olan iktidar mücadelesi, belediyelerin yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak hizmet sunmasını geciktirmektedir. Belediyelerin faaliyetlerinin verimliliğini ve etkinliğini azaltan diğer bir faktör ise siyasal etkiler olarak sıralanabilir. Örnek vermek gerekirse kollamacılık, hizmet popülizmi ve liyakata göre iş taksimi yapılmaması gibi sorunların siyasal kaynaklardan çıkıp belediye çalışmalarını, özellikle belediyelerin sosyal hizmetlerini etkilediği söylenebilir.

Kollamacılık olarak adlandırdığımız fakat klientalizm, patronaj, patron-müşteri ilişkisi şeklinde de ifade edilen diğer taraftan günlük yaşamda “adamı olmak, dayısı olmak” gibi tanımlamalarla da ifade edilen ilişki ağı, geleneksel toplumdaki modern topluma kadar ulaşan büyük sorunlardan biri olarak kabul edilebilir. Kollamacılık yönetim gücünü elinde bulunduranların, işin işleyişi ile ilgili görevleri eş, dost, akraba ya da ideolojik yakınlık duydukları kişilere devrederek, bir nevi örgütlenme çabaları olarak değerlendirilebilir (Aktan, 2001: 1-20). Kollamacılık ilişkisi karşılıklı fakat simetrik olmayan bir düzleme oturmaktadır. Bahsettiğimiz ilişkide kollayan ile kollanan kendi çıkarlarını sağlayabilmek için mücadele etmektedirler. Kollayanın siyasal, sosyal ya da ekonomik güç sağlama kapasitesi, kollanan tarafından talep edilmekte ve süreç sonunda büyük olasılıkla kollayanın iktidarını kuvvetlendirici etki yaratılmaktadır (Kurtoğlu, 2012: 144).

Kollamacılık, çıkar ilişkisinin doğduğu alana farklılık gösterebilir. Geleneksel öncesi toplumlarda daha çok toprak sahipleri, makam sahipleri ya da din adamları gibi otorite sahipleri tarafından kullanılan bu çıkar ilişkisi ağı, kollanan taraf bakımından genellikle kısa vadeli ihtiyaçların giderilmesi ile kalıplaşmaktadır (Kurtoğlu, 2012: 145). Modern toplumlara geldiğinde ise gücün bir çok çeşidi ile karşılaşmaktadır. Toplumda var olan bütün ilişki türlerinden kollamacılık doğurabilecek durumları yaratmak mümkün görünmektedir. Modern toplumda var olan kollamacılık ilişkisinin zavallılığı, geçmişten günümüze yaşanan hukuksal ve toplumsal gelişmeleri görmezden gelen özellikler taşımasından doğmaktadır.

Modern toplumda var olan kollamacılık ilişkisi hukukun eşitlik, tarafsızlık gibi temel ilkelerine aykırı davranırken zaman zaman yasama lehine kaybolan

kuvvetler ayrılığının etkisi ve siyasal patronaj marifeti ile demokratik değerlere de zarar vermektedir. Liyakat gibi önemli bir yönetim ilkesi de aynı şekilde kollamacılık vazifesiyle ihmal edilerek, hizmette yozlaşma meydana getirilmektedir.

Kollamacılığın belediyelerin çalışmalarını etkileme biçimine baktığımızda kabul edilebilir ki çok daha vahim durumlar ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin halka en yakın hizmeti sunan yönetim birimleri olmaları ve belediye yönetimlerinin demokratik düşünce yapısı ile doğru orantılı yapısı, kollamacılık, patronaj, oy ticareti ve ilgili tüm kavramları daha yıkıcı hale getirmektedir. Yerel hizmetleri, vatandaşların ihtiyaçları ekseninden çıkarıp, kimi zaman popülizm ile kimi zaman ise yenien seçilme kaygıları ile oy ticareti noktasına çekmek ile belediyelerin yozlaşmış bir hizmet sürecini tesis ettikleri görülebilmektedir. Yerelde daha çok hemşehricilik, nepotizm-kronizm(akraba, eş-dost, yandaş kayırmacılığı) üzerinden görülen kollamacılık, temel belediyecilik ile ilgili hizmet sunumunda da oldukça büyük sorunlar çıkarabilecek özellikler taşımaktadır.

Hizmet sunan belediye birimlerinin kollamacılık eksenine yakınlıkları yerel düzeyde, yakın mesafelerde bile hizmet farklılaşmasına neden olabilmektedir. Demokrasi kavramını toplumun geniş kesimlerinde tam anlamı ile hissedilememesi durumu özellikle az gelişmiş toplumlarda kollamacılık olgusunun seçim sandıkları ile özdeşleşmesi sonucunu da ortaya çıkarmaktadır. Demokrasinin seçimler üzerinden sembolize edildiği toplumlar çoğulculuk, eşitlik, açıklık gibi temel ilkeleri ihmal etmektedirler. Bu nedenle seçim dönemlerinde yerel siyasi örgütlenmelerin önemli vaadleri arasında “kollayan” merkez alındığında yakın çevreden uzağa doğru azalan çeşitli kişisel çıkar paylaşımlarının olduğundan bahsedilebilir.

Genel anlamı ile kollamacılık, patronaj, kayırmacılık şeklinde ifade ettiğimiz kamu yararına olmayan ilişkiler ağı, toplumdaki siyasi kültür ve demokrasi anlayışı ile çok sıkı ilişki halindedir. Merkezi ya da yerinden yönetim organlarında da görülebilen bu hastalıklı teşkilatlanma güdüsü büyük ölçüde hizmet verimliliğini ve etkinliğini yok etmektedir. Diğer taraftan belediyelerin yolsuzluklara bulaşmasında da oldukça önemli bir yere kollamacı ilişkileri koymak ve ulaşılan makamın bir nevi zekatı olarak çeşitli ihaleler ya da ayrıcalıklar dağıtmak kaçınılmaz sayılmaktadır.

Kollamacılık, klientalizm ekseninde belediyelerin sosyal yardım hizmetlerine bakıldığında kolay bir şekilde bu kavramların etkisinin görülebildiği söylenemez. Diğer taraftan geleneksel sosyal yardım metotlar ve algıları ile hareket eden belediyelerin kollamacılık, klientalizm ve popülizm ile sosyal yardımları olması gereken mecradan uzaklaştırma ihtimalleri oldukça yüksektir. Genel anlamı ile kollamacılığın ve klientalizmin bu çalışma içinde ölçülmesi amaçlanmamıştır. Bahsedilen kavramların sosyal yardımlarda ya da daha başka alanlarda ortaya çıkışını irdelemek ayrı bir çalışma içinde mümkün olabilmektedir.

Sosyal yardım hizmetlerinin özellikle kamu yönetiminde gerçekleştirilen kanunsal reformlar ile daha çok yerelin ihtiyaçlarını etkinlik ve verimlilik temelinde, belediyelerin sorumluluk alanlarını arttıracak şekil gördürülmesi amaçlanmıştır (5227 Sayılı Kanun). 2004 yılında belediye ve büyükşehir belediyeleri için çıkarılan kanunlarda belediyelerin sosyal alanda daha etkin olmaları hedeflenmektedir. Belediyelerin mevcut hizmet anlayışı içerisinde sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar gibi büyük öneme sahip konuların başarılı bir şekilde yürütülmesi kolay görünmemektedir.

Daha önce açıkladığımız üzere sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik sistemli bir politika üretme sürecinin çıktılarıdır. Birçok kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasi kod barındıran sosyal politika çalışma alanı olası kollamacı ilişkiler çerçevesinde oldukça zararlı sonuçlar doğurabilir. Bunun yanında sosyal yardım olgusunun Türk İslam geleneği ışığında konumlandığı noktayı da göz ardı etmemek gerekmektedir. Sosyal yardımlar hem yapılış esası bakımından hem de şekil itibariyle oldukça hasas bir noktada temellendiği için “sosyal yardım hizmetleri popülizminden” uzak tutulması gerekmektedir. Belediyelerin sosyal hizmet üretmek konusunda daha önce açıklanan kollamacılık ve klientalizm dışında yarattıkları diğer önemli sorun olarak hizmet popülizmini açıklamakta fayda görülmektedir. Konunun dahilinde daha çok belediyelerin sosyal hizmetleri ve sosyal yardımları popülist bir biçimde propaganda amacı ile kullanmaları üzerinde durulacaktır.

### **3.5) Popülizmin Türkiye'deki Temelleri ve Belediyelerin Popülist Hizmet Anlayışı**

Popülizm genel anlamı ile halkçılık, halkın beğenisini kazanma güdüsü olarak tanımlanabilmektedir. Türkiye özeline indirgediğimizde popülizmin çok partili siyasal yaşam ile doğan bir kavram olduğu söylenebilir. Gerçi cumhuriyetin temel altı ilkesi içinde halkçılık ilkesi bulunmaktadır ancak siyaset bilimindeki popülizm/halkçılık, haklardan bağımsız bir halkla ilişkiler/reklamcılık boyutunda anlam ifade etmektedir.

Türkiye'nin 1950 yılında yaşamış olduğu DP dönüşümü Türk Siyasi Tarihi açısından yaşanmamış olanların tecrübe edileceği dönemin başlangıcı olarak savunulabilir. Siyasetin bürokrasiye karşı almış olduğu tavır toplumsal hayatta elitist/köylü-çiftçi ayrımı ile popülize edilmiştir (Ahmad, 1996: 365). Uzun yıllar boyunca tek parti ile yönetilen bir ülkenin dar gelirli kesimlerini muhim ve anlamlı kılmak için seçilen bu yol, DP'nin politik açılımlarında halkın doğal destekçisi olarak saflarında yer almasını sağlamıştır. Türkiye'de sağ bloğun miladı olarak kabul edebileceğimiz DP'nin popülist söyleminin, daha sonraları defalarca diğer siyasi mirasçıları tarafından, tabanlarını sağlamlaştırmak için kullandığı söylenebilir. Genel anlamıyla halkın çocuğu olmak, taşradan gelmek ve yoksulun dertleri neyse onu dert edinmek, o dertlere karşı olmak şeklinde siyasetin Türkiye'de popülizm açılımı yaptığına şahit olunmaktadır (Bora – Erdoğan, 2006: 642).

Türkiye'de belediyelerin popülist söylemlerine bakmak gerekirse genel anlamı ile popülizmin yapılan hizmetlerin reklamcılığı üzerinden gerçeklik kazandığı söylenebilir. Örneğin kaldırımlarınız hayırlı olsun dövizleri, yaşlı ya da engellilerle çekilmiş billboard resimleri ve ücretsiz dağıtılan belediye gazeteleri, hizmetlerin altını çizen özellikleriyle minnet duygusunu ortaya çıkarmayı amaçlayan çalışmalar olarak değerlendirilebilir. Her türlü hizmeti hak edecek kadar kıymetli olan halk, söz konusu belediyenin hizmetleri ile layık olduğu hizmetleri elde edebilmektedir alt mesajı görülebilmektedir. Bu noktada önemsenmesi gereken en önemli nokta

hizmetlerin, özellikle sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile ilgili olan çalışmaların bir hak olarak görülmekten çok belediye çalışmaları sonucu ortaya çıkan birer nimet olarak kabul edilmeleridir.

Kanunsal boyutta sosyal hakların ve yapılması gereken hizmetlerin devletin çeşitli organlarına görev olarak devredildiği görülmektedir. Bu bağlamda özellikle sosyal hakların minnet, vefa gibi kavramlar ile özdeşleştirilip, popülist çerçeveye hapsedilmesi, vatandaşlık haklarını da kısıtlayarak teba olma sınırlarına indirgeyebilecek özellikler taşımaktadır. Vatandaşlığın herkes için eşit, adil ve şarta bağlı olmayan, hak temelli oluşu, popülist söylem ve görseller ile tehlike altına girmektedir. Toplum içinde ulaştırılan hizmetler ile ilgili minnet duyan – minnet duymayan ayrımının yapılmış olması hizmet sağlayanlar açısından da özellikle küçük yerleşim birimlerinde hizmetin kişiden kişiye bile farklılaştırılabileceği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır.

Popülizmin sosyal hizmetlerde yarattığı bir başka olumsuz etkiye gelecek olursak seçim dönemlerinde propaganda malzemesi olarak sosyal hizmetlerin oy avcılığında kullanılmasından bahsedilebilir. Geleneksel sosyal yardımlaşma ruhu Türkiye’de sosyal yardımların bir hak olarak görülmesi hususunda oldukça büyük bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Devleti yücelten sosyal yardım faaliyetleri, vatandaşlar ile sosyal yardımı yapan kurumlar arasında kuvvetli bir bağ kurarak, sosyal yardımların politikleşmesine de yol açmaktadır.

Türkiye’nin siyasi tarihi çok partili hayata geçiş ile beraber bir çok güçlü iktidar dönemi yaşamıştır. Demokrat Parti dönemi ile saymaya başlayacağımız bu iktidar dönemlerine Adalet Partisi ve ANAP gibi başka örneklerde verilebilir. 2002 yılına gelecek olursak, bahsedilen bu siyasi partilerin özelliklerini belli oranda taşıyan ve 1990’lı yılların ilk yarısında büyük yükseliş gösteren Milli Görüş hareketinin içinden çıkan Adalet ve Kalkınma Partisi’nden derinlemesine söz edilmelidir. Birçok farklı özelliği parti söyleminde benimseyen AK Parti, geniş tabana yayılmaya çalışan bir kitle partisi olarak değerlendirilebilir. Bu özelliklerinin yanı sıra Türkiye’nin yerel yönetiminin son 20 yılına damga vuran anlayış Milli Görüş Hareketi ve onun içinden çıkıp form değiştiren AK Parti çerçevesinde

şekillenmiştir. Çalışma dahilinde bu iki akımın tarihsel gelişimi oldukça büyük önem arz etmektedir.

Çalışma çerçevesinde AK Parti döneminde sosyal yardım faaliyetlerinin belediyeler vasıtasıyla ne oranda gerçekleştirilebildiğini ve sosyal yardım faaliyetlerinin geleneksel yardımlaşma duygusundan hak temelli sosyal yardım kavramına geçişinin mümkün olup olmadığı ortaya konmaya çalışılacaktır. Bu noktada öncelikle AK Parti ve Refah Partisi dönemlerinin belediyeçilik anlayışları oldukça büyük önem taşımaktadır. Bir tarafta Milli Görüş Hareketi diğer tarafta neo liberal ekonomik düzen ekseninde şekillenmiş olan bu bakış açısı Türkiye'nin sosyal belediyeçilik kavramından ne anladığını da ortaya koymaya yardımcı olacaktır.

İlk olarak Milli Görüş hareketinin koordinatlarını ve motivasyonlarını ortaya koymakta fayda var. Öncelikle Milli Görüş hareketinin Türkiye'nin siyasi tarihinin önemli bölümünde muhalif olan bir çizgide seyrettiğini söylemek mümkündür. Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında başlayan aşırılıklara karşı tavır alan korumacı tavır, İslamcılığın da geniş tabanlar elde etmesine yönelik örgütlenmesine oldukça büyük darbe vurmuştur. Kemalist kadronun tarikat ve benzeri yapılara karşı büyüttükleri korku, her türlü cemaat oluşumunu tehdit olarak niteleme alışkanlığına yol açmıştır. Oldukça yoğun bir perdeden sekülerleşme gerekliliği savunulduğu için İslamiyetin etkisinin azaltılması, yönetici elit kadro tarafından gerekli görülmektedir. Diğer taraftan halk nezdinde şariat düzeni gibi bir toplumsal baskı olmamasına karşın askeri ve sivil bürokrasinin katı laik tavrı Türkiye'nin siyasi tarihini darbeler ve muhtıralar ile derinden etkilemiştir. Milli Görüş Hareketi'nin ordu ile olan ilişkisi hem ordunun tavırlarını şekillendirmiş hem de Ak Parti saflarında retorik olarak dinin siyasal alanda daha fazla kullanılmasına yol açmıştır. Dine karşı duyulan tereddüt, Siyasal İslamın yeni formunda söylem olarak kendi tabanını birleştirici bir unsur olarak kullanılmıştır.

Tarihsel olarak baktığımızda Milli Görüş Hareketinin fikri temellerinin 1967'de atıldığını söylemek yanlış olmaz. Siyasi bir hareket olarak baktığımızda ise aralarında Necmettin Erbakan'ın da bulunduğu İslamcıların 1969 Seçimlerinde bağımsız aday olarak yer almaları Milli Görüşün temelleri olarak nitelenebilir (Çakır,

2005: 544). Genel olarak bu kadronun Adalet Partisi içinde kendilerine yer bulamayan ve milli olmayı daha çok ümmetçi bir çizgide ifade edenler olduğu söylenebilir. Uzun yıllar devam edecek olan milli ön takılı parti söylemi daha sonra kurulacak tüm partilerde ufak değişimler geçirerek varlığını sürdürmüştür.

Partinin kurulması zamanında Nakşibendilerin bir kolu olan İskender Paşa Dergahının desteği büyük önem taşımaktadır. Genel hatları ile hareketin başarı kazandığı alanlara baktığımızda cemaat örgütlenme biçiminin faydalarının siyasi yaşama aktarılmasının etkileri görülebilir. Söylemin İslami şekilde eşitlikçi ve hakçı oluşunun yanında geçimişin getirmiş olduğu bastırılmışlığın, siyasi disiplini beraberinde getirmiş olması Milli Görüş Hareketinin önemli özelliklerinden biri olarak sıralanabilir. Hareket ayrıca Nurcuların önemli bir bölümünden de siyasi yaşantısında destek görmüştür.

Günümüzde Ak Parti'nin söylemsel olarak geniş yelpazeye yayılan retorığı bir nevi Refah Partisi'nin pragmatik İslamcılığından miras kalmıştır. RP'nin pragmatikliğini açmak gerekirse zaman zaman söylemin sistem ile karşı karşıya geldiği noktalarda yumuşamaya gittiği laiklik temelli örnekleri verilebilir. Esasen Milli Görüş Hareketi'nin sitemle olan sorunları kalıplaşmış bir kavga halinden ziyade merkezde kendine daha geniş yer açma çabası olarak da kabul edilebilir. RP'nin Ak Parti'ye miras olarak bıraktığı ve Ak Parti döneminde çok daha gelişmiş bir özelliği daha açmakta fayda var. RP'nin söylemsel olarak kendini asla bir alana hapsetmediği, sıkıştığı dönemlerde ise rahatlıkla farklı mecalarda yer alabildiği görülebilmektedir. Osmanlılık söylemi tarihsel bir gurur ile ecdadı yad ederken milli bağımsızlık söylemi ile anti kapitalist, anti kolonialist, milli bir duruş ortaya konmaktadır. İslamcı olmanın gerici olmak ile özdeşleştirilmesi olasılığı modernist bir gelişimcilik prensibi ile püskürtülmeye çalışılmıştır (Çakır, 2005: 546). 12 Eylül Darbesine kadar geçen süreçte yaşanan koalisyonlara bakıldığında hükümet ortakları içinde en uçlardaki noktalar ile ortaklıklar kurabilen Milli Görüş Hareketi'nin partilerinden başka örnek verebilmek güçtür.

1980 askeri darbesi Türkiye Siyasi Tarihi için çok önemli bir kırılma yaratmaktadır ancak 12 Eylül Darbesi Milli Görüş Hareketi için diğer siyasi

partilerin ve ideolojilerin aksine rüzgarın tersine döndüğü, iktidar döneminin başlangıcı olarak da önemli bir yer tutmaktadır. Kimilerine göre dinin devleti kontrol alması olarak nitelenen bu dönemin derinlemesine irdelenmesi konumuz açısından ikinci plandadır. 1990 sonrası dönemde Erbakan'ın da içinde bulunduğu siyasilerin yasaklarının bitmesiyle birlikte Türkiye için yeni bir sayfa açıldığı söylenebilir. Öyle ki 1989 yılında yapılan mahalli seçimlerde Refah Partisi Şanlıurfa, Sivas, Konya, Van, Maraş gibi illerde seçimleri kazandı. Refah Partisi yani Milli Görüş Hareketi bu tarihten sonra toplumsal alanını genişletmek için cemaat yapılanmaları gibi dar metodları bırakıp kitle partisi olma yönünde, herkese yönelik politikalar üretmeyi benimsemiştir (Çakır, 2005: 547).

Türkiye’de siyasi partilerin daha doğrusu iktidar partilerinin kazanmış olduğu belediyeler vasıtasıyla iktidarlarını sağlamlaştırma yoluna gittikleri söylenebilir, özellikle ideolojik yayılma planını, gerekirse “kapı kapı dolaşmak” üzerine kurabilen hareketler, belediyelerin mahalli gücünden oldukça faydalı şekilde yararlanabilmektedirler. Refah Partisi’nin 1989 seçimlerinde kazandığı siyasi ivme 1991 seçimlerinde devam ederek 1994 yerel seçimlerinde oldukça büyük bir başarıya dönüşmektedir. 1991 Seçimlerinde artık sadece inanları değil geniş kitleleri kuçaklamak amaç edinilmiştir (Nebati, 2014: 159). Ak Parti iktidarının mimarı olarak kabul edilebilecek olan Recep Tayyip Erdoğan ve hala Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanı olan Melih Gökçek 1994 yılında büyükşehirlerde çok önemli iki belediyeyi kazanmışlardır. Kazanılan seçimler yerel yönetimler açısından büyük değişimlerin olmasına yol açmaktadır. İlk olarak popülizm olarak adlandırabileceğimiz afiş belediyeciliği kavramının doğuşuna şahit olunmaktadır. Günümüzde yerelde yürütülen, afişler üzerinden tartışma noktasına varan bu usul bahsettiğimiz yeni belediyecilik anlayışının “kaldırımlarınız hayırlı olsun, asfaltınızı büyükşehir belediyesi yaptı” şeklindeki billboard ilanları ile şekillenmiştir. Belediye hizmetlerinin teknik boyutları bile zaman zaman afişlerde yer alırken popülizmin yüksek tonu şeffaf belediyecilik söylemiyle yumuşatılmıştır.

Milli Görüş belediyeleri halk ile olan ilişkileri geliştirmek adına çeşitli sosyalleşme merkezleri açarak, el işi kursları ve meslek edindirme çalışmalarını hızlandırarak faaliyet alanlarını genişletme imkanı bulmuşlardır. Bu çalışmalar

belediyelerin halk tarafından sahiplenilmesi gibi bir sonucu da doğurmaktadır ki bu büyükşehir belediyeleri için başarılması oldukça zor bir kazanım olarak değerlendirilebilir. Hatırlanır ki, daha önce hiç yapılmamış bir yöntem ile belediye çalışmalarına dahil etmek ayrıca geniş bir destek tabanı da oluşturulmasına katkı sağlamaktadır.

Milli Görüş Hareketi'nin yükselişi iki noktada Türkiye için milat olarak kabul edilebilir. İlk olarak parti içinde politika üretmeye çalışan iki kanat, yapılması gereken vaatler konusunda görüş ayrılığı yaşayarak Yenilikçi – Gelenekçi ayrımını derinleştirmişlerdir. Ak Parti iktidarının yolunu açan ilk gelişmenin yaşanan parti içi bölünme olduğu söylenebilir. Diğer husus ise 28 Şubat ile birlikte ortaya çıkan duruma karşı yavaş ama oldukça derin olarak kabul edebileceğimiz toplumsal muhalefetin oluşmasıdır. Muhalefetin oluşması noktasında Ak Parti kanadının hem ekonomik hem de siyasi sıkışıklık içinden kurtarıcı rolü ile çıkması ve sahip olduğu söylem havuzu kazanılan iktidarın temellerinden biri olarak kabul edilebilir. Özellikle 1994 yerel seçimlerinde tesislenen Milli Görüşçü Belediyecilik çizgisinin Ak Parti tarafından oldukça başarılı bir şekilde sahiplenildiği söylenebilir.

Ak Parti'nin kurucu kadrosu içinde yerel yönetimlerde başarı ile faaliyet sürdürmüş büyükşehir başkanlarının olmasının yanında ilçe belediyelerinde de Turgut Altınok gibi devrim niteliğinde çalışmalar yapmış olan birçok başarılı belediye başkanının olması tesadüf olarak değerlendirilmemelidir. Yerel yönetimler Milli Görüş ve Ak Parti saflarında oldukça önemli bir siyaset yapma alanı olarak kabul edilmektedir. Ak Parti'nin mahalle temsilciliğinden başlayıp en üst yerel yönetim organına kadar ulaşan teşkilatlanma biçimi kazanılan siyasi başarılarını açıklamakta kullanılacağı gibi konunun genel çerçevesi ile alakalı olarak sosyal yardımların yerelleşmesi noktasında da kullanılabilir bir veri olarak kabul edilebilir. Öyle ki belediyelerin yaptığı sosyal yardım çalışmalarının salt bir siyasi düşünce ile gerçekleştiğine dair veri elde edilememiş olunmasına rağmen partili mahalle temsilcilerinin belediyelere yapmış olduğu dar gelirli insanlar ile ilgili ihbarlar siyasi nitelik taşıyan bir eylem olarak değerlendirilebilir. Bu konu daha derin şekliyle ileride irdelenecektir ancak siyasi bir misyon ile hareket eden bir yapının, sosyal

yardımlar ve diğer çalışmalar yoluyla hareket alanını genişlettiği söylemek gerekmektedir.

Ak Parti'nin yerel yönetim geçmişine bakıldığında ilk olarak 2004 Yerel Seçimleri'nde elde edilen başarı görülmektedir. Ak Parti'nin söylemsel olarak geçmişte var olan başarılı örnekleri özenle bünyesinde barındırma gayreti olduğundan daha önceki bölümlerde bahsedilmiştir. 2002 yılında elde edilen tek başına iktidar AK Parti'nin söylemsel zenginliğinin yanında halk kesiminde kalıplaşmış siyasal partilere duyulan güvensizliğinde bir sonucu olarak değerlendirilebilir. 2004 Seçimleri de bu noktada AK Parti için iktidar sağlama kapasitesinin hala 2002'deki gibi güçlü şekilde devam ettiği bir dönem olarak değerlendirilebilir. Öyle ki Milli Görüş'ün kopan bu kadro 1999 yılında Milli Görüş'ün kazandığı belediye sayısını (488) 2004 yılında yaklaşık 4'e katlayarak (1.771), içinden çıktığı hareketten daha büyük bir yerel güç olacağına ilk sinyallerini vermiş oldu. Bu noktada değinilmesi gereken ufak bir ayrıntı da 2002 döneminde o zaman ki Fazilet Partisi'nin birçok belediye başkanının AKP'ye geçmiş olduğudur. Mahalli seçimlerde elde edilen başarıda hiç kuşkusuz bu tecrübeli kadronun da payı yok sayılamaz (Kahraman, 2009: 143).

AK Parti elde ettiği merkezi otoritenin yanında yerelde de geçmiş Milli Görüş Belediyeciliği mirasını oldukça başarılı harmanlayarak yeni bir "Ak Parti Belediyeciliği" miti oluşturmuştur. Seçim çalışmalarının başarısının yanında 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'da yerel yönetimlerin sosyal alanda yürütmesi gereken çalışmaları detaylı şekilde belirterek yeni bir dönem açmıştır. 2004 Yerel seçimleri sonunda gelişen bu düzenlemeleri ve etkilenilen diğer unsurları kısaca açmakta fayda vardır.

Ak Parti söylemi Milli Görüş'ten farklı olarak neo liberal politikalar ve ekonomi ile uyum gösterme gayreti içinde olmuştur. Bu etki hem kamusal yeniliklerde hem de söylemsel farklılaşma da rahatça okunabilmektedir. Avrupa Birliği ile yürütülen ılımlı ilişkiler Ak Parti'nin üzerinde özenle durduğu konuların başında gelmektedir. Diğer taraftan muhafazakar demokrat söylemin getirmiş olduğu sorumluluk da aynı şekilde politika üretme sürecinde belli bir dönem yoğun şekilde

hissedilmiştir. Batı düşmanlığı ile özdeşleşen İslami hareketin, Türkiye'deki önemli temsilcilerinden Milli Görüş'ün, uluslararası ekonomi ve politika ile uyumu yeterince sergileyemediği söylenebilir. Ak Parti ise bu noktada oldukça farklı bir çizgide seyrederek demokrasi ve özgürlükler konusunda samimi olduğu izlenimini vermiştir. Diğer taraftan ekonomik planlama konusunda piyasacı bir demokrattığı benimseyen AK Parti'nin ortaya çıkan dezavantajlı emek grubunun yaşadığı tahribatı özel sektör ve yerel örgütler ile gidermesi hususu da irdelenmesi gereken bir konudur.

Bahsedilen süreçte yaşanan gelişmeler birçok konuda olduğu gibi yerel yönetimler konusunda da yeniliklerin yaşanmasını beraberinde getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'da yerel yönetimlerin sosyal politika aktörü olarak daha fazla sorumluluk taşımalarını sağlamıştır. Sadece sosyal yardım mekanizmasını geliştirmenin yanında sosyal hizmet sağlamak, çevrenin korunmasında etkin olmak ve insanların çeşitli becerilerini kullanabilecek ortamlar yaratmak gibi sorumluluklar belediyelere yüklenilmiştir. Belediyeler anayasanın, uluslararası sözleşmelerin, birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamelemlerin yanında yeni çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile sosyal politikalar konusunda daha kesin görevlere sahip olmuşlardır (Özer, 2015: 95). Ak Parti'nin yeri geldiğinde sahip olduğu mirasın, olumsuz ve olumlu yanları arasında kurmuş olduğu pragmatik ilişki, elde edilen iktidarın devam ettirilebilmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Yerleşme hareketinin önemi ve gerekliliği hissedilerek batıya eklemleme sağlanmış ama bu kanunsal değişimler Milli Görüşü'nün sahip olduğu yerel yönetim farkındalığı ile pratiğe dökülmüştür.

Dönüşümler ve değişimler ekseninde tanımladığımız AK Parti'nin yerel yönetimler ve sosyal yardımlar ile ilgili yapmış olduğu çalışmalar, belediyelerin sosyal yardım konusundaki faaliyetlerini açıklamakta oldukça faydalı olacaktır. İlk olarak AK Parti'nin neo liberal politikalar ekseninde emek piyasasını ve dar gelirli grupları nasıl etkilediğine bakmakta fayda vardır. AK Parti döneminde hem sosyal güvenlik alanında yaşana gelişmeler hem de işçi hakları konusunda yapılması gerekenler genel anlamda bir çelişki yaratıyor mu bu sorunun irdelenmesi

gerekmektedir. Ortaya çıkan bakış açısı ekseninde belediyelerin sosyal yardımların yerelleşmesi konusunda sahip oldukları vizyon ortaya konacaktır.

Türkiye’de bu zamana kadar kurulmuş olan güçlü iktidarların ortak noktasına baktığımızda, 1970’li yıllardaki CHP haricinde hepsinde sağ-muhafazakar dar gelirli kesimin desteğinin alınması olgusu karşımıza çıkmaktadır. CHP farklı olarak sağ muhafazakar bir profili kalıplaştırmaktan ziyade dar gelirli, ücretli kesimi, kısa sürede olsa kendi safında kalıplaştırmayı başarmıştır. AK Parti’ye gelecek olursak öncelikle dar gelirli, ücretli kesim ile yürütülen ilişkilerin ortaya konması gerekmektedir. AK Parti 2003 yılında çıkardığı 4857 sayılı İş Yasası marifeti ile işçi lehine düzenlenen hükümler bir nevi devre dışı bırakıldı. İşçinin güvensizliği ve çalışma şartlarının zorlaştırılmasına neden olan hükümler kabul edilmiş oldu. Muhalefet söylemi bir önceki yılda tam aksi yönde olan AK Parti, iktidar olduğu zaman keskin bir dönüş yaşayarak işçilerin çalışma şartlarını ağırlaştırmıştır (Çelik, 2010: 70). Sosyal politikadaki bir diğer neo liberal düzenleme ise sosyal güvenlik ve sağlık alanındaki reformlar ile yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile devletin üzerindeki sosyal güvenlik yükünün paylaşılması esas alınmıştır (Çelik, 2010: 72). 5510 sayılı Kanun ile Yeşil Kart uygulaması da son bulmuş oldu ancak 2007 Seçimleri öncesi 14 milyonun üzerinde yer alan Yeşil Kart sahibi sayısının seçim sonrası dönemde 9 milyona indirilmiş olması dikkat çekici bir unsur olarak değerlendirilebilir (Metin, 2011: 197).

Piyasanın sınırlandırılması ile ilgili endişeler doğrultusunda neo liberal politikalar ile hareket eden bir iktidarın sosyal yardımlar konusunda kamuoyunda alıgılanış biçiminin cömertlik çizgisinde oluşu birçok açıdan dikkat çekicidir. Öncelikle söylemek gerekir ki sosyal yardımlar ile liberalizmin teorik zıtlığının aksine pratikte piyasa mekanizması özellikle dar gelirli gruplar için yıkıcı olarak kabul edilebilecek ilişkileri yeniden üretebilmek için sosyal politikaları daima kullanmıştır. Bu konuda daha detaylı bilgi sahibi olmak için Bismark döneminde girilen Sosyal Güvenlik reformlarına, İngiltere’de Speenhamland Yasası’na, Amerika’da New Deal politikalarına ve Beveridge Raporu’na bakılması, liberalizmin kendisini yeniden üretme konusunda faydalandığı sosyal politika aracını ne denli etkin kullandığına işaret olabilir (Çelik, 2010: 65). Sosyal politikaların sadece

piyasanın devamı için kullanılan yara bandı gibi algılanması elbette yanlış olacaktır ama piyasacı, neo liberal ekonomik düzenin bu noktada sosyal yardımları yerel dinamiklerle uyumlu şekilde hayırseverliğe indirdiği de gözden kaçırılmamalıdır.

Neo liberalizm ile özdeşleşen AK Parti politikalarının sosyal yardımlar ile ilgili kullandığı araçlar muhafazakarlık söylemiyle uyumlu bir şekilde, çelişkili iki kavramı birarada bulundurabilmesi olanağını doğurmaktadır. Bu noktada özel kesimin, STK'ların ve yerel yönetimlerin payı oldukça önemlidir. Türkiye'de modern anlamda yönetim ile ilgili birçok kavramın toplumda tam anlamıyla karşılık bulamamış olması yeni bir siyasi söylem yaratmada büyük avantaj sağlamaktadır. Sosyal yardım kavramının hem teorisinin anlaşılması konusunda hem de geçmiş pratiğinin değerlendirilmesinde önemli sıkıntılar bulunmaktadır. Daha önce yapılmış olan kanunsal düzenlemelerin yeteri kadar başarılı yürütülememesi nedeniyle son derece neo liberal bir politik söylem sosyal yardımların öncüsü, savunucusu rolünü üstlenebilmiştir.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu 1986 yılında hayata geçirilmiş ancak kanunun özünde yer alan kavramların halk ile buluşması sorunsalı AK Parti siyaseti ile son bulmuştur. Halk arasında Fak-Fuk-Fon olarak bilinen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile sosyal yardımların finansmanın sağlanması amaçlanmıştır. Kanunun lafzına baktığımızda çok açık şekilde sosyal adaletin sağlanması, gelir dağılımının adil olması gibi çok büyük amaçtan bahsedilmektedir. Bahsedilen amaçlar Türkiye'ye gelmiş ve burada yaşayan her türlü fakir, muhtaç, yardım ihtiyacı olan kişi için sosyal yardımlaşmayı ve dayanışmayı sağlamak olarak belirtilmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu trafik cezaları, Milli Piyango payı ve benzeri birçok gelir ile desteklenmiştir ancak özellikle Ak Parti dönemine kadar elde edilen kaynak sosyal yardımlara yeteri kadar aktarılmamıştır. Kanunlar yoluyla benimsenen amaçların gerçekleştirilmesi hususunda yaşanan kurumsal ve yöntemsel eksiklikler Türkiye için daha birçok konuda olduğu gibi 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu örneğinde görüldüğü üzere sosyal yardımların gerçekleştirilmesi noktasında da uzun yıllar varlığını sürdürmüştür. AK Parti döneminin ilk yıllarından itibaren Türkiye'de örgütlenmiş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, sosyal

yardım faaliyetleri açısından büyük önem taşımaya başlamıştır. Örgütlenme biçimi olarak halka yakın ve halkın ihtiyaçlarını analiz edebilecek olan sosyal yardımlaşma vakıfları merkezi bir örgüt olup kaymakamlıkların bünyesinde yer almaktadır. Bu noktada belirtmeliyiz ki her ne kadar merkezi bir yönetim altında yer alıyor olsa da sosyal yardımlaşma vakıflarının çalışma prensipleri özellikle Ak Parti döneminde yerel yönetim kurumları, parti örgütleri gibi saha çalışmalarında büyük etkinlik göstermektedir. Beklenmedik sosyal yardım ihtiyaçlarına karşı yürütülen sosyal yardım çalışmaları bile etkinlik - verimlilik esasına uygun olarak değerlendirilebilir. Genel olarak hantallık ve sıkışıklık ile eleştirilen merkezi yönetimlerin aksine sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının etkin bir yerel yönetim örgütü gibi faaliyet gösterdiğine şahit olunmaktadır. Bu sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının yapmış olduğu çalışmalar konumuzun temel tartışmaları içinde yer almamaktadır ancak yine de sosyal yardımlar konusunda etkin bir örgüt olarak neler yaptıkları, özellikle tezin saha çalışması bölümünde irdelenecektir.

Ak Parti'nin Milli Görüş ile olan bağları ve sosyal yardımlara bakışı ile ilgili sahip olduğu değerler ve söylemler neo liberal çizgiden uzaklaşmamaktadır. Sosyal yardımların hayırseverlik boyutunda değerlendirilip daha çok gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre havale edilmesi modern anlamda hak temelli bir sosyal yardım rejiminin olmadığına işaret etmektedir. Sosyal yardımlar çeşitli kurumlara ve kuruluşlara pay edilmekte ancak AK Parti döneminde henüz sosyal yardımların ruhunu anlatan herhangi bir kanun çıkarılmamaktadır. Belediyelerin sosyal yardımları kendi aralarında farklılık gösterirken, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarındaki sosyal yardım çalışmaları da toplanan heyet kararları neticesinde şekillenmektedir. Heyet kararlarının bölgeden gölgeye hatta ilçeden ilçeye farklılaşmadığı ve temel sosyal yardım değerlerine sadık kaldığı konusunda net bir bilgi edinilememektedir.

Ak Parti'nin yerel yönetim geleneğinden bahsetmiştik ve 2004 yılındaki yerel yönetim başarısının da kanunsal ve kurumsal reformlara hız verecek sonuçları doğurduğu gözlemlenmiştir. 2009 yılındaki yerel seçimlere baktığımızda da Ak Parti'nin yine yerelde başarı elde ettiği söylenebilir. 1490 belediyeye sahip olan Ak Parti yaklaşık olarak %38 oy almıştır. AK Parti'nin kurulduğu 2001 yılından 2009 yılına baktığımızda kısa sürede büyük bir başarı yakalayan bir parti görülmektedir

ancak bunun tam anlamıyla yanılısına olduğunu söylemek gerekmektedir. Öyle ki 1990 yılların sosyal ve siyasi koşullarının etkisi ile Milli Görüş hareketinin çalışma prensipleri ve sahip olduğu değerler oldukça uyum göstermekteydi. Özellikle büyük kentlerdeki yoksulluk ve Güney Doğu'daki terör nedeniyle bölgeyi terk eden insanların oluşturduğu grup Milli Görüş Hareketi'nin söylemsel olarak hedef aldığı kesim olmuştur. Seçim dönemlerinde Refah Partisi teşkilatlarının ve gönüllü kadın temsilcilerin yaptığı sosyal yardımlar, belediyelerin kazanılması ile devam etmiştir (Erder-İncioğlu, 2013: 12). Yerelde yürütülen Taban Siyaseti'nin sonuçları Milli Görüş'e 1994 yılından günümüze kadar yerel seçimlerde büyük başarılar kazandırmıştır.

Ak Parti'ye gelecek olursak 2001 yılında Milli Görüş'ten kopan kadronun yerelde yürüttüğü çalışma prensipleri ile Milli Görüş'ün yerel yönetim çizgisinden uzaklaşmadığı söylenebilir. Bu nedenle Ak Parti'nin yerel yönetim başarılarının 1994'ten gelen başarılı siyaset ile devam eden bağlarının olduğu söylenebilir. Ak Parti'nin birçok konuda Milli Görüş ile ayrıştığı su götürmez bir gerçektir ancak yerel yönetimler ile ilgili yapılan bir çalışmada Milli Görüş'ü anlatmak Ak Parti yerel yönetim tarzını da önemli ölçüde anlatmak anlamına gelmektedir. Türkiye'deki yerel seçim sonuçlarının 1994 yılından itibaren değerlendirilmesi sonucu Milli Görüş ve Ak Parti çizgisinin daima başarılı sonuçlar aldığı görülmektedir.

Ak Parti'nin belediyeçilik alanında sosyal yardımları ön plana çıkaran kanunsal düzenlemeler yaptıklarına şahit olunmaktadır. AK Parti döneminin belediyeçiliğinin sosyal yardım konusunda kanunsal düzenlemelere ne denli uyum sağladığı bu noktada büyük önem kazanmaktadır. Sosyal belediyeçiliğin kavramsal olarak kurumsallaştığı dönemin Ak Parti dönemi olduğu söylenebilir. Daha önceki dönemlerde yapılan sosyal yardım çalışmalarının kurumsal açıdan tam anlamıyla işletildiğini söylemek oldukça güçtür. AK Parti'nin sosyal belediyeçilik ile özdeşleşen taraflarını ve Türkiye'nin yerel yönetimine getirdiği yeni solluğu irdelemekte fayda var.

Ak Partili belediyeler yerel siyaseti genel anlamı ile ülke yönetimine giden yolda önemli bir araç olarak görmektedirler. Belediyelerin yapmış olduğu çalışmalara

özellikle sosyal yardım çalışmalarına partili, gönüllü, yardım yapmak isteyen geniş kesimleri kapsayan bir halk kitlesi çekilmeye çalışılmaktadır. Özellikle büyükşehirlerde doğuşuna tanık olunan anons sistemi ile belediye faaliyetlerinin halka indirilmesi çalışmaları yerelde oldukça etkili olmuştur. Düzenlenen kermes tarzı yardım faaliyetleri direk olarak halk tarafından üretilen sosyal emeğin, sosyal yardım ihtiyacı olanlar ile buluşmasını sağlayarak kazan-kazan şeklinde çıktı vermesine yol açmaktadır. Belediyelerin öncülüğünde gerçekleştirilen bu faaliyetlerde bir masanın üstünde, üretilen ürünlerin ihtiyaç sahipleri adına satılması sosyal yardım kavramının hapsoldüğü geleneksel ilişkilerin yardım severlik gibi bir çizgide yeniden üretilmesine neden olmaktadır. Belediye çalışmalarında şahit olunan billboardcu belediyeçilik bu şekliyle sosyal yardımlarda da kendisini göstermektedir.

Ak Parti döneminin sosyal belediyeçilik hususunda kalıplaştırdığı diğer bir nokta ise sosyal yardım ekonomisinin oluşmuş olmasıdır. Belediyelerin kış aylarında dağıttığı kömürler, okul dönemlerinde öğrenciler için hazırlanan kırtasiye malzemeleri, engelli ve yaşlılar için gerekli tıbbi ekipmanlar özel iştirakçiler tarafından sağlanmaktadır. Genel anlamıyla Türk Belediyeçiliğinde ihale usulü ile işlerin dağıtımını “pratikte” uygulanmadığı için ortaya sosyal yardım ekonomisi de çıkmaktadır. Bu husus yozlaşmış bir ticari ilişki ağına dönmeye son derece müsait görünmektedir. Sosyal yardımların dağıtılması konusunda siyasi baskıların olmadığı konusu kabul edilebilirken bahsedilen sosyal yardım ekonomisinin siyasi baskılara son derece açık olduğu söylenebilir. Ak Parti döneminde tüm belediyeler için olmasa da önemli ölçüde, gerekli sosyal yardım malzemelerinin tedarik süreci klientalist ilişkileri üretir nitelikte tanımlanabilir.

Türkiye’de yapılan araştırmalara baktığımızda sosyal yardımların oy verme davranışında belirleyiciliği çok fazla görülmemektedir (Adil Gür Araştırma Şirketi, 2021 - GENAR, 2008). Diğer taraftan yaklaşmak gerekirse, sosyal yardımların kesilmesi ise aynı oranda etkisiz olarak değerlendirilemeyebilir. Bu konuda yapılmış bir araştırma bulmadığı için Türkiye’de sosyal yardımların aksatılması hususunda oy tercihlerinin ne yönde etkileneceğini tespit edilememektedir. Sosyal yardımların aksatılması halinde halkın göstereceği tepki sosyal yardımların hak temelli mi yoksa

hayırseverlik boyutunda mı algılandığını ortaya koymamızda yardımcı olabilecek bir veridir.

2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sosyal yardımlar konusunda günümüze kadar geç kalınmış olan politikalarda üstlendiği rol, yerel yönetimler alanında da oldukça etkili olmaktadır. Bakanlığın sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ile olan bağları, yerelde ihtiyaç duyulan hizmetlerin gördürülmesi hususunda oldukça etkilidir. Belediyeler de kendi sınırları içinde hiç bir ek yükümlülük üstlenmeden yardıma muhtaç insanların bilgilerine bakanlık vasıtasıyla ulaşabilmektedirler. İktidar partisinin yerel yönetimi olma konusunda sahip olunan avantaj da Ak Parti belediyciliği açısından gözden kaçırılmaması gereken bir ayrıntı olarak kabul edilebilir. Öyle ki yerel seçimlerden önce Mehamet Ali Şahin'in hükümet ile aynı fikri paylaşmayan yerel yönetimlerin projelerinin hayata geçirilmesi konusunda zorlandıklarını söylemesi açık bir mesaj olarak iktidar gücünün yerel yönetimler için ne denli etkin kullanılabildiğini göstermektedir ayrıca bu noktada klientalist ilişkilerin söylemsel olarak yeniden üretildiğini de gözden kaçırmamak gerekmektedir (Metin, 2011: 198).

2014 yerel seçimlerinde de AK Parti'nin yaklaşık %44 oy ile 48 il ve 561 ilçede belediyelerde iktidar kurduğu görülmektedir. 1994 seçimlerinden beri gelen belediycilik prensipleri, Ak Parti'nin yerel seçimlerde diğer siyasi partilere nazaran çok önde iktidar mücadelesine başlamasına neden olmaktadır. Seçimlerde kazanılan belediyelerin yerinde sayması ya da faaliyetlerini aksatması gibi bir durum pek mümkün görünmemektedir. Bu noktada partinin mahalle temsilciliklerinden ilçe temsilciliklerine kadar bir çok partinin belediye çalışmalarını sahiplenmeleri doğal bir gelişimi tetiklemektedir. Diğer yandan bu durum belediyelerin siyasi baskılara maruz kalması sonucunu da doğururken, özellikle sosyal yardımlar gibi çok hassas çalışmalarda yozlaşmaların oluşmasına da neden olabilmektedir.

Genel olarak Milli Görüş - Ak Parti belediycilik çizgisinin Türkiye'nin son 20 yıllık döneminde oldukça etkili ve başarılı olduğunu söylemek gerekmektedir. Siyasi ilerlemelerini sahip oldukları tabanı genişletmek üzerine kuran bu siyasi hareket 2002 yılından sonra farklı siyasi partiler altında politika üretiyor olsa da

belediyecilik hususunda oldukça yakın bir çalışma metodolojisine sahiptir. Özellikle gergin politik dönemlerde son derece pragmatik dönüşümleri gerçekleştirebilen Milli Görüş çizgisinin iki parti olarak yoluna devam etmesi süreci de aynı pragmatizm çerçevesinde gerçekleştirmiştir.

Belediyecilik ile ilgili yerele yayılmayı amaçlayan Milli Görüş çizgisi Ak Parti Belediyeciliği ile sosyal belediyecilik kavramına evrilmiştir. Artık ramazanda kurulan iftar çadırları, evlerin kapılarına kadar bırakılan kömürler yerini sosyal yardım hizmeti sunan, yaşlı ve engelliler için hizmet üreten belediyeciliğe bırakmıştır. Sosyal belediyecilik sadece sosyal yardımlaşma ekseninde değil bir yanıyla sosyal hizmetler bir yanıyla kültürel faaliyetler diğer bir yanı ile de meslek edindirme kursları ile geniş bir alana yayılmaktadır.

Sosyal belediyeciliğin sunulması hususunda da Ak Parti belediyelerinin farklılaşan bir çok yanı bulunmaktadır. Belediyelerin sunduğu hizmetleri şeffaflık adı altında popülizme döküyor olmaları sosyal yardımlar konusunda da kendini gösterir bir hal almaktadır. Reklam panolarında belediye başkanlarının yaşlı, engelli ve ihtiyaç sahipleri ile çekilmiş resimleri sıklıkla yer almaktadır. Reklam panolarında yer alan görsellerin duyuru ya da reklam amacı kullanıldığı gözden kaçırılmadığı takdirde, sosyal yardımların özellikle son 10 yıllık bölümde popülizme maruz kaldığı görülebilmektedir. Popülizm ve klientalizm ile ilişkilendirilmiş bir yerel sosyal yardım ağının son derece sakıncalı olduğu zaman zaman belediyeler tarafından unutulmaktadır. Bunun yanında seçim dönemlerinde sosyal yardımların arttığına yönelik inanç hem sosyal yardım faaliyetlerini gerçekleştiren kurumlar için hem de ihtiyaç sahibi vatandaşlar için olumsuz duygular yaratmaktadır. 2009 yerel seçimleri öncesi Devlet Bakanı Hayati Yazıcı'nın açıkladığı rakamlar değerlendirildiğinde 2009'un Şubat ayında gerçekleşen sosyal yardım rakamlarının 2008'in Şubat ayına oranla üç kat fazla olduğu ve harcamaların kritik seçim bölgelerinde yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Bahsedilen rakamlardaki anlam klientalizmin açık bir ifadesi olarak değerlendirilebilir (TEPAV 2008 Mali İzleme Raporu aktaran; Metin, 2011: 197).

Son olarak belediyelerin yapmış olduğu harcamaların rakamsal olarak değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Sosyal yardımların modern anlamda bir politika olarak belediyelerin bütçelerinde hangi boyutta karşılandıkları, belediyelerin seçim dönemlerinde ya da seçim dönemlerinde gösterdikleri refleksler sosyal yardım alanında yerleşmenin ne boyutta gerçekleştiğini ortaya koyulması hususunda niceliksel bir veri sağlayacaktır.

**4) SAHA ÇALIŞMASI: TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLARIN  
BELEDİYELER ÜZERİNDEN YERELLEŞMESİ SÜRECİ: AİLE VE  
SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI’NIN ÇALIŞMALARI EKSENİNDE  
ANKARA BÜYÜKŞEHİR, ALTINDAĞ, ETİMESGUT, POLATLI VE  
YENİMAHALLE BELEDİYELERİNİN İNCELENMESİ**

Bu çalışmada Türkiye’deki sosyal yardımların yerelleşmesi hususunun belediyeler tarafından ne denli benimsendiği sınanacaktır. Çalışmanın teori kısmında kanunsal değişiklikler ve belediyelerin yapmış olduğu harcamalar ile sosyal yardımların yerelleşmesi konusundaki algı ortaya konmuştur. Pratikte ise belediyelerin sosyal yardımları algılama düzeyleri çalışma açısından büyük öneme sahiptir. Çalışmanın saha çalışması bölümü Ankara’da gerçekleştirilmiştir. Sosyal yardımların Türkiye’de ne denli önemli bir politika olduğu hususunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın uzmanları ve daire başkanları seviyesinde çeşitli görüşmeler yapılmıştır. Yapılan görüşmeler sosyal politikaların yerelleşmesi ile ilgili olmaktan ziyade Türkiye’de sosyal politikanın nerede olduğunun belirlenmesiyle ilgilidir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sosyal yardıma muhtaç kişileri belirlemek için uyguladığı sisteme ve yardım türüne bakmakta fayda görülmektedir. Öncelikle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın sosyal yardımları algılayış biçimi, yoksulların, ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi ve yapılması gereken diğer şeyler ile ilgili görüşlerinin paylaşıldığı görüşmenin ayrıntılarını irdelemekle başlamak gerekmektedir.

İkinci adımda belediyelerin sosyal yardımlaşma daireleri ya da müdürlüklerinde başkan veya müdür seviyesinde yaptığımız görüşmeler değerlendirilecektir. Tez açısından hipotezlerin sınanacağı bölüm bahsedilen ikinci bölüm olacaktır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün yürüttüğü yardım programlarını yoksul kişilere ulaştıran Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile yaptığımız görüşmeler de yardımcı bir kaynak olarak çeşitli konuların irdelenmesinde değerlendirilecektir. Belediyeler ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına sorulan soruların birebir aynı olmadığı da ayrıca unutulmaması gereken bir ayrıntıdır. SYDV çalışanları ile yapılan görüşmeler ve gözlemler tamamen sosyal yardımların pratikte nasıl gerçekleştiğinin

daha iyi anlaşılabilmesi için veri havuzunu zenginleştirmeye yönelik bir çalışmadır. Bu noktada sosyal yardımlar ile ilgili ileride çalışma yapacak çalışmacılara STK'ların ve hayırseverlerin de sosyal yardım algılarını irdelemeleri tavsiye edilmektedir.

#### **4.1) Metodoloji**

##### **Yöntem:**

Çalışma dahilinde Ankara Büyükşehir Belediyesi, Altındağ Belediyesi, Etimesgut Belediyesi, Polatlı Belediyesi, Yenimahalle Belediyesi çalışanları ile görüşmeler yapılmıştır. Belediyeler 2002 sonrasında gerçekleşen seçimlerde en fazla oy alan üç parti içinden seçilmiştir. Belediyelerin çalışma içine dahil edilmesindeki diğer önemli husus ise sınırları içinde sosyal yardıma muhtaç kesimlerin dağılımı ile alakalıdır. Sosyal yardımlar ile ilgili Cumhuriyet Halk Partisi'nin Ankara'da kazandığı Çankaya Belediyesi de çalışmaya dahil edilebilirdi ancak Yenimahalle Belediyesi'nin sınırları içindeki ihtiyaç sahiplerinin sayısı ve göç gibi özel durumların daha yoğun hissediliyor olması tercihimizi açıklayan bir ayrıntıdır.

2014 Yerel Seçimleri ile birlikte değişen Büyükşehir Belediyesi Kanunu nedeniyle Ankara sınırları içine dahil edilen Polatlı Belediyesi'nin sosyal yardım çalışmalarının da farklı bir noktadan ele alınması gerekmektedir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içine dahil edilen Polatlı'nın sosyal yardımlar konusunda diğer belediyelerden daha farklı bir noktada yer alıyor olması ya da paralel özellikle gösteriyor olması önemli olarak değerlendirilebilir. Üç merkez belediyesinin yanı sıra Polatlı Belediyesinin de çalışmaya dahil edilmesinin nedeni; kırsal ve tarımla uğraşan nüfusa sahip olması dolayısıyla farklı ihtiyaçlar karşısında geliştirilen yaklaşımların tespit edilmeye çalışılmasından kaynaklanmaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında sosyal yardımlar ile ilgili faaliyetleri yürüten farklı

kademelerdeki çalışanlar ile görüşmeler yapılmış ve ayrıca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında gözlemler de yapılmıştır. Yapılan görüşmelerde çalışanlara sorulan soruların benzerlik göstermesine dikkat edilmiştir.

Sosyal yardımlar ile ilgili farklı belediyelerin farklı yaklaşımları ve sosyal yardımları ifade ediş biçimleri ortaya çıkmaktadır. Bu farklılaşma SYDV'lerde gözlenmemiştir. SYDV'lerde yürütülen işlemlerin belirli standartlar çerçevesinde birbirine çok benzer biçimde yürütüldüğü ve Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi adında tek bir bilişim sistemi kullanıldığı gözlenmiştir. Bu noktada belediyelerin siyasi olarak farklı partilerden seçilmiş olmaları temel farklılık olarak değerlendirilebilir ancak bu tespiti yapacak genişlikte bir veri kaynağımız olmadığı için sosyal yardımların siyasi partilere göre belediye nezdinde değişkenlik gösterdiğine ilişkin yorum yetersiz olarak değerlendirilebilir. Bu konu farklı bir çalışmada değerlendirilebilmesi açısından ise son derece ilgi çekici görünmektedir. Görüşmeler sırasında sorulan soruların, tezin farklı alt hipotezlerinin sınanmasında fayda sağlanmasına yönelik hazırlandığını söyleyebiliriz.

Görüşmeler sırasında çalışanlara sorulan sorulara bakacak olursak:

- 1) Sosyal yardımların verilme sürecinin nasıl işlendiği sorulmuştur. Bir konu hakkında sosyal yardım yapma kararının nasıl verildiği, bu soruda açıklanmaya çalışılmıştır. Sosyal yardım ile sonuçlanan vakanın bireysel ya da toplumsal bir boyutu olduğunda ne gibi süreçlerden geçtiği sosyal yardımlar açısından önemli bir veridir.
- 2) Sosyal yardıma muhtaç kişilerin bulunmasında nasıl bir yol izlendiği çalışanlara sorulmuştur. Bu nokta da insanların başvuruları dışında gelen ihbarların hangi kaynaklardan geldiği yine büyük önem taşımaktadır. Ayrıca başvuruda bulunan ya da çeşitli kaynaklardan muhtaçlığı belediyelere ya da SYDV'ye bildirilen kişilerin denetlemelerini yaptıkları sistemler de önem kazanmaktadır. Elde etme imkanı bulunan diğer veri ise belediyelerin sosyal yardım yaparken kullandıkları veri tabanlarının kendilerine mi yoksa başka kurumlara mı ait olduğudur.

- 3) Yardımların türünün ne olduğu ve nasıl dağıtıldığı geleneksel sosyal yardım metotlarından ne kadar uzaklaşdığı konusunda önemli bilgiler vermektedir. Belediyelerin sosyal yardım olarak yaptıkları hizmetlerin “ne” olduğu sosyal yardıma bakışta önemlidir. Modern anlamda sosyal yardımların dayandığı kavramlara olan uzakları, belediyelerin sosyal yardım faaliyetlerini ne denli hak temelli yerine getirdiklerini ortaya koymaktadır. Görüşmelerimiz sırasında bu konu ile ilgili yardımların türünün ne olduğu ve cevaba bağlı olarak nasıl dağıtıldığı sorulmuştur.
- 4) Yapılan sosyal yardımların ödemeler için zaman aralıklarının belirli olması, en azından belediyeler için *uzun vadeli ve planlı politikalar geliştiriliyor* yorumunu yapmamıza neden olabilir. Sosyal yardımların ne zaman yapıldığı, düzenli olan yardımların ise hangi aralıklar ile sağlandığı çalışanlara sorulmuştur. “Belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili belirledikleri bir takvimi var mı?”, “Olağan dışı olaylara karşı gösterdikleri hareket kabiliyetleri yeterli mi?” şeklindeki soruların olumlu cevaplar buluyor olması sosyal yardımların yerelleşmesi hususunda destekleyici yorumlar üretilebilmesine olanak sağlamaktadır.
- 5) Sosyal yardımların belediyeler bünyesinde kaç kişiye ulaştığı belediye çalışanlarına sorulmuştur. Açıklamak gerekirse, değerlendirmeye alınan tüm belediyelerin sınırları içinde dar gelirli grupların yaşadığı bölgeler mevcuttur. Bu nedenle sosyal yardımların ulaştığı hane ya da kişi sayısı belediyelerin sosyal yardım kapsamlarının ortaya konmasında faydalı olacaktır.
- 6) Belediyelerin ve SYDV’lerin yapmış olduğu yardımların muhtaçlar tarafından nasıl değerlendirildiği konusu da ayrıca büyük önem taşımaktadır. Bu noktaya kadar sorulan sorularda belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili algıları ve yeterlilikleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan sosyal yardımları alan insanların sosyal yardım olgusuna bakışlarının nasıl olduğu önem taşımaktadır. Halkın sosyal yardımlara hak temelli mi baktığı yoksa sosyal yardımları, yardım yapan kurumun bir nimeti, bir iyiliği olarak mı gördüğü açıklanmaya çalışılmıştır. Bu noktada hak temelli sosyal yardımın ne olduğuna dair çeşitli farklılıklar

da meydana gelmiştir. Bu konuda elde edilen farklılıklar ileri ki bölümde irdelenecektir.

- 7) Belediyelere sorulan bir diğer soru ise gelecek vizyonlarını anlamaya yöneliktir. Belediyelerin sosyal yardım vizyonlarının ne olduğu çalışanlara sorulmuştur. Sorunun daha iyi anlaşılması için sosyal yardımlar ile ilgili varmak istediğiniz nokta nedir ya da sosyal yardımlarda kendinizi başarılı hissetmek için neler yapmış olmak sizi tatmin eder şeklinde ek sorular sorulmuştur. Elde edilen veriler belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili sahip oldukları sorumlulukları, sosyal yardımları tanımlamaları gibi noktalara temas etmesi açısından önemli bilgiler vermektedir.
- 8) Son olarak sosyal yardımları aksatan durumların neler olduğu belediyelere sorulmuştur. Belediye çalışanları ile yapılan görüşmelerde çalışanlara zorluklar ile ilgili açıklama yapılmış, kastettiğimiz zorlukların siyasi baskılar, araç, ekipman, eleman yetersizliği gibi bir çerçevede olduğu belirtilmiştir. Elde ettiğimiz veriler belediyelerin mali yetersizlik ya da klientalist baskılara ne denli maruz kaldığına yöneliktir.

#### **Kısıtlılıklar:**

Çalışmada sadece Ankara ilinde yer alan ve Türkiye'nin 2002 Seçimlerinden beri en fazla oyu alan 3 partisinin seçiliyor olması genel bir belediyeçilik çerçevesi çizmeyi mümkün kılmamaktadır. Ankara'da özellikle Milli Görüş Belediyeçiliğinin mirasının hissedilmesi nedeniyle sosyal yardım olgusu çok önemsenmekte ya da önemseniyor görünmektedir. Çalışmada yer alan Ankara Büyükşehir Belediyesi ve diğer ilçe belediyeleri maddi güçleri nedeniyle diğer belediyelerin çoğundan daha güçlü bir konumda görünmektedirler. Güçlü maddi yapıları nedeniyle çalışmada yer alan belediyelerin imkanlarından ziyade sosyal yardım algıları dikkate alınmalıdır. Türkiye'deki belediyelerin içinden seçilen bir örneklem ile başka bir çalışma yapıp, ortaya çıkan farklılıkları da değerlendirmek faydalı olacaktır.

Sosyal yardımların yerelleşmesi ile ilgili belediyelerin değerlendirilmesinin yanında ihtiyaç sahiplerinin sosyal yardımlar ile ilgili algılarının da ayrıca

değerlendirilmesi gerekmektedir. Sosyal yardım hizmetlerinden yararlananların bulunması ve kendileri ile görüşmeler yapılması bu noktada faydalı bir çalışmadır ancak bu çalışmayı gelişi güzel yapmamak, gerekli olan araçlara ulaşmak için maddi olarak daha büyük güce ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple faydalı olmasına rağmen, sosyal yardım hizmetlerinden yararlananların, sosyal yardımlar ile ilgili belediyelerin yaptığı çalışmalara nasıl baktığını değerlendirme fırsatı bulunmamaktadır. Başka bir çalışma ile bu konu üzerinde durulabilir.

Belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili sorumluluklarının artırılması, çalışma alanlarının genişletilmesi gibi kanunsal değişikliklerin yanında sosyal yardımların yapılış biçimi ile ilgili bir düzenleme olmadığı için sosyal yardımları etkileyen siyasi baskılar, popülist yaklaşımlar ya da diğer yan unsurlar tam anlamıyla irdelenememektedir. Genel geçer kuralların olması halinde yapılan politikaların hangi düzlemde şekillendiği daha net ortaya konulabilmektedir. Bu sebeple etkileri görülen kollamacılık, klientalizm gibi siyasi etkileri kesinlik içinde ortaya koymakta yetersiz kalınmaktadır. Sosyal yardımların geleneksel çizgiden çıkarılmaması halinde bahsedilen kollamacılık, klientalizm gibi etkilerin belediyelerin sosyal yardım çalışmalarını olumsuz etkilemesi beklenebilir. Bahsedilen kavramların ölçülebilmesi farklı bir saha çalışması gerekmektedir.

**Hipotez:**

Belediyelerde çalışan, sosyal yardımlardan sorumlu müdürler, daire başkanları ve sosyal hizmet uzmanlarına sorulan sorular ışığında tezin temel varsayımlarına cevaplar bulmayı amaçlamaktayız. Temel hipotez ve alt hipotezlere değinmek gerekirse;

**Hipotez:** *Türkiye’de sosyal yardımların yerelleşmesi belediyelerde tam anlamıyla sağlanamamıştır.*

**Alt Hipotez1:** Belediyeler sosyal yardımları geleneksel yöntemler ile yerine getirmektedirler.

**Alt Hipotez2:** Sosyal yardımların yerelleşmesine ilişkin belediyelerin yeterli kaynağı yoktur.

**Alt Hipotez3:** Sosyal yardımların yerelleşmesi konusunda belediyelerin algısı birbirlerinden farklılık arz etmektedir.

**Alt Hipotez4:** Sosyal yardımlar belediyeler bünyesinde politika olmaktan ziyade kısa vadeli yardım faaliyetleri olarak yer almaktadır.

#### **4.2) Bölüm 1: Türkiye’de Sosyal Yardımların Bugünü ve Yarını: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çalışmaları**

Türkiye’de sosyal yardımların tarihsel gelişimini, kurumsal yapısını ve kanunsal değişiklikleri çalışmanın bu aşamasına kadar irdelenmiştir. Öte yandan sosyal yardımların özellikle 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasından sonra geçirmiş olduğu dönüşüm irdelenmelidir. Bu amaçla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nda uzmanlar ve daire başkanları ile yapılmış olan görüşmeler Türkiye’de sosyal yardımların ne olduğunu ve bir politika olarak nasıl uygulanması gerektiğinin ortaya konulması konusunda son derece faydalı olmuştur.

Sosyal yardımlar temel anlamıyla yoksulluk kavramı ile çok ilişkilendirilmekle birlikte yaşlılar, engelliler ve çeşitli sosyal dışlanma süreçlerine maruz kalanlar için de sağlanan bir hizmettir. Bu noktada söyleşi yaptığımız uzmanların yoksulluk üzerinde çok yoğun şekilde durduğu söylenebilir. Bakanlığın bir uzmanının genel bir çerçevede düşüncelerini paylaşmak gerekirse;

*“Türkiye’de yoksullukla mücadele eden bir kurumun olmaması sosyal yardımların yoksulluğu gidermede bir araç olarak ön plana çıkmasını doğurmaktadır. Oysa ki yapılan araştırmalarda sosyal yardımların yoksulluğu gidermede etkisinin az olduğunu söylememiz gerekmektedir. Yoksullukla mücadele Dünya’da çok önemli bir noktadadır, hatta Nobel Ekonomi Ödülü’nün yoksulluk üzerine bir çalışma yapan Angus Deaton’a gitmesi de bunun göstergesidir. Aynı şekilde Birleşmiş Milletler’e üye ülkeler*

*“için oluşturulan 2000 – 2015 yıllarını kapsayan Bin Yıl Hedefleri'nin ve 2015-2030 yıllarını kapsayan Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nin de ilk maddesinin yoksulluk ile ilgili olması bu konuya verilen önemi göstermektedir.”*

Türkiye için sosyal yardım faaliyetlerini düzenlemenin ötesinde bataklığı kurutmanın yani yoksullukla mücadele etmenin sosyal yardımları daha etkin bir hale getireceğinden bahsedilebilir. Türkiye'nin yoksulluk ve yoksulluk kaynaklı sorunlarının kaynağına bakıldığında sosyal politikaların göz ardı edilmesi gerçekliği de açık şekilde görülmektedir. Daha da açmak gerekirse diğer bir uzmanın şu yorumları oldukça önem arz etmektedir;

*“Avrupa'nın ileri ekonomilerine baktığımızda piyasalarının yoksulluk yaratıcı etkisinin bizden daha fazla olduğunu görmekteyiz ama bizim vergi sistemimiz ve transfer harcamalarımız yeterince etkin olmadığı için piyasanın yaratamadığı yoksulluğu ekonomi politikalarımız ile yaratıyoruz ve sosyal politikalarımız ile yeteri kadar ortadan kaldıramıyoruz. OECD verilerine göre vergi ve sosyal transferler öncesinde yoksulluk oranları sıralamasında en iyi durumdaki 3 ncü ülkeyiz. Ancak vergi ve sosyal transfer sonrası yoksulluk oranlarına baktığımızda en kötü durumdaki 3 ncü ülkeyiz. Bu veri bize yoksulluğu azaltma noktasında, ülkemizin sosyal transfer ve vergi politikaları diğer ülkeler kadar etkin kullanmadığını göstermektedir. Gini Katsayısı da bu noktada Türkiye'nin OECD ülkeleri içinde kötü bir noktada yer adığını ortaya koymaktadır (yaklaşık 0.40).”*

Gini Katsayısının ülkeler için gelir dağılımında adaleti gösteren bir düzlem olduğunu belirterek Türkiye'nin gelir dağılımında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre olması gereken yerde olmadığını, diğer taraftan ekonomik kaygılar ile sosyal politika alanının ihmal edildiği söylenebilir.

Yoksulluğun bir toplumda olan veya olması muhtemel tüm sorunlar için bir kaynak olabileceği gözlemlenebilir. Eğitim sisteminde yaşanan sıkıntının yoksulluk boyutu gözden kaçırılmaz. Diğer taraftan sağlık, istihdam ve hatta hakların kullanılması hususunda da yoksulluğun etkisi oldukça önemlidir. Bu noktada

Cohen'ın düşünceleri son derece açıklayıcıdır. Cohen'e göre özgürlük para ile oldukça eklemlenmiştir. Yasalar sana sonsuz özgürlük verse de yapabileceklerin paranın alabilecekleri ile sınırlıdır (Cohen, 2006: 298). Yoksulluğun, modern toplumda bir nevi Adam Smith'in piyasanın düzenini sağladığını ifade ettiği görünmez el gibi, sosyal ve ekonomik alanda varlığını sürdüren engelleyici bir görünmez el vazifesi gördüğü söylenebilir. Yoksulluk temelli politikalar ile engellenmediği takdirde görünmez bir el ihtiyaç sahiplerinin özgürlüklerini kısıtlamaktadır.

Sosyal yardımların yoksulluktan arındırılmış kısmı için politika üretmek daha kolay bir hale gelebilecektir. Yoksulluğun etkisinin minimize edilmesi engelliler, yaşlılar ve geriye kalan tüm ihtiyaç sahiplerine ulaşma konularında etkinlik – verimlilik ilkesinin başarıyla hayata geçirilmesine katkıda bulunacaktır. Yoksulluğun giderilmesinde sosyal yardımların çok önemli bir araç olmadığı söylenebilmekle birlikte öte yandan uzun vadeli sosyal yardımlar ile yoksulluğun giderilmesine daha etkili hizmet edilebilmektedir. Yine yaptığımız görüşmelerden bir bölümü aktaracak olursak:

*“Sosyal yardımların kısa ve uzun vadeli hedefleri vardır. Kısa vadede mücedele ettiğimiz şey açlıktır. İlk anda yapılması gereken bu açlığın, temel ihtiyaçların giderilmesidir ve açlığın kaynağının ne olduğundan önemlisi mevcut şartlara, yardımlar ile müdahale etmektir. Uzun vadeli sosyal yardım hedeflerine gelecek olursak bu noktada sosyal yardımların başka bir sorunu daha çözmesi hedeflenmektedir. Uzun vadede yoksulları kalıcı şekilde bu durumdan çıkarmak gerekmektedir. Bunun için kullanılacak araçlar içinde aile sağlığının güçlendirilmesi, şartlı olarak eğitim yardımı yapılması, kişilerin sürdürülebilir şekilde gelir yaratıcı faaliyetlere katılmalarının sağlanması gibi birçok uygulamayı sayabiliriz. Sosyal yardımın böylece toplumdaki eğitim sorununu da, sağlık sorununu da, kızların okutulmaması sorununu da çözmeye rol sahibi olması beklenmektedir.”*

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sosyal yardımlar ile ilgili yapmış olduğu çalışmalara baktığımızda Türkiye’de sosyal yardımların en kapsamlı şekli

görülmüş olacaktır. Açıklamak gerekirse yapılan yardımların Aile Yardımları, Eğitim Yardımları, Sağlık Yardımları, Özel Amaçlı Yardımlar, 2022 Sayılı Kanuna Göre Yapılan Yardımlar, Proje Destekleri şeklinde sınıflandırıldığı görülmektedir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal yardım ve Proje Destekleri İstatistik Bülteni, 2015: 13). Yapılan sınıflamanın alt kademelerinde Türkiye’de yapılan tüm yardım ve proje desteklerinin açıklandığı görülmektedir. Diğer taraftan sosyal yardımların gerçekleştirilme aşamalarının da açıklanmasında fayda görülmektedir. Aile ve Sosyal Bakanlığının sosyal yardım vizyonunun ortaya konması, belediyelerin sosyal yardım faaliyetlerinin değerlendirilmesi hususunda son derece faydalı olacaktır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının uzmanlarından elde edilen bilgiler ışığında sosyal yardımların gerçekleştirilmesi sürecine değinmenin önemli olduğunu söylenebilir. Sosyal yardım çalışmalarının gelişmiş bilişim sistemleri ile desteklenmesi ve bu sistemlerin birçok kurumun aktardığı veriler ile zenginleştirilmesi son derece sağlıklı sonuçlar verebilmektedir. Öncelikle sosyal yardım ve sosyal hizmetleri yürüten kurumların hızlı bir şekilde, doğru verilerle hareket etmeleri gerekmektedir. Kanunsal düzenlemeler ne kadar modern unsurlar barındırsa da kullanılan araçlar, hizmetlerin sürdürülebilirliğini ve kalitesini oldukça etkileyebilmektedirler. Sosyal yardım sürecinde insanların verdiği bilgilerin ilk elden kontrol edilebileceği mecra, bahsedilen bilişim sistemleri olacaktır. Bu nedenle sosyal yardımların uygun veri sistemleri ile desteklenmesi zaman kazandırıcı bir unsur olmasının yanında etkinlik – verimlilik ilkesi gereği de hayatidir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sosyal yardım hizmetlerinin yürütülmesi açısından nasıl bir sisteme sahiptir buna bakılması gerekmektedir.

Bilişim sistemleri ile ilgili Bakanlığın uzmanları ile yapılan görüşmeye değinmekte fayda görülmektedir;

*“Bilişim anlamında birçok ülkeye örnek bir alt yapıya sahibiz. Başvurudan tutun yardımın teslimine kadar geçen her aşama hatta yardım sonrasındaki her durum da Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi adını verdiğimiz süreç yönetim sisteminden yürütülüyor. Bir süreç yönetim sistemi olduğu için*

*sürecin her anında elde edilen bütün bilgiler anlık olarak veri tabanına kaydediliyor. Böylece hanenin bütün bireylerine ait her türlü sosyo ekonomik veriyi barındıran, adına “Yoksulluk Envanteri veya Sosyal Refah Envanteri” denilen bir bilgi deposu oluşuyor. Bu sayede hem mikro olarak hanede ki değişim izlenebiliyor hem de makro anlamda sosyal politikalar hanelerin gerçek durumları ve değişimleri analiz edilerek şekillendirilebiliyor.”*

Sosyal yardımlar ile ilgili altı çizilen bilişim siteminin faydaları zaman ve emek tasarrufu anlamına gelmektedir. Hem vatandaşların ihtiyaçlarının giderilmesi süreci hızlanmakta hem de devletin elde edeceği veriye ulaşmada karşılaşacağı mali yükler hafifletilmiş olmaktadır. Bilişim sisteminin dışında yardımların hak sahiplerine ulaştırılmasının nasıl bir yol izlenerek gerçekleştirildiği kısmı dikkat çekmektedir. Yardımların türünün nasıl olduğu, yardımların yapılış biçimi ve yardım kararının çıkması işlemlerinin de bürokratik sıkışıklığa maruz bırakılması riski gözden kaçırılmamalıdır. Bu hususta Bakanlık uzmanları ile yapılan görüşmelerden birinde sosyal yardım sürecinin detaylı şekilde açıklanması istendiğinde şu bilgiler elde edildi;

*“Sosyal yardım süreçleri esasında ana hatları aynı olmak üzere düzenli ve süreli yardım türleri için farklılaşmaktadır. En temel yardım olan süreli yardım sürecinden bahsederseniz, yardım süreci haneden 18 yaş üzeri birinin, ikametinin bulunduğu yerdeki SYDV'lere başvurmasıyla başlar. Eğer haneden gelen ilk başvuru ise kişiye Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi üzerinden hane dosyası açılır. Bunun için hanedeki herkesten kişisel verilerine ulaşmak için izin dilekçesi alınır. Buna müteakip sistem üzerinden bu kişilerin kamu kurumlarının merkezi veri tabanlarına kayıtlı sosyal güvenlik durumu, gelir durumu, gayrimenkul ve araç kayıtları, sosyal yardım verileri gibi kişisel verileri online olarak sorgulanır. Ayrıca kişilerden hanenin refah durumuna ilişkin soruları içeren bir formu doldurması istenir. Bu formda hane bireylerinin eğitim, sağlık, göç ve istihdam özellikleri ile hanenin konut kolaylıkları (sahip olunan eşyalar),yaşanılan konutun fiziksel özellikleri gibi bilgiler alınır. Bir sonraki aşamada hanenin ihtiyacının aciliyet durumuna göre mümkünse hane ziyareti yapılarak, temin edilen bilgiler kontrol edilir.”*

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sosyal yardım sürecinin ilk aşamasında faydalandığı en önemli unsurlardan biri hiç kuşkusuz, teşkilatlanması yerel yönetim kurumları gibi olan SYDV'lerdir. Merkezi sosyal yardım politikalarının yerele indirilmesinde SYDV'lerin payı çok büyüktür. Belediyelerin de sosyal yardımları gerçekleştirmede benzer avantajları olduğu söylenebilir. Belediyelerin daha detaylı şekilde irdeleneceği bölümde belediyelerin bu avantajlarını ne denli etkili kullandıkları daha sağlıklı değerlendirilecektir.

Sosyal yardımlar ile ilgili başvuruların alınması sürecinin karara bağlanması hususunda müteveli heyetlerinin son sözü söyleyen mekanizma olduğu bilinmektedir. Müteveli heyetinin kararlarına gelene kadar sosyal yardım için başvuran kişilerin bilgilerinin raporlanma süreci olduğu görülmektedir. Bu raporlama sürecinin içinde hane ziyaretleri de yer almaktadır.

*“Yardımanın acil olması durumunda ziyaret gerçekleştirilemese bile her haneye yılda en az 1 defa bu ziyaretin gerçekleştirilmesi zorunluluğu vardır. Merkezi sorgulamalar, haneziyareti ve beyan edilen bilgiler raporlanarak yardım başvurusu müteveli heyetine karar verilmek üzere gönderilir. Sosyal yardım başvurularına ilişkin kararlar “yerelleşme” ilkesine uygun olarak yerelden seçilen karar vericilerden oluşan müteveli heyeti tarafından verilir.”*

Müteveli heyetlerinin yapısının yerelde söz sahibi olan atanmış, seçilmiş ve gönüllülerden olmuş olması son derece faydalı olarak görülebilir. Sosyal yardım faaliyetleri içinde yerelleşme ilkesinin önem teşkil ettiği, müteveli heyetlerinin yapısından belli olmaktadır. Sosyal yardımlar ile ilgili SYDV'lerde yapılan görüşmelerde ve gözlemlerde birkaç vakayı canlı olarak inceleme fırsatı da elde edilmiştir. Sivil toplum örgütleri ve gönüllülerin çeşitli sosyal yardım faaliyetlerinde aktif rol oynadıklarını görülmektedir. Sosyal yardımların olabildiğince bir kaynaktan politik vizyona uygun şekilde yürütülmüş olması büyük bir etkinlik yaratmaktadır. Gönüllü birey ve kuruluşların SYDV'lerin yaptığı sosyal yardımlara göre kendi yapacakları yardımları konumlandırımları mükerrer yardımları engelleme konusunda da fayda sağlamaktadır.

*“Mütevelli heyetleri kamu kurumlarını temsilen atanmış üyelerden, belediye başkanı ve muhtar gib yereldeki seçilmiş kişilerden, sivil toplum temsilcileri ve hayırsever vatandaşlardan oluşur. Bu yapı 3294 sayılı Kanun ile teşkil edilmiştir.”*

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sosyal yardımları süreli ve düzenli olarak ikiye ayırmaktadır. Bu yardımlar arasındaki temel farklılıklara değinmekte fayda vardır. ASP uzmanları süreli ve düzenli sosyal yardımları şu şekilde açıklamaktadırlar;

*“Süreli yardımlarda mütevelli heyetlerinin hak sahipliği kararı verdiği kişilere yapılacak ayni ve nakti sosyal yardım teslimatları SYDV’lerin organizasyonu ile gerçekleştirilir. Düzenli yardım sürecinin farklılaştığı nokta bu aşamadır. Düzenli yardımlarda mütevelli heyetleri tarafından hak sahipliğine karar verilen kişiler sistem tarafından otomatik olarak düzenli yardım ödeme listesine alınır. Her düzenli yardım ödemesinden önce Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü merkezi veri tabanı sorguları ve sistem kayıtları üzerinden hak sahibi kişilerin hak sahipliği durumunun devam edip etmediğini kontrol eder. Bu sorgular sonucu oluşan ödeme listeleri PTT’ye gönderilerek kişilere ödeme yapılması talimatı merkezden verilir. PTT söz konusu ödemeleri 3 yöntemle hak sahiplerine ulaştırır. Kişiler isterlerse ödemelerini PTT şubelerinden veya PTT Matik’lerden çekebilirler. Ayrıca kişiler paralarını çekmeksizin PTT tarafından kendilerine verilen debit özellikli sosyal yardım kartlarını kullanarak yatırılan yardım tutarı kadar alışverişlerinde ödeme yapabilirler. Son yöntem ise yaşlı engelli gibi yardım ödemelerini almakta veya kullanmakta zorlanan kişilere istemeleri halinde PTT tarafından konutlarında yardım ödemeleri ulaştırılır.”*

Sosyal yardımların ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması hususunda Bakanlığın genel politikasının oldukça etkili olduğu söylenebilir. Yardımları alanların kuyruklarda beklemesi gibi bir yanlışlık ortadan kaldırılmış olmaktadır. İhtiyaç sahiplerine yapılan yardımlar hayatın normal akışı içine sokularak planlı bir eylem

düzeni içerisinde hayata geçiriliyor. Bu noktada elde edilen tecrübenin belediyeler içinde farklı biçimlerde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Sosyal yardımların genel hatları ile süreli ve düzenli olarak sınıflandırıldığına şahit olunmaktadır. Ancak diğer önemli bir husus ise yardımların aynı ve nakti olmasıdır. Aynı yardımlar ihtiyacın yerinde giderilmesinin zorunlu olduğu hallerde elzem iken nakti yardımların ise sağladığı faydalar daha çok hanelerin öz yönetimleriyle alakalıdır. Evlerin önüne bırakılan koliler, kömür yığınları ve benzeri birçok yardım konusu şeyin sosyal yardımların modern yapıma usullerine uymadığı çok açık bir gerçektir. Diğer taraftan hanelere yapılan nakti yardımların, kişilerin ya da hanelerin parayı yönetmesi ve öz yönetimlerini sağlaması açısından son derece etkili olmasının yanında söz konusu bireylerin sosyal entegrasyonlarına da hizmet edildiği gözlemlenmektedir. Aynı ve nakti yardımlar ile ilgili ayrımlar konusunda bakanlık uzmanlarının belirttiği şu husus çok önemlidir;

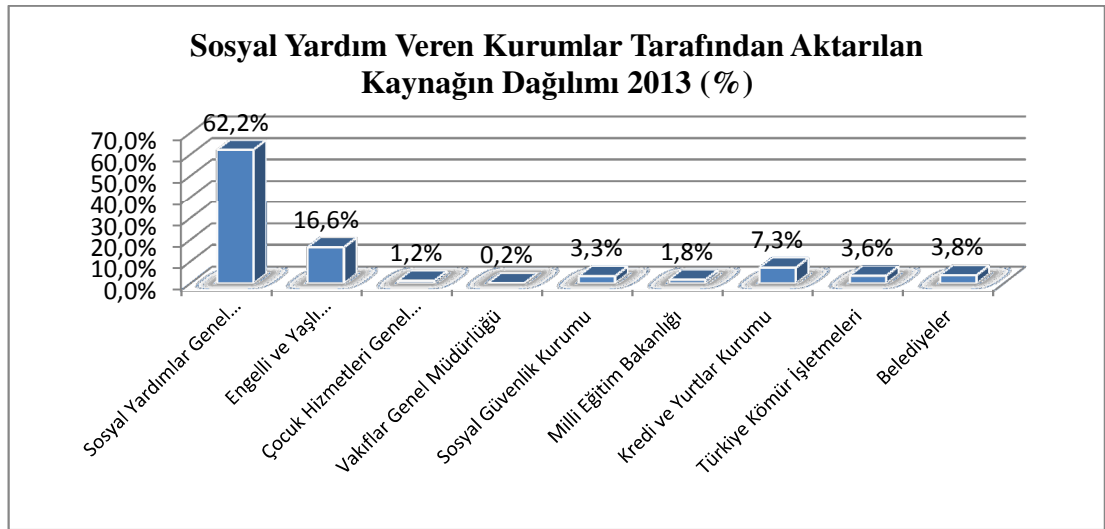
*“Sosyal yardımlar en doğru şekilde düzenli ve süreli olarak şekillenmelidir. Burdaki temel farklılık yoksulların devam eden ya da tek seferlik yardım ile karşılanabilen ihtiyaçları arasındaki farklılıktır. Ancak yaygın olarak ve hatalı şekilde yardımlar aynı ve nakti olarak ayrılmaktadır. Aynı ve nakti olma özelliği yardımların değil teslimat biçimlerinin özelliğidir. Bu nedenle değerlendirme, veri toplama ve uygulama sürecindeki farklılıkları yansıtılmamaktadır. Bizde de yardımların %92’si nakti olarak yapılmaktadır. Ancak hanelerin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlere ulaşmasında karşılaşılabilecek zorlukların olması halinde zaman zaman aynı yardımların yapılması zorunlu olmaktadır.”*

Hanelerin ya da bireylerin ulaşmakta zorluk çektikleri bir ihtiyaçları varsa bu konuda aynı yardımın yapılmış olması beklenebilir ancak ulaşım şartları, fiziksel engeller ya da türetebileceğimiz başka zorlukların olmadığı durumlarda nakti yardımların, ihtiyaçları gidermenin dışında da faydalar sağladığı görülmektedir.

Sosyal yardımların Türkiye’deki en önemli uygulayıcı olarak görülen, zirve kurum hiç kuşkusuz Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığıdır. Türkiye’de yapılan sosyal yardım harcamaları ile ilgili grafiklerde de görüleceği üzere Aile ve Sosyal

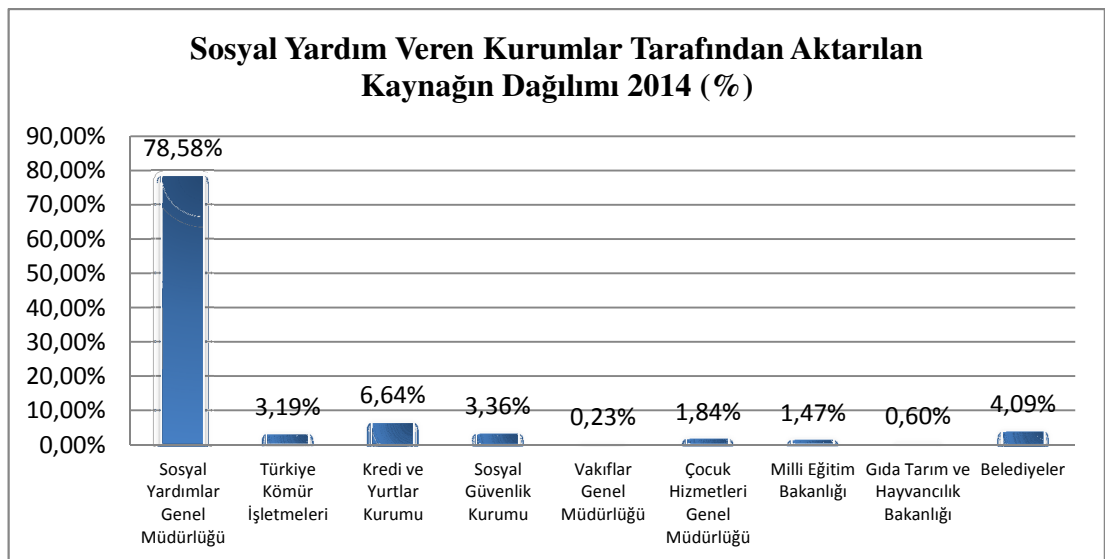
Politikalar Bakanlığı bünyesindeki Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü yardımların önemli bir bölümünü finanse ve organize etmektedir. Bu sebeptendir ki sosyal yardımların yapılış biçimi açısından Bakanlığın çizmiş olduğu yol belediyeler için de gelişim göstermeleri yolunda örnek olmaktadır.

Şekil 6- Sosyal Yardımların Kurumlar Arasında Dağılımı 2013



Kaynak:2015 Eylül Aile Dergisi verileri ile çizilmiştir.

Şekil 7- Sosyal Yardımların Kurumlar Arasında Dağılımı 2014



Kaynak: 2015 Eylül Aile Dergisi verileri ile çizilmiştir.

Türkiye’de sosyal yardımlar hususunda çok önemli bir kurum olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının varlığı önemlidir ancak sosyal yardımlar konusunda Türkiye’nin daha bir çok hususta gelişim göstermesi gerekmektedir. Hali hazırda Türkiye’de sosyal yardımların yapılış biçimini ya da kapsamını içeren sosyal yardım kanunu bulunmamaktadır. 2015 Kasım Seçimleri öncesi Ak Parti seçim vaatleri içinde yer alan bu konunun bir an önce yasalaşması sosyal politikaların çeşitli etkilerden kurtarılmasında fayda sağlayacaktır. Bu konuda belediyelerin etkiye daha açık olduğu aşikardır. Bu sebeple bölgeden bölgeye değişim gösterebilen yardım faaliyetlerinin önünün kesilmesi gerekmektedir. Bu noktada çıkarılacak kanun içinde sosyal yardım alanını, tüm paydaşların faaliyetlerini düzenleyen, standartları belirleyen bir üst kurul yapısının kurulmasının da tartışılması gerekmektedir. Sosyal yardımların belediyeler üzerinden yerelleşmesi konusuna da değindikten sonra sonuç bölümünde yapılması gerekenleri sıralamak daha yerinde olacağından genel değerlendirmeyi sona bırakmak doğru bulunmaktadır

#### **4.3) Bölüm 2: Sosyal Yardımların Belediyeler Üzerinden Yerelleşmesi: Ankara Büyükşehir Belediyesi, Altındağ Belediyesi, Etimesgut Belediyesi Polatlı Belediyesi ve Yenimahalle Belediyesi Örnekleri**

Sosyal yardımların belediyeler üzerinden yerelleşmesi hususunda çalışmada yer alan belediyelerdeki sosyal yardım dairelerinde ya da müdürlüklerinde çalışan yöneticiler ile yapılan görüşmeler irdelenecektir. Belediyelerin dönemsel olarak sosyal yardım harcamalarını rakamsal olarak incelenmiştir.. Rakamsal olarak değerlendirme yapmanın sosyal bilimlerde yeterlilik sağlayamayacağını söyleyebiliriz. Bu nedenle sosyal yardım faaliyetlerini sürdüren çalışanların yardımlar ile ilgili söylem, eylem ve vizyonları önemli çıkarımlar yapma fırsatı vermektedir. Belediyelerin sosyal yardımlar konusunda yerelde önemli örgütler olduğuna ve yerleşme olarak değerlendirilebilecek teorik ve pratik yeterliliğe henüz

sahip olmadıkları tezin çerçevesinde tartışılacaktır. Tezin sınanması konusunda daha önce bahsedilen 4 alt hipotez kullanılacaktır.

*Alt Hipotez1: Belediyeler sosyal yardımları geleneksel yöntemler ile yerine getirmektedirler.*

Ankara’da yapmış olduğumuz belediyelerin sosyal yardımları ile ilgili saha çalışmamızda ortak fikir olarak sosyal yardımların yerelleşmesi hadisesinin önemi bir başka deyişle sosyal belediyeciliğin benimsenmesi gerektiği fikri kabul edilmektedir. Belediyelerin ihtiyaç sahiplerine yönelik geliştirdiği yeni sistemler, farklılıkları gözden kaçırmayan hizmet anlayışı, kalite standartlarının yüksek tutulması ve insan onuruna yakışır bir yardım biçimi mevcut sosyal yardımların idare ettirilmesinde dikkat edilmesi gereken hususlar olarak değerlendirilebilir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi ve çalışma dahilinde yer alan diğer belediyelerin sahip oldukları imkanlar göz önünde bulundurulduğu taktire, yaptıkları sosyal yardım faaliyetlerinin Türkiye’nin genel belediyecilik ortalamasından daha iyi bir ortalama yakalaması beklenmektedir. Mali yapılarının güçlü olmasının yanında Ankara’nın memurlar ile özdeşleşen, kamu kurumlarının sık olduğu bir şehir olması da mutlak yoksulluk oranının düşük olması sonucunu doğurabilir. Diğer önemli bir husus ise Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin 1994 Milli Görüş Belediyeciliği Ruhunu taşıyan belediye başkanının halen görevde olmasıdır. Ankara’daki belediyelerin sosyal yardım algıları Büyükşehir Belediyesinin sosyal yardım çalışmaları nedeniyle daha da hassastır.

Belediyelerin yapmış olduğu sosyal yardımların geleneksel bir yöntem ile yapılıyor olması sosyal yardımlara çok değer vermeleri ya da sosyal yardım sistemlerinin çok geniş olmasıyla ilgili olmaktan ziyade sosyal yardımların yapılış biçimi, sosyal yardımların türü ve modern sosyal yardım normlarının ne denli önemseniyor olmasıyla alakalıdır.

Sosyal yardımlar bireysel politikalar olmaları halinde tam anlamıyla geleneksel bir görünüme bürünürler. Belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili düşükleri önemli tuzaklardan birisi de hiç kuşkusuz belediye başkanlarının

insiyatifine bağılı politikaları uygulamalarıdır. Bu hususta elde edilen verilere odaklanmakta fayda görülmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde yapılmış olan görüşmelerde sosyal yardım faaliyetlerinin belediye başkanının desteğı ile gerçekleştiğı üstüne basarak birçok kere tekrarlanmıştır: “*Sayın Melih Gökçek önderliğinde... başkanımız önümüzü açıyor... başkanımızın talimatlarıyla...*”. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde belediye başkanının sosyal yardımlarda hem proje olarak hem çalışmaların yürütülmesi aşamasında etkin olduğu gözlemlenmektedir. Diğer taraftan Ankara ili sınırları içinde görüşmelerde bulunduğumuz diğer belediyelerin sosyal yardım söylemlerinde kayda değer “tek adam” ya da “tek karar verici mekanizma” söylemi görülmemektedir. Diğer taraftan geleneksel değerler ile sunulan yardımlaşmacı sosyal ruh, belediyelerin önemli bölümünde sosyal yardımlara tesir etmektedir. Sosyal yardımların karar verici tek mekanizmanın elinde yürütülmesi ya da sosyal yardımların yapılış amaçlarının geleneksel düşüncelerle şekillenmesi olması gereken normlardan uzaklaşıldığını göstermektedir.

Altındağ ve Yenimahalle Belediyelerinin yardım sistemlerinin daha çok sosyal yardım kartları ya da alışverişte kullanılan kuponlar şeklinde olması, sosyal yardımların geleneksel yöntemler ile yerine getirilmesi hususuna uymamaktadır. Yenimahalle ve Altındağ belediyeleri içerikleri farklı olmakla birlikte benzer faydaları olan sistemler kullanarak yardım alanların neye ihtiyaçları varsa onu almalarını sağlamaktadır. Ancak Ankara Büyükşehir, Etimesgut ve Polatlı Belediyeleri genel anlamıyla yardım türlerini aynı yardım olarak belirlemektedirler. Yardım alan hane ya da bireylerin söz konusu paketler ya da araç gereçler ile ilgili tasarruf hakkı sınırlıdır. Yardıma muhtaç bireylerin toplumsal yaşamda daha etkin olmaları ve mali öz disiplinleri sağlayabilmeleri konusunda sosyal yardım faaliyetleri etkin olamamaktadır. Aynı yardımların daha çok ulaşım zorluğu yaşayan bölgelere ya da fiziksel engeli olan bireylere yapılması faydalıdır. Sosyal yardımların geleneksel yöntemler ile yapılması konusunda diğer önemli husus ise yardımların yapılış biçimidir. Görüldüğü üzere sosyal yardımları hali hazırda tartışılan kavramlar üzerinden şekillendirmek bir domino taşı etkisi ile birçok sosyal yardım aşamasını da etkilemektedir.

Etimesgut Belediyesinin, öğrenci, engelli ve yaşlılara, eşya ve ekipman yardımına önem vermesi nedeniyle aynı yardım yapılması hususu bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Belediyenin bir diğer önem verdiği ve aynı olarak gerçekleştirdiği günlük ekmek yardımını, bayilerle yaptıkları organizasyon ile yürütmesi işlemleri kolaylaştırmaktadır. Ancak aynı yardımların yoğunluğu, hanelerin kendi öz yönetimlerini arttırmalarına ve karar verme haklarını kullanmalarına hizmet etmemektedir.

Sosyal yardımların türünün ne olacağı haliyle dağıtım biçiminin nasıl olacağını da şekillendirmektedir. İhtiyaç sahiplerinin belirlenmesi ve uygun politikaların oluşturulması sosyal yardımları geleneksel bir çizgiden çıkartacaktır. Genel anlamıyla belediyelerin kullandıkları, ihtiyaç sahiplerinin başvurularını aldığı sistemleri mevcut ancak kişilerin sosyal güvenliklerini, tapu kayıtlarını ya da aldıkları diğer yardımları görebilecekleri ortak bir sistemin eksiliği mükerrer yardımlara yol açmaktadır. 2016 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Sosyal Yardım Bilgi Sistemi'nin (SOYBİS) belediyelerin kullanımına açılması beklenmektedir. SOYBİS maharetiyle sosyal yardımların belediyeler adına daha etkin kullanılması mümkün olabilecektir.

Sosyal yardımların geleneksel yöntemler ile yürütüldüğüne ilişkin diğer önemli husus belediyelerin sosyal yardımı ifade ediş biçimleri ile ortaya konabilmektedir. Sosyal yardımların free riding (beleşçilik) ile ifade ediliyor olması büyük bir sorun olarak görülmektedir. Sosyal yardımlar tıpkı bir fabrikanın üretim yaparken çevrede yarattığı dışsallığı, vergiler ile tolere etme çabası gibi piyasanın ya da doğuştan gelen şartların mağdur ettiği insanlara yapılan yardımlar da yardıma muhtaç insanların mağduriyetleri giderilene kadar o insanlara ödenen bir vergi gibi değerlendirilebilir. Diğer taraftan hayırseverlik, Allah rızası ve “biz tokken onlar aç yatamaz” şeklindeki söylemlerin, sosyal yardımların bir politika şeklinde temellendirilmesi zorunluluğu sebebiyle son derece yetersiz kaldıklarını da belirtmek gerekmektedir.

Belediyeler ile yapılan görüşmelerde sosyal yardımların hangi duygular referans alınarak yapıldığı altı çizilen bir husustur. Yenimahalle Belediyesinde

yapılan görüşmeler dahilinde diğer belediyelerden farklılaşan noktalardan birinin sosyal yardımları değerlendirme noktası olduğu söylenebilir. Sosyal yardımların YeniKart adını verdikleri bir kart ile gerçekleştiği görülen Yenimahalle Belediyesi'nde kapsam biraz dar görünmektedir. 3000 kişiye ulaştığı belirtilen kart sistemi yardım biçimi bakımından geleneksel olarak değerlendirilememektedir. Diğer taraftan Yenimahalle Belediyesi'nin gelenekselleştiği nokta ise sosyal yardımları algılayış biçimi olarak değerlendirilebilir. Sosyal yardımlar ile ilgili vizyonlarının ne olduğuna dair bir soru karşısında şu yanıt alınmıştır:

*“Biz sosyal yardım hedefi olarak 3500 kişiyi belirledik, istediğimiz rakam bu. Şu an 3000 kişiye ulaşıyor yardımlar ve 500 kişi daha ekleyeceğiz. Biraz daha yaygınlaştırmak istiyoruz anlayacağınız. Çok doğru mudur değildir. Çünkü insanlara hazırı vermek değil de onlara başka şeyler kazandırmak gerekiyor.”*

Sosyal yardımların insanları hazıra alıştırtıyor olmasına yönelik bir eleştiri geleneksel yöntemler ile popülist ve birazda klientalist şekilde gerçekleştirilen sosyal yardım dağıtıcılığı ekseninde şekillenmiştir. Bu nedenle sosyal yardımların insanları rahata alıştırdığı şeklindeki sav biraz değiştirilerek sosyal yardımlar insanlara gerektiği gibi verilmediği için istenmeyen bir düzenin oluşmasına fırsat sağlıyor şeklinde düzeltilmesi gerekmektedir.

Araştırma yapılan diğer belediyelerde de daha farklı açılardan yaklaşımlar görülmektedir. *“İnsanlar başımızın tacı... mağdur olanın hep yanında oluruz... insanlar açken biz tok yatamayız...”* şeklinde söylemlerin genel anlamıyla sosyal yardım politikalarını söylemsel olarak işgal ettiği görülmektedir. Bu noktada Altındağ Belediyesi'nin daha farklı değerlendirilmesi gerekmektedir. Sosyal yardımlar konusunda birçok kurumun veri sisteminden faydalanan Altındağ Belediyesi, yardımlarını diğer kurumların yardım kapsamlarına göre konumlandırarak, kaynak israfını ve doğru bütçe yönetimini sağlamış görünmektedir. Altındağ Belediyesi sosyal yardımlar konusunda ilçenin mevcut şartlarını çok iyi okumuş ve sınırları içinde birçok büyük devlet hastanesi olması nedeniyle yardımlarını daha çok hasta ve hasta yakınları, engelliler, yaşlılar üzerinden

sürdürmektedir. Yoksullar için ise ticket (bilet sistemi) olarak adlandırılan ve birçok markette geçen bir sistem oluşturulmuştur. Bu bakımdan Altındağ Belediyesi'nin diğer belediyelerden geleneksel yönetimler bakımından farklılaştığını belirtmekte fayda vardır.

*Alt Hipotez2: Sosyal yardımların yerelleşmesine ilişkin belediyelerin yeterli kaynağı yoktur.*

Belediyeler yapmış oldukları hizmetleri finanse etme konusunda bölgeden bölgeye değişen şartlar göz önüne alındığında aynı kapasiteye sahip görünmemektedirler. Çalışmanın dışında bir alt başlık olsa da belediyelerin özellikle küçük şehirlerde teknik işleri bile yerine getirmekte zorlandıklarına şahit olunmaktadır. Sosyal belediyecilik alanına dönmek gerekirse belediyelerin mali kaynağının yanında teorik alt yapılarının, araç, eleman, ekipman ve sistem kapasitesinin de olması beklenmektedir. Sosyal yardımlar ile ilgili günümüzde tartışılan konuların belediyeler tarafından algılanış biçimi, yaptıkları hizmetlerde büyük farklılıklar doğurmaktadır.

Yapılan görüşmelerde belediyelerin hepsinin araç, ekipman ya da eleman eksiklerini olmadığını belirtmeleri önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Gelirleri bakımından Ankara Büyükşehir Belediyesi ve araştırmamız içindeki diğer ilçe belediyeleri yeterli durumda görünmektedirler. Çalışmada yer alan belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili zorlandıkları hususlara gelince bölgeden bölgeye değişen gecekondü yapısından kaynaklanan zorluklar ön plana çıkmaktadır. Özellikle Altındağ sınırları içinde yer alan Çiçin bölgesi, çalışanların ifade ettiğine göre büyük zorluklar çıkarmaktadır.

*“Çiçin bölgesi var tabii bir kısmı yıkıldı ancak arka taraf Büyükşehir'e ait ve o kısım hala duruyor. Hıdırlık, Hacıbayram kısımlarında sıkıntı yaşıyoruz. Resmi araçlar ile giremiyoruz o bölgelere ancak yine de yardımları aksatmamaya çalışıyoruz.”*

Sosyal politikaların uygulanması konusunda birçok etkileyici unsurun göz önünde bulundurulması politikaya üretme aşamasına geçilmesi bu noktada da kendini

göstermektedir. Bir bölgedeki suç unsuru sosyal yardım olgusunun doğmasına da icra edilmesine de zarar verebilecek özelliklere sahiptir.

Sosyal yardımlar ile ilgili gerekli olan kaynaklara sahip olduğunu belirten belediyeler genel olarak vatandaşların sosyal yardım algısı üzerine sorun yaşadıklarını dile getirmektedirler. Bu noktada vatandaşların çok farklı tepkiler gösterdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Örnek vermek gerekirse:

*“Vatandaşların sosyal yardımlara alışma gibi bir durumu var ve bu bizi çok zorluyor. Diğer taraftan komşulardan biri yardım alırken bir diğeri yardım almıyorsa bunu ona anlatmak zor oluyor.”*

*“Vatandaşlarımız ihtiyacı olduğu halde gurur yapıyor, başvurmuyor. Kimisinin çok sesi çıkıyor kimisi ise hiç bir yere başvurmuyor. Biz daha çok sesi çıkmayanlara ulaşmaya çalışıyoruz.”*

*“Bizi en çok vatandaşın yanlış beyanı zorluyor. Söyledikleri ile gerçekte olan durum arasında oldukça büyük fark oluyor. “*

Belediyeler ile yaptığımız görüşmelerde her belediyenin karşılaştıkları zorluklar ile ilgili olan soruya bu yanıtları verdikleri söylenebilir. Yukarıda genel hatları ile belediyelerin her birinin ifade ettiği zorluklara yer verilmiştir. Bunların yanında belediyeler siyasi baskı hissetmediklerini ve sosyal yardım işinin siyasi kimliklerden çok uzak bir iş olduğunu dile getirmektedirler. Bu hususta sosyal yardım mekanizmaları düzenli olan belediyeler dışında, geleneksel yöntemler kullanan belediyelerin sosyal yardım motivasyonunun hangi dönemlerde daha yoğunlaştığı incelenmelidir.

İrdelediğimiz bu alt hipotez dahilinde belediyelerin kaynak yeterliliği ile ilgili daha çok maddi imkanları anladıkları görülmektedir. Bilişim sistemleri olarak her birinin farklı boyutlarda veri tabanları mevcuttur. Ancak sosyal yardım normlarını gözden kaçırmadan bir değerlendirme yapmak gerekirse sosyal yardımların halka anlatılamadığı gerçeği ortadadır ve belediyelerin de ortak şikayetlerinden biri olarak görülmektedir. Yine de belediyeler sosyal yardımları yapma konusunda yeterli kaynağa sahip olduklarını düşünmektedirler. Yol, zaman ya da maddi yetersizliklerin

sosyal yardım çalışmalarına engel olmadığı belirtilmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda gerçekleştirilmiş olan görüşmelerde Ankara'da yaklaşık 230.000 kişiye sosyal yardım yapıldığı söylenmektedir. Özellikle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin ifade ettiği sosyal yardım kaydınının 165.000 kişi olduğu ve diğer belediyelerin rakamları ile ulaşılan rakamların 200.000'i geçtiği gözlemlenmektedir. En azından sosyal yardıma ihtiyaç duyan insanlara ulaşma konusunda belediyelerin çalışmaları yeterlilik arz ediyor görünmektedir. Bu veriler ışığında fikri anlamda belediyelerin sosyal yardım kapasiteleri henüz politika üretecek durumda görünmese de maddi kaynaklar açısından çalışma dahilindeki belediyeler kaynak olarak sosyal yardımları gerçekleştirmeye muktedir görünmektedirler.

*Alt Hipotez3: Sosyal yardımların yerelleşmesi konusunda belediyelerin algısı birbirinden farklılık arz etmektedir.*

Sosyal yardım algısının ortaya konabilmesi için yardım faaliyetinin planlaması, icrası ve gelecek vizyonu değerlendirilmelidir. Bu hususta görüşmelerden elde edilen veriler ışığında belediyelerin ne denli farklılaştığı irdelenecektir. Öncelikle vatandaşların başvurusu ya da ihbarı, belediyelerin insanlara ulaşması gibi noktalardan sosyal yardıma muhtaç kişilerin belirlenmesi hususu ortak bir prosedür olarak göze çarpmaktadır. Belediyeler diğer taraftan sosyal medyayı, basında çıkan haberleri, muhtar ya da apartman yöneticilerinin ihbarlarını da dikkate almaktadırlar.

Çeşitli kamu kurumlarının veri tabanlarında söz konusu müracat ve ihbarlar değerlendirmeye alınarak ev incelemesi sonrası yardım kararları verilmektedir. Çalışma yapılan belediyelerdeki sosyal yardım çalışmalarının ilk adımı genel hatlarıyla bu şekilde ifade edilmektedir. Belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili farklılaştıkları noktalar ise genel olarak yardımların türü, yardımların yapılış biçimi ve sosyal yardımların konumlandırıldığı yer olarak sıralanabilir. Görüşmelerin çeşitli bölümlerinden örnekler vermek gerekirse:

*“Altındağ Belediyesi sosyal yardımlarını daha çok tıbbi araç gereç ve hizmetler üzerine oturtmaktadır. Maddi anlamda zorluk çekenlere ise ticket veriyoruz çünkü Ankara Büyükşehir Belediyesi gıda ve temizlik kolisi veriyor.*

*Vatandaş temel ihtiyacını kolilerden aldığı için alamadığı şeyleri alsın istiyoruz.”*

Görüldüğü üzere sosyal yardımların bir politika olarak esneklik sağlayabilme kapasitesi ortaya konmaktadır. Yapılan diğer yardımlara göre kendi politikasını belirlemek ya da özgül şartlarının farkında olup geleneksel yardım çerçevesinde sıkışıp kalmamak belediyeler için son derece hayatidir.

Sosyal yardımlar ile ilgili belediyelerin ayrıştığı nokta sosyal belediyecilik ile dini, insani görev kavramlarının karıştırılması olarak ifade edilebilir. Çalışma dahilindeki bazı belediyelerde söylemsel olarak sosyal yardımların sosyal belediyecilik gereği olduğu savı hakimken görüşmelerin ileriki bölümlerinde söylemlerin dini ve insani görevler şekline döndüğü gözlemlenmektedir. Bu husus belediyeler arasında sosyal yardım algısının oldukça farklılaştığını göstermektedir. Diğer taraftan belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili kavramlarda aynı mutabik olmadıkları da gözlemlenmiştir. Öyle ki sosyal yardımlar ile ilgili “hak temelli sosyal yardım” kavramı çok farklı tanımlanıyor. Yapılan görüşmeler sırasında “*maalesef insanlar sosyal yardımları hak olarak görüyor, insanlar daha çok hak temelli yaklaşıyor*” şeklinde söylemler elde edilmiştir. Bu noktada, hak temelli sosyal yardım, sosyal yardımları belirli bir düzen ve standart içinde yürütüp, kanunlar çevresinde düzenlemek gibi bir anlama sahiptir. Belediyeler bu konuda bilgi eksikliği nedeniyle kavram kargaşası yaşamaktadır.

Belediyelerin kurmuş olduğu alt yapı sistemleri, modern yardım faaliyetleri sosyal yardım algılarının üst düzeyde olduğu anlamına gelmemektedir. Yenimahalle Belediyesi oldukça yararlı bir sosyal yardım sistemi kurmuş olmasına rağmen sosyal yardımlar konusunda olumlu görüşler sunmamaktadır. Diğer taraftan Etimesgut ve Polatlı Belediyeleri sosyal yardımlar konusunda daha geleneksel yöntemler sergilemekle birlikte sosyal yardımları vicdani, insani, dini birer gereklilik olarak görmektedirler. Bakış açıları arasındaki farklılık sosyolojik gerçekler ile açıklanabilir ancak sosyal yardımlar ile ilgili politikaların teorik bilgilerden ve uluslararası gelişmelerden uzaklaşması yanlış bir yol olacaktır. Sosyal yardım faaliyetlerinin yapan kişilerin sosyal çalışmacı (social worker) veya sosyolog olması sosyal

yardımların yapılış biçiminin olması gerektiği gibi yapılmasına zemin hazırlayabilir ancak sosyal yardım sürecinde yer alan her bir evrenin çok detaylı bir şekilde değerlendirilmemesi halinde sosyal yardımlar sadece “insanlara balık verme” klişesini yeniden doğurmaktadır.

Altındağ Belediyesi'nin çalışmada yer alan diğer belediyelerden farklılaşma durumu devam etmektedir. Hem sürecin en başından sonuna kadar yönetilmesi hem de yardım faaliyetlerinin düzenlenmesi konularında başarılı örnekler görülmektedir. Görüşmelerde elde edilen bilgilere bakmak gerekirse:

*“Kendi alanımız dışında yer alan konularda da ihtiyaç sahiplerine yol gösteriyoruz. Mesela işsizlik maaşına başvuruları , İŞKUR Kursları, Genel Sağlık Sigortası gibi konularda yol gösteriyoruz. Yardımlarımızı düzenli yardım şeklinde yapıyoruz ve ödeme dönemlerimiz ihtiyaçlara göre 1,2 ve 3 aylık şeklinde farklılaşıyor.”*

Sosyal belediyeciliğin ramazanda iftar çadırları kurmak, bayramlarda yaşlıları ziyaret etmek ya da ihtiyaç sahiplerine koli dağıtmaktan öte bir politika sürecinin ürünü olduğuna dair iyi örneklerden biri hiç kuşkusuz Altındağ Belediyesi olarak değerlendirilebilir. Hizmet standartlarının geliştirilmesi açısından var olan gerçeklikler belediyelerin tamamı tarafından algılanamamış olarak görülmekle birlikte sosyal yardımların yapılmasından sonraki sürecin hanelerde ya da bireylerde yarattığı etki yeteri kadar izleniyor mu, bu konuda bir boşluk bulunmaktadır. Sosyal yardımların bir politika olma özelliği de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Politikaların çıktılarının iyi izleniyor olması büyük öneme sahiptir. Belediyelerin hem hizmet standartlarını sağlamaları açısından hem de sosyal yardım çalışmalarının çıktılarını değerlendirmeleri bakımından aynı düzlemde değerlendirilmeleri, yaptıkları sosyal yardım çalışmaları ekseninde mümkün görülmekte ve benzer bir sosyal yardım algısından bahsedilememektedir.

*Alt Hipotez4: Sosyal yardımlar belediyeler bünyesinde politika olmaktan ziyade kısa süreli yardım faaliyetleri olarak yer almaktadır.*

Sosyal politikalar “sosyal” kelimesinin kattığı anlam dahilinde çok geniş alana yayılan fikir ve eylem kabileyeti gerektiren bir çalışma alanı olarak değerlendirilebilir. Burdan yola çıkarak sosyal yardımların da aynı ölçüde hassas bir çalışma alanında olduğu söylenebilir. Sosyal yardımların belediyeler üzerinden yerleşmesi hadisesinin gerçekleşebilmesi önemli ölçüde sosyal yardımlar ile ilgili politika geliştirebilme kapasitesiyle alakalıdır. Bu nedenle belediyelerin politika geliştirebilme kapasitelerinin kısa süreli yardım faaliyetlerinden ne ölçüde ayrıştığı irdelenmelidir.

Herhangi bir alanda politika geliştirmek sistematik bir çalışma ile birlikte geniş bir vizyonu içermektedir. Konunun dışına çıkmadan bir değerlendirme yapmak gerekirse sosyal yardım olgusunu yaratan hususların ne olduğunu gözden kaçırmamak gerekmektedir. Sosyal yardımların hedef kitlesi; yoksullar, fiziksel ve zihinsel engelliler, yaşlılar, sosyal dışlanma ile karşı karşıya kalanlar, afet ve acil durumlar nedeniyle mağdur olanlar ve sosyal gelişimlerinin desteklenmesi gerekenler şeklinde sıralanabilir hatta grupların daha da alt katmanlarına inip bazı eklemeler de yapılabilir. Bahsedilen kavramların bazıları sosyal yardımlar ile bazıları ise sosyal hizmetler ile etkisi azaltılabilecek sorunlardır. Politika üretme süreci uzun bir döneme yayılması gereken bir çalışma bütünü olması nedeniyle belediyelerin sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanlarının en azından temel polemiklerinde mutabakat sağlamaları gerekmektedir.

Diğer taraftan sosyal yardımı doğuran sorunların tespitine ilişkin çalışmaların dikkate alınması ve titizlikle yapılması gerekmektedir. Bu noktada görüşmelerde yer alan önemli bir ayrıntıyı paylaşmak gerekmektedir:

*“Ülkemizde şükürler olsun her gün ihtiyaç sahibi azalıyor. Bizde bununla gurur duyuyoruz. Ne yazık ki toplumlarda ihtiyaç sahibi hiç bitmiyor.”*

O halde ihtiyaç sahiplerinin azalıyor olması belediyelerin yapmış olduğu harcamalara yansımamaktadır. İhtiyaç sahipliği durumu ülkenin ekonomik refahının yükselmesiyle son derece alakalıdır ancak Türkiye’deki boşanmalardaki artışta aynı ölçüde ihtiyaç sahibi yaratmaktadır. Eril toplum yapısının kadını eve yakıştıran özelliği gereği birçok kadın iş hayatlarını bitirmek durumunda kalmaktadır. Böyle bir

örnekte sonu boşanma ile biten bir vakanın sosyal yardım mağduru en az 1 kişi yaratması büyük bir olasılıktır. Ankara'daki boşanma oranları hakkında herhangi bir belediyenin araştırmasının olup olmadığı büyük bir boşluktur. Boşanma konusu sosyal yardımlar çerçevesinde sadece bir konudur ve sosyal yardım alanına dahil edilebilecek benzer özelliklerde birçok husus daha mevcuttur. Eşinin çalışmaması durumunda da kadının ve varsa çocukların mağduriyeti de ortaya çıkmaktadır. Tüm bu ve benzeri sosyal vakaları türetilbileceği gerçeği unutulmadığı taktirde belediyelerin sosyal yardımların kapsamı hakkında geniş çaplı bilgi edinmeleri elzem görünmektedir.

Belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili ulaşmak istedikleri nokta, belediyelerin politika olarak sosyal yardımları ne denli önemseydiğinin ortaya konmasında yardımcı olacaktır. "Belediyeler sosyal yardımları ne olarak görüyor", bunun anlaşılması gerekmektedir. Çalışmada yer alan belediyelerde gerçekleştirilen görüşmelerde görülen önemli bir husus, sosyal yardım çalışmalarını yönetenlerin vizyonunun bir politika şeklini almış olmasıdır. Bu kişi kimi zaman belediye başkanı kimi zaman ise sosyal yardımlar müdürü olabilir. Böyle bir durumda sosyal yardımların akibeti söz konusu kişinin vizyonuna bağlı olarak belediyeden belediyeye değişmektedir. Altındağ Belediyesi'nin diğer belediyelerden ayrılan en önemli özelliklerinden biri de bu nokta olarak değerlendirilmektedir. Sosyal yardım faaliyetleri sadece bir müdürlüğe hapsedilmemekte, diğer müdürlükler ile de koordinasyonlu şekilde daha kurumsal bir takım çalışmalar yapılmaktadır.

Sosyal yardımların bir veya birkaç merkezden koordine edilmesi gibi bir çalışma da özellikle Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Altındağ Belediyesi'nde görülen uygulamalar olarak göze çarpmaktadır. Verilerin saklanması, başvuruların alınması ve belediye mağazası şeklinde kullanılması açısından bu tip merkezlerin olması sosyal yardımları belediyelerin teknik işlerinden ayırır özelliklere sahiptir. Sosyal yardım hizmetlerinin hem yapanlar tarafından hem de yardım alanlar tarafından daha iyi anlaşılır olması hiç kuşkusuz uzun vadeli sosyal yardım politikaları oluşturabilme konusunda olumlu etkiler yaratacaktır.

*“Yardım yapılan bir noktada vatandaşlardan biri bağıırıp çağırıyor, aleyhimize bir takım şeyler söylüyor. Ama biz o bağıırsa da teşekkür etse de yine de yapmaya devam edeceğiz. Bizim işimiz bu. Vatandaş tepkisini vermeye devam edebilir. Bizde işimizi yapmaya devam ederiz.”*

Bu noktada sosyal yardımların bir takım anlık değişkenlerden etkilenmediğı ve bir düzen dahilinde gerçekleştirildiğı görölmektedir. Genel hatlarıyla tüm belediyelerin söylemsel olarak siyasi, dini ya da ırksal ayrımları dikkate almadan yardımları yürüttükleri görüşmelerde yer alan verilerden yola çıkarak söylenebilir. Bu hususta söylemlerin doğruluğunun ortaya konabilmesi için farklı sosyolojik araştırmalara da ihtiyaç duyulmaktadır.

Belediyelerin gelecek vizyonuna gelindiğinde genel hatlarıyla manevi ruh taşıyan temenniler ile karşılaştığı söylenebilir. Sosyal yardım çalışmalarının geleceğe dair hedefleri muğlak söylemlerle ifade edilmektedir. İnsanların başkasına ihtiyacı olmadığı, tüm yoksullara ulaştığımız, insanların mutlu ve huzurlu olduğu şartlar yaratma amacı belediyeler içinde çok yaygın ama bu söylemlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan planlama, eylem mekanizması, denetim ve politika çıktısının yorumlanması gibi süreçlerden bahsedilmemektedir. Bu şekliyle sosyal yardımlar belediyeler için uzun vadeli politikalar olmaktan ziyade hayırseverlik eksenli yardım çalışmaları niteliğinde kalmaktadır.

Ankara’da yapılmış olan çalışmalar ekseninde belediyelerin geniş çaplı sosyal yardım vizyonlarının olmadığı, haliyle politika geliştirme hususunda yeterli olmadıkları gözlemlenmiştir. Bu konuda Altındağ Belediyesi’nin diğer belediyelerden farklı olarak politika geliştirme kapasitesi oldukça yüksektir:

*“Altındağ Belediyesi Ankara’da en çok ruhsat alınan ilçe ve 40.000’den fazla ev yıkıldı. Demek oluyor ki binlerce yeni konut yapılıyor ve ben eğer sosyal belediyecilik ile bu konutlara yetişemezsem hormonlu bir yapı oluşacak.”*

Şehirleşmenin sosyal yardımlar ile ilgili temel kavramlardan biri olduğu tartışılmaz bir gerçektir. Öyle ki sosyal yardım oldgusunun en derinden hissedildiğı dönemlerden sosyal refah devletini doğuran en önemli olaylardan biri hızlı ve çarpık

şehirleşmedir. Şehirlere gelen yoksul insanların barınma, sağlık, eğitim ve benzeri birçok ihtiyaçları gün yüzüne çıkmaktaydır. Çalışma yapılan belediyelerin her biri sınırları içinde farklı dinamikleri ve sosyal ilişkileri barındırmaktadırlar. Bu nedenle her belediyenin sınırları içindeki özgüllüğü fark edebilmiş ve bu konuda çalışmalar yapmış olması beklenmektedir.

*“Üst yapıyı halledersiniz ancak sosyal yapı ne olacak. Altındağlılar için sürekli sosyal politikalar üretmek zorundayız. En temiz belediye olmak, bütçesini en iyi kullanan kamu kurumu olmak gibi özelliklerimiz var. Altındağ her anlamda tertemiz olmalı yoksa biz olamayız.”*

Sosyal yardımların, çalışmada yer alan belediyeler için uzun vadeli politikalar olmaktan ziyade dar alanda hapsolmuş yardım faaliyetleri olduğu söylenebilir. Öyle ki sosyal yardıma ihtiyaçlarının belirlenmesinden sosyal yardımın gerçekleştirilmesine kadar geçen süreçte uzun vadeli hedefler görülememektedir. Bu konuda istisna olarak Altındağ Belediyesi’ni ayırırsak diğer belediyelerin sosyal yardımların kapsamı ile ilgili daha fazla bilgi edinmeleri ve sosyal yardımları sadece “bir şeyler verme” biçiminde değil “birşeyler verirken verdiğinden daha çok şey kazandırma” şeklinde içselleştirmeleri gerekmektedir.

İncelenen 5 belediyenin sosyal yardım rejimlerinin farklılaşan ve benzeşen yönlerini ortaya çıkarmak için aşağıdaki tabloda bulgular özetlenmiştir (Tablo2).

Tablo 2- Saha Çalışması Bulguları Özet Tablosu

|   | Ankara<br>Büyükşehir<br>Belediyesi                  | Altındağ<br>Belediyesi                                  | Etimesgut<br>Belediyesi                             | Polatlı<br>Belediyesi                          | Yenimahalle<br>Belediyesi                      |
|---|---|---|---|--|--|
| <b>Sosyal yardım politikalarının kaynağı nedir?</b>             | Başkanın görüşleri                                  | Hedef kitlenin ihtiyaçları                              | Belirli bir hedef kitlenin ihtiyaçları              | Belirli bir hedef kitlenin ihtiyaçları         | Hedef kitlenin ihtiyaçları                     |
| <b>Sosyal yardımlar için yapılan planlamanın kapsamı nedir?</b> | Kömür gibi dönemsel yardımlar                       | Tüm yardımlar   | Ekmek yardımı ve bayramlar                          | Planlama yapılmıyor                            | Yenikarta dahil yardımlar                      |
| <b>Yardım yaklaşımı nedir? (hak temelli/ geleneksel)</b>        | Geleneksel yaklaşıma yakın                          | Hak temelli yaklaşıma yakın                             | Geleneksel yaklaşım                                 | Geleneksel yaklaşım                            | Karma yaklaşım                                 |
| <b>Yardımların öncelikli hedefi nedir?</b>                      | Temel ve aciliyet arz eden ihtiyaçların giderilmesi | Bölgede tespit edilen ihtiyaçların giderilmesi          | Temel ve aciliyet arz eden ihtiyaçların giderilmesi | Planlı bir önceliklendirme yok                 | Temel ihtiyaçların giderilmesi                 |
| <b>Belediyenin kaynak yeterliliği ne durumdadır?</b>            | Kaynakları yeterli görüyor                          | Kaynakları yeterli görüyor                              | Kaynakları yeterli görüyor                          | Kaynakları yeterli görüyor                     | Kaynakları yeterli görüyor                     |
| <b>Bilgileri sakladıkları veri deposu var mı?</b>               | Var   | Var   | Var   | Var  | Var  |
| <b>Diğer kurumlardan bilgi alıyor mu?</b>                       | Alıyor  | Alıyor  | Alıyor  | Alıyor   | Alıyor   |
| <b>Hizmet standardı uygulanıyor mu?</b>                         | Standart yok  | Standart var ve uygulanıyor                             | Ekmek yardımı haricinde Standart yok                | Standart yok                                   | Standart var ve uygulanıyor                    |
| <b>Sosyal belediyecilik benimseniyor mu?</b>                    | Söylemde var ancak sınırlı şekilde uygulanıyor      | Hem söylemde hem uygulamada var                         | Söylemde var ancak sınırlı şekilde uygulanıyor      | Söylemde yok ancak sınırlı şekilde uygulanıyor | Söylemde yok ancak sınırlı şekilde uygulanıyor |
| <b>Yardım teslimat yöntemi hangisidir?</b>                      | Yoğunlukla aynı şekilde                             | Gereklik durumuna göre aynı ve nakdi yöntemler birarada | Yoğunlukla aynı şekilde                             | Yoğunlukla aynı şekilde                        | Yoğunlukla nakdi şekilde (Yenikart sistemi)    |
| <b>Kaç kişiye yardım yapılıyor?</b>                             | 165.000   | 39.000  | 10.000  | 500  | 3.000  |

## SONUÇ

Türkiye'deki yerelleşme ve sosyal yardımlar kavramlarının son dönemde kazandığı öneme ve birbirleriyle olan ilişkilerine daha önceki bölümlerde değinilmiştir. Belediyelerin sosyal yardım faaliyetlerinin yerelleşmesi konusunu nedenli sahiplendikleri, çalışma dahilinde belirlenen 4 alt hipotez ekseninde sınanmıştır. Belediyelerin sosyal yardımların yerelleşme konusunda gösterdikleri geleneksel yardım metotları olumsuz bir değerlendirme olarak yer almaktadır. Örnek vermek gerekirse belediye başkanlarının insiyatifleri ile belirlenen ya da sınırlandırılmış kitleleri içeren sosyal yardımlar, geleneksel sosyal yardım metotlarının sınırları içine sıkışmış olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan sosyal yardımların planlanması konusunda da, yapılacak yardımların türünün çok sınırlı kaldığı yukarıda belirtilmiş olan ayrışan örnekler dışında görülmektedir. Sosyal yardımların kömür dağıtma, gıda kolileri verme, giyisi yardımları yapma gibi dar alanlardan çıkarılması gerekmektedir.

Genel hatları ile Türkiye'de belediyelerde sosyal yardım rejiminin oluşuyor olduğunu ama bunun devam eden bir süreç şeklinde önümüzdeki günlerde tamamlanabileceği söylenebilir. Daha çok Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı mahareti ile gelişen sosyal yardımlar, genel bir sosyal yardımlar kanuna ihtiyaç duymaktadır. Sosyal yardımların hem yerine getiriliş biçimi hem yardıma konu olan şeyler hem de sosyal politikaların sosyal yardımlar ile kurduğu ilişkilerin geleneksel metotlardan çıkarılması önemli ölçüde kanunsal düzenleme ile olması gereken mecraya taşınabilir. Hazırlanacak temel sosyal yardım kanunu ile sadece Bakanlık tarafından yapılan yardımların düzenlenmesinin ötesine geçilerek belediyelerin yaptığı sosyal yardımların standartlarını belirleyen ve süreç yönetim ve izleme sistemleri ile altyapıları hazırlayan bir üst kurul yapılanmasının kurulması da tartışılmalıdır.

Diğer taraftan belediyelerin sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ile ilgili yetkilerinin belirtildiği 5393 sayılı Kanun her belediye için aynı sorumluluk bilincinde değerlendirilmemektedir. Sosyal belediyeciliğin bu açıdan her belediye içinde söylemsel olarak dile getiriliyor olmasına karşın yapılan eylemlerde sosyal

belediyeciliğin temel unsurlarının tam olarak görünemediği söylenebilir. Belediyelerin sosyal yardımlar konusunda genel olarak geleneksel oldukları, çalışma sırasında incelenen belediyelerin çalışmaları neticesinde ortaya çıkmaktadır. Başarılı çalışmalara da rastlanıldığı söylenebilir ancak belediyelerin kavramsal olarak sosyal yardımlar ile ilgili çok farklı düşüncelere sahip olduğu da gözlemlenmektedir. Bu husus hizmet farklılaşmasını doğurmaktadır. Belediyelerin hem birbirleri ile hem de kendi içlerinde hizmet standartlarının sağlanması konusunda başarılı olamadıkları söylenebilir. Bu nedenle belediyelerin yerelde sosyal yardım hizmetlerinin sunumunda etkin bir politika üreticisi olması durumu henüz gerçekleşmiş görünmemektedir.

Belediyelerin söylemleri değerlendirildiğinde özellikle Ankara'da mali açıdan sorun yaşamadıkları ve sosyal yardımları yerine getirme konusunda yetkin oldukları sonucu ortaya çıkmaktadır. Ankara'daki belediyelerin sosyal yardımların yerelleşmesi konusunda en önemli artıları, mali açıdan yeterli güce sahip olmalarıdır. Araç, ekipman ve eleman bakımından yeterliliklerini ortaya koyan belediyelerin, sosyal yardım kavramının olması gereken modern çizgisi ile ilgili bilgiye sahip bir mekanizma tarafından, sosyal yardımlar ekseninde şekillendirilmesi büyük önem arz etmektedir. Maddi olanaklar dışında entellektüel sosyal yardım alt yapısına da belediyelerin ihtiyaç duyduğundan söz edilebilir.

Türkiye'de henüz sosyal yardım rejiminin tam anlamıyla tesis edilememesiyle oldukça ilişkilendirilebilecek olan diğer bir husus ise sosyal yardımların belediyeler bünyesinde bir politika olarak uzun vadede birçok sorunun çözümüne de katkıda bulunacak şekilde oluşturulamıyor olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Belediyelerin seçim dönemleri ile sınırlı olan yapıları ve halk tarafından denetimlerinin yapıyor olması popülist ve klientalist ilişkilere oldukça müsait bir yapı yaratmaktadır. Bu hususta çalışma dahilinde bir değerlendirme yapılmayacaktır ancak belediyelerin halka yönelik çalışma yürütme güdeleri politika olarak sosyal yardımları tesis etmelerine pek olarak tanımamaktadır. Geleneksel çizgilerde faaliyet üretme sorunsalına sıkışmış olan belediyelerin sosyal yardımlar gibi hassas çalışma alanlarında kollamacılık, klientalizm ve popülizm gibi sorunlu ilişkileri doğurmaları beklenmektedir. Bu konuda kollamacılık ve klientalizm ayrı bir çalışmada sosyal

yardımlar ile ilgili açılardan değerlendirilmelidir. Şu haliyle sosyal yardımların kollamacılık ve klientalizm ilişkilerini doğurabilme kapasitesi geleneksel yardım metotları ile olası görünmektedir. Bu noktada belediyelerin gelecek vizyonuna ya da sosyal yardım takvimlerine bakıldığında ortaya bir nevi “müşteri memnuniyeti” ilkesi benzeri söylemler çıkmaktadır. Tabii bu ve benzeri diğer hususlarda başarılı bulunan örneklerden daha önce bahsedilmiştir ama genel olarak belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili politika oluşturmaktan çok uzak oldukları söylenebilir.

Belediyelerin bilişim alt yapıları ve veri depolama sistemlerinin yeterli olduğu yönünde görüşler, yapılan görüşmelerde kaydedilmiştir. Bu hususta belediyelerin arşivlerinin yapısı ya da kapsamı değil işlevsel olarak kullanılabilmesi büyük önem taşımaktadır. Belediyeler sosyal yardım çalışmalarında kullanacakları farklı bilgileri elde etmek için birçok kurum ile çeşitli süreçler yaşamak zorunda olacaklardır. Zaman ve emek israfı bakımından belediyelerin şu an ki durumda kaynaklarını bir nevi boşa harcadıkları söylenebilir. 2016 yılında SOYBİS’in belediyelerin ve Kızılay’ın erişimine açılmasının planlanması, bahsedilen emek ve zaman merkezli kaynak israfına çözüm olacak gibi görünmektedir.

İncelenen belediyelerin farklı siyasi partilerin bünyesinde yer almasının da hiç kuşkusuz yarattığı farklılaşmalar görülmektedir. Muhafazakar bakış açısına daha yakın olduğu iddia edilebilecek olan AK Parti ve MHP belediyelerinde sosyal yardımlaşma olgusunun daha çok hayırseverlik merkezinde çok önemsendiği söylemlerinden çok net okunabilmektedir. Çalışma içinde yer alan belediyeler içinde muhafazakarlık ekseninde olduğunu iddia edilebilecek AK Parti ve MHP’ye ait 4 belediyeden sadece Altındağ Belediyesi’ni politika olarak sosyal yardımları olması gerektiği gibi yürüttüğü ve geleneksel çizgiden uzaklaştığı görülmektedir. Diğer taraftan CHP’nin zaman zaman karşı duruş sergilediği sosyal yardımların klientalist ilişkiler ve popülizm ürettiğine dair söylemler, Yenimahalle Belediyesi’nin sosyal yardımlar ile ilgili çalışmalarında da oldukça hissedilmektedir. “Yenikart” üzerinden sosyal yardımlarının oldukça başarılı şekilde yürütüldüğü görülen Yenimahalle Belediyesi, sosyal yardımların toplumsal refahı artırma yönünde yetersiz kaldığı görüşünü savunarak, başarılı olarak değerlendirilen sosyal yardım projesini oldukça küçük bir insan topluluğuna ulaştırmaktadır. Sosyal yardımların olumlu ya da

olumsuz yanlarını değerlendirme konusunda belediyelerin geleneksel sosyal yardım algıları oldukça etkili olmakta ve büyük oranda ortaklaşmaktadır.

Belediyelerde sosyal yardımlar ile ilgili görülen görüş birliliğine şahit olunan noktaya gelmek gerekirse, genel olarak hak temelli sosyal yardımların herkesin hakkı olduğuna dair bir yanlışlık içinde oldukları belirtilmelidir. Vatandaşların toplumsal hayatta yapıp yapamayacakları eylemleri belirleyen kurallar vardır. Kanunlar, yasalar ve çeşitli yönetmelikler ile insanların eylemleri toplumsal hayatın devamını sağlayacak şekilde düzenlenir. Sosyal yardımlara gelecek olursak belediyelerin kimin sosyal yardıma ihtiyacı var, kime ne kadar yardım yapılmalı ya da kime ne yardım yapılmalı gibi basit sorulara cevap verirken yararlanabileceği kanun ya da benzeri düzenleyici bir norm görünmemektedir. Belediyelerin şikayet ettiği üzere sosyal yardımların vatandaş tarafından hak olarak görülüyor olması, sosyal yardımların hem sosyal yardımları yapanlar hem de sosyal yardımlardan yararlananlar tarafından geleneksel çizgide algılandığını göstermektedir. Bu noktada Altındağ Belediyesi'nin sosyal yardım çalışmaları sosyal yardımların hak temelli olmasına ilişkin tam anlamıyla eksiksiz olmasa da başarılı olarak değerlendirilebilir ve araştırma yapacak olan diğer araştırmacılara bu hususun incelenmesi tavsiye edilir.

Son olarak Türkiye'de sosyal yardımların yerelleşmesi konusunda belediyelerin yeterli seviyede olmadığı söylenebilir. Yerelleşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi kavramlar ile ifade edilen kamu yönetiminin reforme edilmesi süreci, belediyelerin mevcut algıları ve çalışma prensipleri gereği sosyal yardımların yerelleşmesini kaldıracak yeterlilikte görülmemektedir. Öncelikle sosyal yardımlar ile ilgili genel bir kanunun oluşturulması acil görülürken diğer taraftan belediyelerin sosyal yardımlar ile ilgili nasıl bir pozisyonda konumlandırılacakları tartışılmalıdır. Bu kapsamda 64 ncü hükümet eylem planında 2016 yılında uygulamaya geçmesi öngörülen sosyal yardım kanununun hazırlanması, kanun içeriğinde belediyeleri de kapsayacak şekilde sosyal uygulamaları standardize edecek ve kişisel bilgi güvenliği gibi hususlarda kuralları belirleyecek mevzuat altyapısının ve kurumsal yapılanmanın sağlanması gerekmektedir. Sosyal yardımlar konusunda da, belediyeler arasında sıkça gördüğümüz hizmet farklılaşması sorunu oldukça derinden hissedilmektedir. Belediyelerin sosyal yardım ve sosyal hizmetleri yerine

getirmesindeki temel fikir etkinlik – verimlilik ilkelerinin layıkıyla yerine getirilmesi ile ilgilidir. Belediyelerin sosyal politika alanında uzmanlaşması ve çalışmalarını belirli bir plan ekseninde takvime etmesi beklenmektedir. Bu açıdan bakıldığında da yine başarılı örneklere şahit olmakla beraber belediyelerin kaynaklarını yeterince iyi kullanamadıklarını ve bu nedenle sosyal yardımların belediyeler üstünden yerelleşmesinin tam anlamıyla sağlanamadığı söylenebilir.

## KAYNAKÇA

Acıduman, Ahmet (2010). *Darışşifalar Bağlamında Kitabeler, Vakıf Kayıtları ve Tıp Tarihi*. Konukevi Çevresi Seminerleri

Adil Gür Araştırma Şirketi 2012 Yılı Araştırması

Ahmad, Feroz(1996). *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, Hil Yayınları

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Yılı Faaliyet Raporu

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2014 Yılı Faaliyet Raporu

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Sosyal Yardımlar ve Proje Destekleri İstatistik Bülteni, 2015

Akçakaya, Murat - Özer, Mehmet Akif(2014). *Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi

Akgündüz,Ahmet(2013). *İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi*

Altan, Ömer Zühtü(2004). *Sosyal Politika*, Anadolu Üniversitesi Yayınları

Arıcı, Kadir(1986). *Beveridge Planı*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:1-2

Arıkboğa, Eray (2007). *Kamu Yönetimi Yazıları*, Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi, Nobel Yayınları

Armağan, Servet(2009). *İslam Dininde Sosyal Güvenliğin Temel Müesseseleri*, İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi, Sayı:14, Sayfa: 67-84

Aydın, Ahmet Hamdi, 2013, *Türk Kamu Yönetimi*, Ankara, Seçkin Yayıncılık

Aydın, Murat, 2008, *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Ankara, Yedirenk, İz Dağıtım

Aygen, Murat(2014). Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği, Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:1

Ayhan, Abdurrahman(2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri, Sosyal Güvenlik Dergisi, Sayı:1

Baran, Merih(1998). *Kuruluş İlkeleri İle Türk Esnaf Teşekkülleri'nin Yapılanmasında Etkili Olan Lonca Sistemi ve Ahilik Nedir?,Türk Kültürü ve Hacı Bektaş Vali Araştırma Dergisi*

Bayram, Sadi (1995). *Selçuk Üniversitesi Selçuklu Araştırmaları Merkezi IV. Milli Selçuklu Kültür ve Medeniyeti Semineri*, Konya

Bora, Tanıl – Erdoğan, Necmi(2006). “Biz Anadolu'nun Bağı Yanık Çocukları...” Muhafazakar Popülizm, Modernleşen Türkiye’de Siyasi Düşünce (Der. Tanıl Bora – Murat Gültekingil), Cilt: 5, Sayfa:632-655

Büyük Larousse(1985). Cilt:19, “Vakıf,Vakfetme”

Çakır, Ruşen(2005). “Milli Görüş Hareketi”, Modernleşen Türkiye’de Siyasi Düşünce (Der. Tanıl Bora – Murat Gültekingil), Cilt:6, Sayfa: 544 – 603

Çelik, Aziz(2010). Muhafazakar Sosyal Yardım Yönelimi: Hak Yerine Yardım Yükümlülük Yerine Hayırseverlik, I.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:42, SS:63-81

Coşkun, Bayram (2010). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme

Çiftçioğlu, İsmail (2006). *Sosyal Yardım ve Dayanışmada Vakıf Kültürünün Yeri ve Önemi: Türkiye Selçukluları Döneminde Mühtediler ve Yoksullar için Tahsis Edilen Vakıflara İlişkin Bazı Örnekler*. Sivil Toplum Dergisi, Sayı:15, 25-31

Dilik, Sait(1976). İki Anlamlı Bir Terim, Toplu Sözleşmelerde Sosyal Yardımlar Semineri (6-7 Aralık 1976-Ankara)

Dilik, Sait(1971). *Türkiye’de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları

Dilik, Sait(1991). *Sosyal Güvenlik*, Kamu-İş Yayınları

Dilik, Sait(1985). Atatürk Döneminde Sosyal Politika, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:40, Sayı:1

Doğan,Tayyar(2012). *Kalkınma Ajansları için Sosyal Politika Sözlüğü*, Kalkınma Bakanlığı Sürüm:1

Erder, Sema- İncioğlu, Nihal(2013). *Yürkiye’de Yerel Politikaların Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Ergin, Muharrem (2007). *Orhun Abideleri*, Boğaziçi Yayınları

Ersöz, Yunus Halis (2005). “5272 sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:50.

Eryılmaz, Bilal, 2014, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları

Es, Muharrem (2007), “Kentsel Yoksulluğun Azaltılmasında Sosyal Belediyeciliğin Rolü”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı:13

Freud, Sigmund(1999). *Uygarlığın Huzursuzluğu*, Metis Yayınları

G.A.Cohen(2006). Paranın Olmadığı Yerde Özgürlük Yoktur, Siyasi Düşünce, Dost Kitabevi(Der. Michael Rosen – Jonathan Wolff)

GENAR Araştırma Şirketi 2008 Türkiye-Toplum-Siyaset 3. Çeyrek Araştırması

Gökbayrak, Şenay (2010). *Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü*, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı:25

Gül, Hüseyin – Öztürk, Hasret(2012). Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi, 4. Ulusal Haklar Sempozyumu (18 – 20 Ekim 2012)

Güler, Mahmut (2009) “Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine Yerel Yönetimlerde Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar”, Türkiye Uygulamaları, İhsan Kamalak – Hüseyin Gül (der.), Kalkedon Yayıncılık.

Güzel, Ali(1986). 3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:35-36

Güzel, Ali - Okur, Ali Rıza(1998). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları

Hegel, G.W.F.(2001). *Philosophy of Right*, Batoche Books Limited, Kitchener.

İncedal, Sümer(2013). Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları: Mücadele Politikaları ve Mücadele Araçları, Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlık Tezi

Kahraman, Hasan Bülent(2009). AKP ve Türk Sağı Söyleşi:Recer Yener, Agora Kitaplığı

Karaman,Hayrettin(1991). *Mukayeseli İslam Hukuku*, İz Yayıncılık, Cilt:2

Kayaoğlu, İ(2002). Selçuklu Vakfiyeleri ve İçerdikleri Sosyal Motifler; Genel Türk Tarihi içinde (Ed. H. Celal Güzel).

Kazıcı, Ziya (2003). *Osmanlıda Vakıf Medeniyeti*, Bilge Yayınları

Kazıcı Ziya (2014). *Osmanlıda Vakıf Medeniyeti Tarihi 2*, Kayıhan Yayınları

Keskinoğlu, Osman(1973). *Bazı Yönleri ile Vakıflar*, Vakıflar Dergisi

Kırışık, Fatih – Sezer, Özcan(2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 15, Sayı:2

Köprülü, M. F. (1942). *Vakıf Müessesesinin Hukuki Mahiyeti ve Tarihi Tekâmülü*. Vakıflar Dergisi, Sayı:2, 1-35.

Kurpalidis, G.M. (2011) *Büyük Selçuklu Devletinin İdari, Sosyal ve Ekonomik Tarihi*. Ötüken Yayınları

Kurtoğlu, Ayça(2012). Siyasal Örgütler ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşehricilik ve Kollamacılık, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cil:67, No:1

Marx, Karl(2004). Kapital, Sol Yayınları, Cilt:1

Metin, Onur(2011). Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2011/1, SS: 179-200

Nebati, Nuretin(2014). *Milli Görüşten Muhafazakar Demokrasiye*, Alfa Basım Dağıtım

Nizamülmülk (2006). *Siyasetname*. Dergah Yayınları

Ortaylı, İlber(2015). *Türklerin Tarihi*, Timaş Yayınları

Özbayrak, İzi Karakaş (2011). *II.Abdülhamit Döneminde Uygulanan Sosyal Yardım Politikaları (1876-1909)*, Libra Kitap

Özer, M.A (2006). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yöntemi, Sayıştay Dergisi, Sayı:59

Özer, M.A(2015). Sosyal Ekonomi Pplitikaları Kapsamında Sosyal Belediyecilik Anlayışı, Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi, Yıl:15, Sayı:35, SS:79-100

Resmi Gazete, 29118 sayılı

Reuter, Ernst(t.y.). Belediye Bankaları

Rosen, Michael- Wolff Jonathan(2006). *Siyasal Düşünce*, Dost Kitabevi Yayınları

Şataf, Ceyda – Toprak, Düriye, 2009, Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:1

Şeker, Ahmet, 2011, *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, İstanbul, Tesev Yayınları

Şeker, Mehmet(1991). İslamda Sosyal Yardımlaşma Müesseseleri, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları, Ankara

Şenocak, Hasan (2009). *Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi*, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 56

Talas, Cahit(1997). *Toplumsal Ekonomi*, İmge Kitabevi

Tokol, Ayşen(2000). Sosyal Politika, Vipaş Yayınları, Bursa

Tuna, Orhan (1979). *Küçük Sanatlar ve Problemleri*, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı:30

Tuncay, A.Can(2000). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları

Tunçomağ, Kenan(2000). *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, Beta Yayınları

Türkeş-Günay, Umay (2012). *Türklerin Tarihi*. Akçağ Yayınları

Urhan, Vahide Feyza (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:70

Yayma, Hüseyin (2005). Türkiye’nin İdari Reform Politikası, Doktora Tezi

Yazgan, Turan(1992). *İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları

Yolcuoğlu, İsmet Galip(2012). Türkiye’de Sosyal Politika ve Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt:23, Sayı:2

## ÖZGEÇMİŞ

**Adı:** Mustafa Burak

**Soyadı:** Özgenç

**Doğum Tarihi:** 13.08.1987

**Doğum Yeri:** Ankara

**Eğitim Durumu:**

- **Lisans:** Başkent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler (2011)
- **Yüksek Lisans:** Atılım Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (2016)

**Yabancı Diller:** İngilizce (İleri Seviye)

**Çalışmalar:**

- UNICEF Yardım Çalışmaları (2008-2011) Başkent Üniversitesi Kampüsü
- BENVOG Yardım Çalışmaları Koordinatörlüğü (2008-2011)
- Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Topluluğu Başkanlığı (2010)
- TOBB Winter Course: Challenges In Security: Trends, Lesson and Developments

**E-Posta:** [mustafaburakozgenc@gmail.com](mailto:mustafaburakozgenc@gmail.com)

**Telefon:** 05415010631

**Tarih:** 08.03.2015

**ORJİNALLİK RAPORU****Turnitin Orijinallik Raporu**

**Tez** Mustafa Burak Özgenç tarafından

**ÖDEV 2 (SBE TEZ 1) den**

- **09-Mar-2016 16:40 EET' de işleme konu**
- **NUMARA: 642966463**
- **Kelime Sayısı: 28968**

**Benzerlik Endeksi**

**%4**

**Kaynağa göre Benzerlik**

**Internet Sources:**

**%1**

**Yayımlar:**

**%1**

**Öğrenci Ödevleri:**

**%3**