

Sosyal Belediyecilik Anlayışı Çerçevesinde Seçilmiş Belediyelerin Sosyal Bütçelerinin Değerlendirilmesi

Neslihan KOÇ*
Mustafa ÖKMEN**

Öz

Sosyal belediyecilik, temelde sosyal risk gruplarına ve dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen kadın, çocuk, yaşlı ve yoksullara, işsizlere ya da etnik kimlik, cinsiyet, göçmenlik gibi nedenlerle toplumdaki dışlanmış gruplara yönelik hizmetler sunulmasıdır. Çalışmamızda Ege Bölgesi'nde yer alan Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa Belediyeleri örnek iller olarak seçilmiştir. Belediyelerin faaliyet raporları, performans programları ve kesin hesap belgeleri incelenmiştir. Ülkemizde sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek hizmet düzeyinin düşük olduğu, tüm dezavantajlı kesimleri içeren bir kapsayıcılıkta olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma, sosyal bütçe düzeyinin belirlenmesine yönelik diğer çalışmalara katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Sosyal Belediye, Sosyal Bütçe

The Evaluation of Social Budgets of Selected Municipalities within the Social Municipality Framework

Abstract

Social municipality is offering services basically to social risk groups and women, children, elders and poor that are stated as disadvantaged categories, and to unemployed individuals, or groups that are casted away from the society because of reasons such as ethnical identity, gender or immigration. Situated in the Aegean Region Denizli, İzmir, Kütahya and Manisa Municipalities were chosen as examples in our study. Annual Reports, Performance Programs and Final Accounts documents of the Municipals were examined. The service level, which can be qualified as social municipality, is concluded to be low and not comprehensive

*Yrd.Doç.Dr., Hitit Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, neslihan koc@hitit.edu.tr

**Prof.Dr., Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, mustafa.okmen@cbu.edu.tr

enough to include all disadvantaged categories in our country. The study aims to contribute to other studies devoted to the determination of the social budget level.

Keywords: *Municipality, Social Municipality, Social Budget*

JEL Classification Codes: *H61, H72, J18*

Giriş

1929 Ekonomik Buhranı sonrası ekonomide yaşanan olumsuzluklar, devletin para ve maliye politikalarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesini yaygınlaştırmıştır. Bu dönemden sonra devletin faaliyet alanı genişlemiş, devlet ekonomik ve sosyal sorunlara müdahil olmuştur. 1970'lere kadar süren bu dönem sonrası büyüme oranlarının gerilemesi ve devletlerin borç yüklerinin artması gibi nedenlerle devletin küçültülmesi fikri yaygınlaşmıştır.

Bürokratik, merkeziyetçi ve otoriter olarak tanımlanan devletlerin hizmet sunumunda başarısız görülmeleri hizmet sunumunda yeni arayışları gündeme getirmiştir. Bu dönemden itibaren devlet sosyal politikaları düzenleyen, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimleri denetleyen bir anlayışa yönelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında merkezi ve yerel yönetimler, hizmet sunumunda sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile ortak hareket etmektedir. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi adına piyasaya bırakılabilecek hizmetlerde özelleştirmeye, yapısı gereği özelleştirilemeyen hizmetler için ise piyasa ya da sivil toplum ile bütünleşmesi daha kolay olan yerel yönetimlere başvurulmaktadır. Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra yapılan kanuni düzenlemelerle yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği yenilikler, yönetim yapımızda kendine yer bulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birlikte gündeme gelen subsidiarite ilkesi ile kamu hizmetlerinin sunumunda halka en yakın birimlerin en etkili birimler olduğu kabul edilmiştir. Belediyeler, artan hizmet talebi ile kentleşmenin yarattığı sorunların çözülmesi ve sosyal risklerin önlenmesinde etkin olmak durumunda kalmışlardır. Belediyelerin sosyal sorunların çözümüne yönelik bütçelerinden ne ölçüde pay ayırdığının belirlenmesi bu açıdan önemlidir.

Sosyal hizmetlere ya da harcamalara verilen ağırlığın ölçülebilmesi için kesin hesap cetvelleri, faaliyet raporları, performans programları, bütçe harcamaları içinde fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma tertiplerine başvurulmuştur. Diğer bir hesaplama, belediyelerin sosyal hizmetlerini gerçekleştiren birimlerinin sadece sosyal nitelikli harcamalar toplamını belirleyerek belediyenin diğer tüm birimlerinin harcamaları ile kıyaslanarak yapılmıştır.

Sosyal harcamalar açısından sadece dezavantajlı kesimlere yönelik faaliyetlere ilişkin tutarlar kullanılmıştır. Bu açıdan sosyal hizmetler dışında eğitim ve sağlık harcamaları da doğrudan dezavantajlı kesimlerle ilgili değilse kullanılmamıştır.

Sunulan hizmetlerin tüm dezavantajlı kesimleri kapsamayı, belediyelerin gerçek bir sosyal hüviyete kavuşmasını sağlayan bir durum olarak değerlendirilmelidir. Bu açıdan sadece ayrılan kaynak miktarı değil hangi kesimlere yönelik hangi faaliyetlerin gerçekleştirildiği de değerlendirilmiştir.

Kısaca çalışmamızda aynı bölgede yer alan bir il belediyesi, bir büyükşehir belediyesi ve iki yeni büyükşehir olmuş belediyede bütçe ve ilgili mali belgelerde

yer alan verilere dayanarak hizmet alanlarının kapsamı, niteliği ve niceliği ortaya konmaya çalışılmıştır.

1. Sosyal Belediyecilik

Sosyal belediyecilik, sosyal devlet anlayışının yerel yönetim düzeyindeki bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Sosyal belediyecilik, temelde sosyal risk gruplarına ve dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen kadınlara, çocuklara, yaşlılara, yoksullara, işsizlere ya da etnik kimlik, cinsiyet, göçmenlik gibi nedenlerle toplumdan dışlanmış gruplara yönelik hizmetler sunulmasıdır.

Ülkemizde sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek uygulamalar 1970'li yıllarda başlamış, 1990'lı yıllarla birlikte belediyelerin sosyal nitelikleri daha da ön plana çıkmıştır. 2000'li yıllar yaşanan toplumsal ve idari dönüşümün yasal düzeyde karşılık bulduğu dönemlerdir. Belediyeler, kalıcı şekilde işsizlik ve yoksulluk sorunları çözümlünceye kadar yoksulluğun derinleşmesini engelleyecek bir sosyal organizasyon işlevi görmektedir. Ancak bu işlevle ilgili ülkemizdeki belediyelerin ne kadar başarılı olduğu kuşkuludur.

Koray ve Temiz, çalışmalarında ülkemizde “sosyal-ekonomik haklarla ilişkili bir yerel sosyal politika anlayışından uzak, sosyal hizmet ve yardım alanında bile sınırlı kalan, çok yetersiz bir sosyal belediyecilik anlayışı”nın hâkim olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Koray ve Temiz, 2014: 53).

Şeker, sosyal bütçenin ölçülebilmesi için gerekli adımları ortaya koyarken hangi harcamaların sosyal harcama olarak nitelendirildiğine ve belediyelerdeki sosyal hizmet birimlerindeki farklılıklar ile bütçe sınıflandırmalarında yaşanan karışıklıklara dikkat çekmektedir (Şeker, 2011: 49).

TÜİK'in araştırmasında ülkemizde belediyelerin sosyal nitelikli hizmetlerinden memnuniyet oranı %50 ile diğer hizmetlerden daha düşük ölçülmüştür (TÜİK, 2013: 41).

2013 yılı için belediyeler 1,7 milyar TL sosyal koruma harcaması, 59,9 milyar TL toplam harcama yapmışlardır. Eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım ve sağlık hizmetleri altında yer alan harcamalarını toplayarak bulunan sosyal koruma harcamalarının toplam harcamalara oranı %2,8 çıkmakta; eğitim ve sağlık hizmetlerini hariç tuttuğumuzda oran %1,5'lere gerilemektedir (MİGM, 2014).

Merkezi yönetim 2013 için toplam 167,8 milyar TL sosyal harcama öngörmektedir. Belediyeler ise 1,7 milyarlık sosyal harcama yapmışlardır. Görüldüğü gibi belediyelerin sosyal nitelikli harcamaları, merkezi yönetimin aynı nitelikteki harcamalarının yaklaşık %1'ine denk gelmektedir. Belediyelerin sosyal harcamaları, GSYH'nin ancak %0,1'ine denk gelmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetlerini düşüğümüzde oran çok daha azalmaktadır.

Bu sonuçlar, belediyelerin sosyal niteliklerinin eksikliğini ve sosyal belediye iddiasından uzak olduklarını göstermektedir.

2. Seçilen Belediyelerle İlgili Ekonomik ve Demografik Özellikler

Çalışmamızda Ege Bölgesi'nde yer alan Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa Belediyeleri örnek iller olarak seçilmiştir. Bu belediyelerden İzmir büyükşehir belediyesi; Denizli ve Manisa 6360 sayılı Kanun'la yeni büyükşehir olan belediyeler; Kütahya il belediyesidir.

Değerlendirme yapılırken belediyelerin yayınladığı faaliyet raporları ve performans programları ile kesin hesap bilgileri kullanılmıştır. Belediyelerin örgüt yapıları içinde farklı isimlerle kurulmuş birimleri bulunmaktadır. Bu birimlerden, doğrudan sosyal refah ya da sosyal yardım faaliyetleriyle ilgili olanlar değerlendirme kapsamına alınmıştır.

Sosyal hizmetlerin ve harcamaların sınıflandırmasında TÜİK, eğitim ve sağlık hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini temel almaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetleri, beşeri sermayenin gelişimindeki temel unsurlar olarak düşünülmektedir. Ancak bu hizmetler, sosyal belediyeciliğin değerlendirilmesinde doğrudan sosyal koruma harcamalarına nazaran dolaylı etkiye sahiptir.

Erdoğan ve Yenigün'ün belirttiği gibi fonksiyonel harcama kalemlerinden eğitim ve sağlık dışında iskân ve toplum refahı hizmetleri, çevre koruma hizmetleri ve dinlenme, kültür ve din hizmetleri de sosyal niteliğe sahip harcamalardır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 6). Ancak bu harcamaların tamamını sosyal belediyecilik kategorisinde değerlendirmek doğru olmayabilir. Örneğin doğrudan sağlık hizmeti sunumu da bir pazar yeri ya da laboratuvar yapımı da sağlıklı bir kent için sunulan hizmetler arasında yer alabilmektedir. Yine katı atık sisteminin kurulması da tiyatro gösterisi gibi faaliyetler de toplumsal refahı arttıran ya da sosyal kaynaşmayı teşvik eden faaliyetlerdir. Bu faaliyetlerin tamamını ele almak yoksullar, çocuklar, engelliler, işsizler, kadınlar, yaşlılar gibi dezavantajlı kesimler için belediyenin sosyallik derecesini doğru ölçmemizi ve karşılaştırma yapmamızı engelleyebilecek niteliktedir. Çalışmamızda üzerinde durduğumuz temel husus, kentsel yoksulluğu azaltacak, sosyal dışlanmayı önleyecek, sosyal adalet ve refahı arttıracak bir belediyecilik anlayışıdır. Sayılan nedenlerle sadece dezavantajlı kesimlere sunulan hizmetler ve sosyal yardım faaliyetleri değerlendirilecektir.

Tablo 1: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Temel İşgücü Göstergeleri, 2012 (%)

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Türkiye
İşgücüne Katılma Oranı	56,7	53,2	52,6	55,8	51,2
İşsizlik Oranı	6,9	14,8	4,2	4,4	8,8
İstihdam Oranı	52,8	45,3	50,4	53,4	46,7

Kaynak: TÜİK (2014), İşgücü İstatistikleri.

Verilere göre belirlenen illerin tamamında işgücüne katılım oranı Türkiye ortalamasının üzerindedir. İşgücüne katılım oranı bu iller arasında en yüksek Denizli'de görülmektedir. İşsizlik ortalamaları, İzmir hariç diğer illerde Türkiye ortalamasının altındadır. İzmir'de ise Türkiye ortalamasının çok üzerinde bir işsizlik oranı gözlenmektedir. İzmir'in büyükşehir olması ve nüfusunun diğer illere göre çok yüksek olması bunda etkili olabilir.

Tablo 2: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Demografik Göstergeler, 2013

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Türkiye
Belediye Nüfusu*	498.643	3.627.445	382.126	364.332	70.034.413
İllerin Aldığı Göç**	27.088	113.673	17.875	32.211	2.534.279

Kaynak: *;TÜİK (2014), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Veri Tabanı.

Belediye nüfusları, belediyenin niteliğine ve kapsadıkları alana göre belirlenmiştir. İzmir; Türkiye’de nüfusun en yoğun olduğu üçüncü, Ege Bölgesi’nde ise nüfusun en yoğun olduğu ildir. Denizli, incelediğimiz iller arasında en yüksek nüfusa sahip ikinci ildir. Manisa ve Kütahya’nın nüfusları ise birbirine çok yakındır.

Manisa, 6360 sayılı Kanun’la 2014 yerel seçimleri sonucu büyükşehre dönüştürüldüğünden merkez nüfusu ele alınmıştır. Bilindiği gibi büyükşehir sınırları, il mülki sınırlarıdır, ancak 2013 verilerine göre değerlendirme yapıldığı için belediyenin sadece merkez nüfus verileri kullanılmıştır. Aynı durum Denizli Belediyesi için de geçerlidir.

Manisa, nüfusuna oranla en fazla göç alan ildir. Örneğin nüfusu Kütahya’dan az olmasına rağmen Kütahya’nın iki katı göç almaktadır.

Tablo 3: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa İllerinde Ekonomik Göstergeler (Bin TL) (%)

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Türkiye
GBVG 2013 Tahsilat (TL)*	1.845.431	38.416.022	644.361	2.017.100	367.473.549
GBVG'nin Payı	0,50	10,45	0,18	0,55	100
Mükellef Sayıları**	71	335	31	86	4.932
Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması 2011***	10	3	38	23	81

Kaynak: *;GİB (2014), İller İtibarıyla Genel Bütçe Vergi Gelirleri 2013, **;GİB (2014), 2013 Yılı Faaliyet Raporu,***;Kalkınma Bakanlığı (2013), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması-Sege.

Genel bütçe vergi gelirlerinin %10,45’i İzmir’den elde edilmektedir. Seçtiğimiz iller arasında genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan tahsilat bakımından İzmir’e en yakın Manisa ve Denizli illeri olmasına karşın İzmir’le kıyaslandığında çok geride kaldıkları görülmektedir.

İllerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamalarına baktığımızda en gelişmiş il İzmir’dir. Gelişmişlik düzeyi bakımından İzmir’in ardından sırasıyla Denizli, Manisa ve Kütahya gelmektedir.

Nüfus şartını taşımamasına rağmen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında onuncu olması Denizli’nin büyükşehir olmasındaki en temel etkenlerdendir. 6360 sayılı Kanun’la on dört yeni büyükşehir kurulmadan önce on altı büyükşehir bulunmaktaydı. Denizli’nin onuncu sırayı alması mevcut bazı büyükşehirlerden daha gelişmiş olduğunun bir göstergesidir.

Tablo 4: Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa Belediyelerinde Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet (%)

Hizmetler/İller	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa	Ülke Geneli
Engellilere Yönelik Hizmetler	45,0	39,3	49,8	71,3	48,9
Hasta ve Yoksullara Yardım	52,6	40,7	54,4	73,4	53,3
Meslek Edindirme Kursları	46,5	44,6	54,6	66,8	54,1
Sağlık, Spor Merkezi Olanakları	53,2	41,2	50,4	68,2	49,1

Kaynak: TÜİK (2013), Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 245-269.

Tablo 4, TÜİK'in yaptığı yaşam memnuniyeti araştırmasındaki hizmet türleri arasından sosyal niteliği olduğu düşünülen dört hizmet türüne göre oluşturulmuştur. Tabloya göre, dört hizmet türünde de en yüksek memnuniyet Manisa ilinde ölçülmüştür. Kütahya verileri ülke ortalamasıyla hemen hemen aynıdır. Denizli'de sadece sağlık ve spor hizmetleri için ülke ortalamasının biraz üzerinde bir memnuniyet görülmektedir. İzmir ise dört alandaki memnuniyet düzeyi bakımından da ülke ortalamasının altında kalmıştır.

3. Seçilmiş Belediyelerin Sosyal Bütçe Uygulamalarının Karşılaştırılması

Belediyelerin gelir ve giderleri büyüklüklerine göre değişmektedir. İncelenen belediyelerin gelirleri açısından merkezden yapılan transferlerin, toplam gelirlerinin %45-55'ini oluşturduğu; vergi gelirlerinin ise %10-15'i civarında olduğu görülmektedir. Belediye harcamalarının, genelde altyapı ve imar hizmetlerine yoğunlaştığı faaliyet raporları incelendiğinde görülebilmektedir.

Belediyenin sosyallik derecesini ölçebilmek amacıyla sosyal yardım hizmetleri ile ilgili üç kriter kullanılmıştır. Birincisi, bütçe tahminlerinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma için ayrılan ödenek, ikincisi belediyenin sosyal yardımlaşma faaliyetlerini yürüten birimlerin harcamaları ve üçüncüsü belediyenin cari transferler gider kaleminden hanehalkına yapılan transferler toplamı.

Seçilen belediyelerde 2013 yılına ait veriler kullanılmıştır. Bunun nedeni, belirlenen stratejik amaçlar doğrultusunda hangi faaliyetlerin gerçekleştirildiği ve hedeflenen ödenek miktarlarıyla kıyaslama yapılmak istenmesidir.

Sosyal faaliyetler, bütçe içinde çok düşük paylara sahip olduklarından yıllar içindeki artışları çok anlamlı sonuçlar vermemektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasının kullanılması, özellikle fonksiyonel sınıflandırma, yıllar itibarıyla kıyaslamayı mümkün kılacak bir düzenleme olmasına karşın belediyelerin bütçede sınıflandırmalarını doğru yapmaması karşılaştırma şansını azaltmaktadır.

Belediyelerin sosyal niteliklerini ölçme, kıyaslama ve yıllar içindeki gelişimini izlemede kullanmamız gereken temel veri, fonksiyonel sınıflandırma içinde yer alan, sosyal güvenlik ve sosyal yardım kalemidir. Bu sınıflandırmanın doğru yapılmadığının hatta bazen hiç kullanılmadığının görülmesi, diğer verilerin incelenmesini gerektirmiştir.

Nüfus yoğunluğu birbirinden farklı belediyelerin bütçelerinde ayrılan kaynakların nüfusa oranı, kıyaslama için bir ölçü olarak kullanılmıştır. Ancak daha doğru sonuçlara ulaşılabilmesi, belediyelerin dezavantajlı kesimlerinin hangileri olduğu ve sayısının bilinmesi ile mümkün olacaktır. Bu sayılar bilinse sosyal harcamaların tüm belediye nüfusuna oranı değil, dezavantajlı nüfusa oranı hesaplanıp ayrıca bir karşılaştırma yapmak mümkün olabilir. Sadece Denizli Belediyesinde yoksulluk haritalarının çıkarılacağı belirtilmiş, ancak detaylar verilmemiştir. Belediyelerin halka en yakın birimler olarak ihtiyaçlarını belirlemesi ve taleplere uygun hizmetler sunabilmesi için bu çalışmalara önem vermeleri gerekmektedir.

Tablo 5: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Sosyal İşlerle İlgili Birim Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2013 (Bin TL) (%)

	Denizli	İzmir	Kütahya	Manisa
İlgili birim sayısı	1 adet	8 adet	2 adet	2 adet
İlgili birimlerin kaynak ihtiyacı	14.000	57.979	2.627	15.984
Toplam kaynak ihtiyacı	492.685	1.229.875	103.860	244.501
Oran	%2,84	%4,71	%2,52	%6,5

Kaynak: 2013 Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Performans Programları.

Tablo, belediyelerde belirlenmiş sosyal nitelikli stratejik amaçlar doğrultusunda belirlenen hedeflere ayrılan kaynak ihtiyacı çerçevesinde hesaplanan oranları göstermektedir.

Tutarlar belirlenirken örgütlerin toplam harcamaları değil sadece sosyal faaliyetleri için gereken harcamalar kullanılmıştır. Manisa’da ise böyle bir veriyi ortaya koyabilecek ayrıntılar belediyenin yayınladığı raporlarda tespit edilememiştir. Bu nedenle Manisa için ilgili birimlerin tüm harcamaları ele alınarak hesaplama yapılmış ve dolayısıyla oran yüksek çıkmıştır.

Manisa’yı hariç bırakarak bir değerlendirme yaptığımızda bütçesinde tüm faaliyetler için ayrılan kaynaklar içinde sosyal faaliyetler için en yüksek payı ayıran belediye, İzmir Büyükşehir Belediyesi olarak tespit edilmiştir. Zaten en çok sosyal hizmet sunan birime sahip belediye de İzmir Büyükşehir Belediyesidir.

Belediyelerin birimlerine baktığımızda kültürel faaliyetler ile sosyal hizmetlerin genelde aynı müdürlük içinde örgütlendiği görülmektedir. Denizli Belediyesinde bu doğrultuda tek birim bulunurken ikişer birime sahip Kütahya ve Manisa Belediyelerinde kültür ve sosyal hizmetler dışında sosyal yardım işleri ile uğraşan ayrıca bir birim bulunmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesi ise farklı başkanlıklar altında farklı müdürlükler ile sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmektedir. Engellilere, kadın ve yaşlılara yönelik doğrudan hizmet sunan birimlerin sadece İzmir Büyükşehir Belediyesinde oluşturulduğu görülmektedir.

Kütahya ve Denizli’de belirlenen faaliyet kaynak oranının birbirine yakın olduğu görülmektedir. Denizli Belediyesi faaliyetlerinin İzmir kadar geniş bir çerçevede dezavantajlı kesimleri kapsamadığı söylenebilirse de Kütahya ile kıyaslandığında daha iyi durumdadır. Kütahya’da hesaplanan oranın yüksek çıkmasındaki temel etken ise yapılan doğrudan yardım miktarının fazlalığıdır.

Kısaca en genel anlamda dezavantajlı kesimlerin tamamına yakın faaliyetleri bulunan belediye İzmir, örgütlerinin hangi faaliyetlere ne kadarlık bir finansman ayırdığı ve performans hedeflerinin neler olduğu net olarak belirlenemeyen belediye Manisa’dır.

Belediyelerin performans programlarında halkın sosyal sorunlarına yönelik belirlediği amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için belirledikleri faaliyetlerin yöneldiği kesimler ya genel olarak dezavantajlı gruplar ya da yaşlı, bakıma muhtaç ve engelliler olarak belirlenmiştir. Sadece Manisa Belediyesi için detaylı faaliyetlerin neler olduğu belediyenin ilgili programında yer almamaktadır. Belirtilen faaliyetler, öğrencilere verilen maddi yardımlardan kurslara, engellilere yönelik ulaşım hizmetlerinden aynı ve nakdi yardımlara, yaşlılara yönelik evde temizlik hizmetlerinden huzurevlerine kadar çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır.

İncelediğimiz her belediyenin nüfusu 100.000'in üzerinde olmasına karşın hepsinde kadın sığınma evleri bulunmamaktadır. Bu konudaki on adet kadın sığınma evine sahip olmasından dolayı en ileri belediye İzmir'dir. İzmir ve Manisa hariç diğer illerde sığınma evi yoktur. Denizli Belediyesi 2012-2016 Stratejik Planı'nda kadın sığınma evi hizmeti verilmesi hedeflenmiş ancak belediyenin faaliyetleri arasında henüz yer almamıştır.

Kadın sığınma evleri ile ilgili sorunlardan biri hiç olmaması, diğeri de kapasitesinin ne olacağına belirtilmemiş olmasıdır. Örneğin Manisa Belediyesi kadın sığınma evi 20 yatak kapasitelidir ve belediye tarafından -şiddete uğrayan değıl- bakıma muhtaç kadınlara yönelik hizmet verdiği belirtilmektedir.

Belediyelerin sığınma evi açmaları için gerekli olan 100.000 ve üzeri nüfus şartının düşürülmesi, sığınma evi olmayan belediyeleri zorlayıcı önlemler alınması ve her belediyenin nüfus büyüklüğüne göre belirlenecek kapasitede sığınma evi hizmeti vermesi gerekmektedir.

İncelediğimiz belediyeler arasında Denizli Belediyesi internet sitesinde belediye hizmetleri arasında huzurevi sayılmış, ancak başka hiçbir bilgiye yer verilmemiştir. İzmir ve Manisa'da belediyeye ait birer huzurevi bulunmaktadır. Kütahya'da huzurevi bulunmamaktadır.

Her belediyenin belli nüfus kriterine göre huzurevi açması, sığınma evlerinde olduğu gibi belediye kanununa eklenen bir maddeyle zorunlu hale getirilebilir. Sosyal belediyeciliğin önemli bir yönü, beldedeki sosyal sermayeyi harekete geçirebilme gücü ile ilgilidir. Belediyeler, kendilerine maddi açıdan yük getirebilecek bu düzenlemeleri gönüllülük yoluyla asgariye indirmeyi başarabilirler.

Gıda bankacılığı, üretim fazlası, paketleme veya kodlama hatası sebebiyle piyasaya sürülemediği, sağlık şartlarına uygun ancak hasarlı paketli ürünlerden ve hayırseverlerin bağışlarından oluşan gıda maddelerinin ihtiyacı olanlara ulaştırılmasıdır (Özdemir, 2014). Faaliyet raporlarına bakıldığında gıda bankacılığı adı altında gıda yardım faaliyetinin sadece Manisa ve Kütahya Belediyeleri tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak esasen her belediye tarafından ihtiyaç duyanlara gıda yardımı yapılmaktadır. Ülkemizde gıda bankacılığının çok yaygın olduğu ABD'deki gibi gelişmiş bir sistem henüz bulunmamaktadır.

Belediyelerde gençlere ve çocuklara yönelik hizmetlerin genelde kırtasiye, yiyecek, giyecek gibi yardımlardan, sportif faaliyetler ve eğitsel kurslar gibi etkinliklerden oluştuğu görülmektedir. İhtiyaç sahibi ancak eğitimine devam edebilenler dışında sokakta yaşayan, şiddet gören ya da suça bulaşmış çocuk ve gençlere yönelik herhangi bir faaliyet alanı tanımlanmadığı görülmektedir.

Tablo 6: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Sosyal Nitelikli Hedeflenen Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı, 2013 (%)

İl	Ayrılan Ödenek Miktarı	Amaç Doğrultusunda Belirlenen Faaliyetlerin Bütçe İçindeki Payı	Kişi Başı Hedeflenen Sosyal Refah Harcaması
Denizli	4,5 milyon TL	%0,92	10 TL
İzmir	93,3 milyon TL	%6,57	25,6 TL
Kütahya	2,2 milyon TL	%2,17	9,8 TL
Manisa	0,5 milyon TL	%0,45	1,5 TL

Kaynak: 2013 Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Performans Programları.

Belediyelerin performans programında sosyal nitelikli amaçları doğrultusunda gerçekleştirmeyi amaçladıkları faaliyetler için belirledikleri kaynak ihtiyacına göre hazırlanan tabloda İzmir, kişi başı en yüksek sosyal harcama gerçekleştiren belediyedir. Zaten gerçekleştirmeyi hedeflediği tüm faaliyetleri için belirlediği kaynak ihtiyacı içinde sosyal nitelikli olanlara %6,57 oranında pay ile incelenen diğer belediyeler içinde en yüksek orana sahip belediye İzmir Büyükşehir Belediyesidir.

Denizli ve Kütahya'nın bütçe büyüklükleri farklı olduğu için sosyal amaçlara ayırdıkları ödenek miktarı da farklıdır. Bütçe içinde Kütahya, sosyal faaliyetlere daha fazla pay ayırıyor gibi gözükmesine karşın kişi başı sosyal harcamaların Denizli ve Kütahya'da birbirine çok yakın olduğu hatta Denizli Belediyesinin Kütahya Belediyesinden çok az farkla önde olduğu görülmektedir.

Manisa'nın tüm faaliyetleri için hesapladığı kaynak ihtiyacı 120 milyon TL'dir. Bu tutar içinde sosyal amaçlı faaliyetlere ancak 0,5 milyon TL ayrılmıştır. Bütçesi içinde sosyal amaca en düşük payı ayıran ve kişi başı en düşük harcamanın hesaplandığı il Manisa olmuştur.

Tablo 7: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Hanehalkına Yapılan Transferler, 2013

(bin TL) (%)	Manisa	Kütahya	İzmir	Denizli
Hanehalkına Yapılan Transferler	217	1.270	27	4.917
Bütçe Toplam	244.501	156.146	2.096.697	453.383
Oran	%0,08	%0,81	%0,001	%1,08

Kaynak: 2013 Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Faaliyet Raporları.

Tablodaki verileri esas aldığımızda Denizli Belediyesi en çok doğrudan yardımda bulunan belediyedir. Kütahya da bütçe büyüklüğü açısından değerlendirdiğimizde en fazla kaynak ayıran belediyedir. İzmir, belirtildiği gibi neredeyse değerlendirilemeyecek kadar az kaynak ayırmaktadır. Manisa, İzmir kadar olmasa da diğer illerle karşılaştırıldığında bu alanda da kötü durumdadır.

Dar gelirli kimselere yapılan yardımların, dezavantajlı tüm kesimlerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir belediyeçilik anlayışına doğru bir genişleme hedeflenmeli ise de ülkemizdeki sosyal belediyeçilik anlayışının temeli, hanehalkına yapılan sosyal yardımlara dayanmaktadır. Mevcut durum bu iken bütçedeki bu kalemler, belediyenin sosyal niteliğini gösterebilecek en önemli veridir. Fakat belediyelerin bütçelerinde yer alan rakamların doğruluğu kuşkuludur. Örneğin İzmir, pek çok doğrudan sosyal yardım faaliyetinde bulunmasına karşın tabloya göre hanehalkına sadece 27 bin TL kaynak aktarmıştır. İhtiyaç sahiplerine aktarılan aynı ve nakdi tutarları içermesi gereken bu kalemin bütçeleştirilmesinde sıkıntı olduğu gözükmektedir.

Ülke genelinde belediyelerin sosyal niteliklerinin bütçe ve GSYH içinde çok az bir paya sahip olduğu resmi kuruluş verileri ile tespit edilmiştir. İncelediğimiz belediyelerde de aynı doğrultuda bir sonuca ulaşılmıştır.

Ulaşılan diğer önemli sonuç, bütçede sosyal harcamaların sınıflandırmalarında yaşanan eksikliktir. Belediyelerin performans programlarını ve faaliyet raporlarını oluştururken aynı formatı kullanmamaları bu sıkıntıyı arttırmaktadır. Bazı

belediyelerin, performans hedefleri ve hedef gerçekleştirmeleri çok net sunulmuşken bazı belediyelerde hedeflerin neler olduğu bile tespit edilememektedir. Örneğin, bazı sosyal hizmetlerle ilgili memnuniyet sonuçlarına göre en yüksek memnuniyetin ölçüldüğü Manisa'nın yaptığımız kıyaslamalarda sosyal belediyecilik açısından en kötü sonuçlara sahip olması anket sonuçlarımızın doğru olduğu varsayımı altında, bütçeleştirme ve raporlamada yaşanan eksikliğin bir sonucu olabilir.

Çalışmamızda 2013 yılına bakarak bir değerlendirmede bulunduğumuzda dahi harcamaların bütçede çok az bir yer tuttuğu görülmektedir. Belediyelerin sosyal hizmet sunan birimlerinin harcamaları, hanehalkına yapılan transferler ile bütçelerindeki fonksiyonel sınıflandırmada sosyal koruma hizmetlerinin son üç yıldaki gelişimine bakmak ileriki yıllar için bir fikir verebilir. Bu nedenle belediyelerin kesin hesaplarından yararlanılarak aşağıdaki tablolar oluşturulmuştur.

Bütçelerde başlangıç ödeneği çok düşük belirlenmişken yapılan harcama çok yüksek olabilmektedir. Aynı şekilde çok yüksek bir ödenek belirlenmişken harcamanın çok düşük gerçekleşmesi mümkün olabilmektedir. Bu nedenle, tablolardaki verileri oluştururken kesin hesapta yer alan başlangıç ödeneği yerine ödenen bütçe gelir ve gider sütunları kullanılmıştır.

Tablo 8: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (2011-2013) (%)

	Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	Gelir Bütçesi Toplam	Oran %
Kütahya Belediyesi			
2011	50.891.061,24	99.965.563,16	50,9
2012	52.613.464,13	118.244.665,59	44,4
2013	71.249.811	137.967.859,12	51,6
Manisa Belediyesi			
2011	69.634.908,73	137.748.415,10	50,5
2012	73.404.702,90	167.185.436,98	43,9
2013	95.246.904,10	194.995.347,53	48,8
Denizli Belediyesi			
2011	108.148.420,74	265.234.996,04	40,7
2012	121.312.187,57	306.121.939,19	39,6
2013	162.033.935,97	360.871.936,10	44,9
İzmir Büyükşehir Belediyesi			
2011	1.281.055.776,92	1.610.274.137,94	79,5
2012	1.503.639.393,52	1.752.781.665,70	85,7
2013	1.777.882.775,15	2.086.778.137,87	85,1

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları.

Tablo, merkezden alınan payların belediye gelirleri içindeki ağırlığını göstermektedir. İzmir hariç diğer belediyelerde 2012 yılından oransal bir düşme söz konusu olmuştur. Buna rağmen merkezden alınan payların toplam harcamalara oranı %40'ın üzerindedir. İzmir de ise bu oranın %80'ler civarında olduğu görülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin mali açıdan merkeze daha çok bağlı olduğu görülmektedir.

Tablo 9: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Hanehalkına Yapılan Transferler (2011-2013)

	Hanehalkına Yapılan Transferler Ödenen Bütçe Gideri	Ödenen Bütçe Gideri Toplamı	Oran %
Kütahya Belediyesi			
2011	347.424,65	100.059.755,57	0,34
2012	1.705.811,07	120.922.676,64	1,41
2013	1.270.985,94	156.146.167,11	0,81
Manisa Belediyesi			
2011	209.119,39	139.612.964,48	0,14
2012	208.601,48	169.169.118,11	0,12
2013	217.377,61	244.501.493,98	0,08
Artış			
Denizli Belediyesi			
2011	2.704.231,59	302.043.333,51	0,89
2012	91.415,00	331.672.384,23	0,02
2013	4.917.768,07	453.383.999,23	1,08
İzmir Büyükşehir Belediyesi			
2011	22.811,85	1.436.233.302,86	0,001
2012	25.296,60	1.564.991.507,37	0,001
2013	27.698,77	2.096.697.730,57	0,001

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları.

Hanehalkına yapılan transferler, kıyaslanan iller içinde en düşük İzmir Belediyesi için ölçülmüştür. Önceki yılları ele aldığımızda da sonuç değişmemektedir. Bunun dışında tüm illerde oran genelde %1'in altında bulunmuştur.

Tablo 10: Kütahya, Manisa, Denizli Belediyeleri Sosyal Hizmetler Birimleri Harcamaları (2011-2013)

Kütahya Belediyesi	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Toplam	Bütçe Gideri Toplamı	Oranı %
2011	1.397.267,53	1.527.451,16	2.924.718,69	100.059.755,57	2,92
2013	1.975.184,08	1.592.001,98	3.567.186,06	156.146.167,11	2,28
Artış	(2011-2013)				21
Manisa Belediyesi	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Sosyal İşler Müdürlüğü	Toplam	Bütçe Gideri Toplamı	Oranı %
2011	7.885.744,84	-	7.885.744,84	139.612.964,48	5,64
2012	9.768.879,55	53.734,42	9.822.613,97	169.169.118,11	5,80
2013	11.544.363,47	4.440.738,14	15.985.101,61	244.501.493,98	6,53
Artış	(2011-2013)				46

Sosyal Belediyecilik Anlayışı Çerçevesinde Seçilmiş Belediyelerin Sosyal Bütçelerinin Değerlendirilmesi

Denizli Belediyesi	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü			Bütçe Gideri Toplamı	Oranı %
2011	10.467.482,25			302.043.333,51	3,46
2012	12.068.480,93			331.672.384,23	3,63
2013	18.102.969,43			453.383.999,23	3,99
Artış	(2011-2013)				72

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları.

İzmir Belediyesindeki birim sayısı fazla olduğu için ayrıca tablolaştırılmıştır. Tablodaki veriler üç belediyenin sosyal hizmet sunan örgütlerini göstermektedir. Bu birimlerin ilgili yıllardaki tüm harcamaları alınarak hesaplanan oranlar her belediye için kendi içinde yıllar itibarıyla tutarlıdır. En yüksek harcama, Manisa Belediyesi için ölçülmüştür.

2011-2013 döneminde ilgili örgüt harcamalarının en fazla arttığı belediye, Denizli olmuştur. Manisa %46, Kütahya %21 oranında örgüt harcamalarını arttırmıştır. Kütahya'da bütçe içindeki oranın düşmesine rağmen harcamaların artırıldığı görülmektedir.

Tablo 11: İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Birimleri Harcamaları (2011-2013)

İzmir Büyükşehir Belediyesi	2011		2013
		Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	45.129.309
Sosyal Projeler ve Hizmetler Daire Başkanlığı	23.813.326	Aşevleri Şube Müdürlüğü	1.089.708
Aşevleri Şube Müdürlüğü	6.816.092	Ayni ve Nakdi Yardımlar Şube Müdürlüğü	32.548.310
Fakir ve Muhtaçlara Yardım Şube Müdürlüğü	5.156.648	Tanıtım Şube Müdürlüğü	81.387
		Huzurevi Şube Müdürlüğü	7.243.507
		Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı	16.917.485
		Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü	1.033.045
		Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü	7.819.101
		Tanıtım Şube Müdürlüğü	1.742.205
Birimler Toplamı	35.786.067		40.962.913
			10.594.353
			51.557.266
Bütçe Gideri Toplamı	1.436.233.302		2.096.697.730
Oran	2,49		1,95

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi 2011-2013 Kesin Hesap.

İzmir Büyükşehir Belediyesinde tek birim bulunmadığı gibi farklı başkanlıklar altında sosyal hizmet sunan birimler bulunduğunu da belirtmiştik. Diğer belediyelerde harcama türüne bakılmaksızın birimlerin toplam harcamaları alınarak

hesaplama yapmamıza karşın İzmir için ilgili müdürlükleri belirleyerek bir hesaplama yaptığımız için oran, nispeten daha düşük çıkmıştır. Örneğin iki birimin toplam harcaması aslında 62 milyon TL'dir, ancak hesaplamamızda sadece ilgili sosyal birim müdürlüklerinin harcaması olan 51,5 milyon TL kullanılmıştır. Toplam rakam kullanılsa da diğer belediyelerden daha düşük bir orana ulaşılacaktır.

2011 yılı için İzmir Büyükşehir Belediyesinde sosyal hizmet sunan birimler 2013 için incelediğimiz birimlerden farklıdır. Örneğin 2011'de Fakir ve Muhtaçlara Yardım Şube Müdürlüğü bulunmaktayken Kadın Çalışmaları Şube Müdürlüğü ya da Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü 2011 yılında daha açılmamıştır. Detaylarla tabloyu karmaşıklaştırmamak adına 2011 ile 2013 verilerinin kıyaslanması yeterli olacaktır. Görüldüğü gibi 2011-2013 arası dönemde sosyal hizmetlere yapılan harcamalarda %44'lük bir artış olmuştur.

İzmir Büyükşehir Belediyesinde sosyal hizmet gören birim harcamaları ile fonksiyonel sınıflandırmada gösterilen rakam arasındaki uyum dikkat çekicidir. Örneğin Denizli'de bu örgütlerin hiçbir harcaması sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamında kodlanmamıştır. Manisa'ya baktığımızda Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün değil sadece Sosyal İşler Müdürlüğü'nün harcamaları, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamında kodlanmamıştır. Burada belirtmeye çalışılan, sosyal hizmetlerle ilgili birimlerin harcamaları fonksiyonel sınıflandırmada doğru kodlandığı sürece örgüt harcamalarına bakmamız gerekmemektedir.

Tabloda diğer belediyelerde sosyal hizmet gören birimlerin harcamalarının niteliğine bakılmaksızın toplam harcamaları alındığı için İzmir Büyükşehir Belediyesinde de ilgili başkanlıkların ilgili müdürlüklerinin harcamalarına yer verilmiştir. Aslında fonksiyonel sınıflandırma doğru yapıldığı için kesin hesabına baktığımızda her başkanlığın tam olarak ne miktarda sosyal amaçlı harcama yaptığı İzmir için görülebilmektedir.

İzmir için dağınık bir örgütlenme gözüğe de bütçede fonksiyonel sınıflandırma yapılırken sosyal hizmetlere yer verildiğinden toplam rakamı değerlendirmemiz daha mümkün olabilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi bu sınıflandırmanın doğru yapılması durumunda diğer kriterlere bakılması dahi gerekmeyecektir.

Tablo 12: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri Fonksiyonel Sınıflandırma-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (2011-2013)

	2011	2012	2013
Kütahya	1.527.451,16	-	1.592.001,98
Manisa	-	53.734,42	4.440.738,14
Denizli	-	-	-
İzmir Büyükşehir Belediyesi	27.063.299,59	31.380.212,07	48.864.546,52

Kaynak: Kütahya, Manisa, Denizli ve İzmir Belediyeleri 2011-2012-2013 Yılları Kesin Hesapları.

Denizli Belediyesi bütçelerinde fonksiyonel sınıflandırmada sosyal hizmetlerle ilgili kodlama yapılmamıştır.

Manisa Belediyesi 2011 kesin hesaplarında bütçenin fonksiyonel sınıflandırması içinde 10 kodlu sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri yer almamaktadır. 2011 yılı için Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün bütçedeki fonksiyonel

sınıflandırmasına bakıldığında 08-Dinlenme, kültür ve din hizmetleri olarak kodlandığı görülmektedir. Buradan çıkan sonuca göre ya o yıl sosyal hizmet sunulmamıştır ya da sunulmuşsa da sosyal hizmet harcama tutarı bütçeden izlenememektedir. Ancak 2012 ve 2013 yıllarında ayrıca Sosyal İşler Müdürlüğünün kurulmasıyla sadece bu birimin harcamaları sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak bütçeye yansıtılmıştır.

Kütahya için de aynı sonuç gözlenmiştir. Kütahya'da da Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ile Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü olmak üzere iki birim bulunmasına karşın sadece Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğünün harcamaları sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak bütçeleştirilmiştir. Diğer birimin hiçbir harcamasınının 10 koduyla kodlanmaması, bu fonksiyonun eksik çıkmasına sebep olmaktadır.

Bu noktada her iki belediyede gözlenen bir yanlış ise bu birimlerin tüm harcamalarının aynen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak kodlanmasıdır. Oysa bazı harcamaların örneğin 1-Genel kamu hizmetleri ile (ya da diğerleri ile) kodlanması gerekirdi. Bu durum da bu fonksiyon için yapılan harcamaların daha yüksek çıkmasına sebep olmaktadır.

Sosyal harcamalarla ilgili tutarlar bütçede çok önemli bir yer tutmadığı için bu eksik veya fazlalar çok dikkat çekmeyebilir. Ancak sonuçta analitik bütçe sınıflandırmasının amaçlarından biri olan hizmet türlerine göre harcamaların doğru belirlenebilmesi ve karşılaştırma yapılabilmesi açısından istenen sonucu engellemektedir.

Sonuç

Belediyenin sosyallik derecesini ölçebilmek amacıyla sosyal yardım hizmetleri ile ilgili üç kriter kullanılmıştır. Birincisi, bütçe tahminlerinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma için ayrılan ödenek, ikincisi belediyenin sosyal yardımlaşma faaliyetlerini yürüten birimlerin harcamaları ve üçüncüsü belediyenin cari transferler gider kaleminden hanehalkına yapılan transferler toplamı. Belediyelerin sosyal niteliklerini ölçme, kıyaslama ve yıllar içindeki gelişimini izlemede kullanmamız gereken temel veri, fonksiyonel sınıflandırmada içinde yer alan sosyal güvenlik ve sosyal yardım kalemidir. Bu sınıflandırmanın doğru yapılmadığının hatta bazen hiç kullanılmadığının görülmesi diğer verilerin incelenmesini gerektirmiştir.

Sosyal faaliyetlerin yöneldiği kesimler ya genel olarak dezavantajlı gruplar ya da yaşlı, bakıma muhtaç ve engelliler olarak belirlenmiştir. Belirtilen faaliyetler, öğrencilere verilen maddi yardımlardan kurslara, engellilere yönelik ulaşım hizmetlerinden aynı ve nakdi yardımlara, yaşlılara yönelik evde temizlik hizmetlerinden huzurevlerine kadar çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır.

İncelediğimiz her belediyenin nüfusu 100.000'in üzerinde olmasına karşın hepsinde kadın ve çocuk konukevleri bulunmamaktadır. Kadın sığınma evleri ile ilgili sorunlardan biri hiç olmaması diğeri de kapasitesinin ne olacağının belirtilmemiş olmasıdır. Çalışmamızda belediyelerin sığınma evi açmaları için gerekli olan 100.000 ve üzeri nüfus şartının düşürülmesi önerilmektedir. Ayrıca kanuni zorunluluğa rağmen konukevi açmayan belediyeleri zorlayıcı önlemler alınması ve her belediyenin nüfus büyüklüğüne göre belirlenecek kapasitede sığınma evi hizmeti vermesi gerekmektedir.

Çalışmamızda ayrıca bir eksiklik olarak tespit ettiğimiz huzurevleri ile ilgili her belediyenin belli nüfus kriterine göre huzurevi açması, sığınma evlerinde olduğu gibi belediye kanununa eklenen bir maddeyle zorunlu hale getirilmesi önerilmektedir.

İncelediğimiz belediyeler tarafından ihtiyaç duyanlara gıda yardımı yapılmasına rağmen gıda bankacılığının henüz çok gelişmiş bir sistem haline gelmediği görülmüştür.

Belediyelerde gençlere ve çocuklara yönelik hizmetlerin genelde kırtasiye, yiyecek, giyecek gibi yardımlardan, sportif faaliyetler ve eğitsel kurslar gibi etkinliklerden oluştuğu görülmektedir. İhtiyaç sahibi ancak eğitimine devam edebilenler dışında sokakta yaşayan, şiddet gören ya da suça bulaşmış çocuk ve gençlere yönelik çok net bir faaliyet alanının tanımlanmadığı görülmektedir.

Bütçesinde sosyal faaliyetler için en yüksek payı ayıran, kişi başı en yüksek sosyal harcama gerçekleştiren, en çok sosyal hizmet sunan birime sahip belediye İzmir Büyükşehir Belediyesi olarak tespit edilmiştir. Engellilere, kadın ve yaşlılara yönelik doğrudan hizmet sunan birimlerin sadece İzmir Büyükşehir Belediyesinde oluşturulduğu da görülmektedir. Bütçesi içinde sosyal amaca en düşük payı ayıran ve kişi başı en düşük harcamanın hesaplandığı il Manisa olmuştur.

Dezavantajlı tüm kesimlerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir belediyecilik anlayışı hedeflenmeli ise de ülkemizdeki sosyal belediyecilik anlayışında hanehalkına yapılan sosyal yardımlar çok önemlidir. Mevcut durum bu iken bütçedeki bu kalem, belediyenin sosyal niteliğini gösterebilecek en önemli verilerdendir. Fakat belediyelerin bütçelerinde yer alan rakamların doğruluğu kuşkuludur. Örneğin İzmir, pek çok doğrudan sosyal yardım faaliyetinde bulunmasına karşın hanehalkına sadece 27 bin TL kaynak aktarmıştır. İhtiyaç sahiplerine aktarılan aynı ve nakdi tutarları içermesi gereken bu kalemin bütçeleştirilmesinde sıkıntı olduğu gözükmektedir.

Ülke genelinde belediyelerin sosyal niteliklerinin bütçe ve GSMH içinde çok az bir paya sahip olduğu, resmi kuruluş verileri ile tespit edilmiştir. İncelediğimiz belediyelerde de aynı doğrultuda bir sonuca ulaşılmıştır.

Ulaşılan diğer önemli sonuç, bütçede sosyal harcamaların sınıflandırmalarında yaşanan eksikliklerdir. Belediyelerin performans programlarını ve faaliyet raporlarını oluştururken aynı formatı kullanmamaları bu sıkıntıyı arttırmaktadır. Bazı belediyelerin, performans hedefleri ve hedef gerçekleştirmeleri çok net sunulmuşken bazı belediyelerde hedeflerin neler olduğu bile tespit edilememektedir.

Çalışmamızda detaylı karşılaştırma yapabilmek adına önce 2013 verileri kullanılmış, sonrasında daha önceki iki yıllık verilerle kıyaslanmıştır. Hanehalkına yapılan transferlerde son üç yıl dört belediyede de bütçe giderleri oranı %1'in altında hesaplanmıştır.

2011-2013 döneminde sosyal hizmet sunan örgüt harcamalarının dört belediyede de arttığı görülmektedir.

Fonksiyonel kodlamada belirlenen sıkıntılar bütçeleme sürecinin işlerliği konusunda soru işaretleri doğurmaktadır. Bazı belediye bütçesinde 10 kodlu sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ya hiç yer almamış ya da örneğin iki sosyal hizmet birimi varsa bir tanesinin tüm harcamaları bu kodla kodlanmış diğer birimin hiçbir harcaması bu kodla kodlanmamıştır. Bu durum harcamaların olması gerekenden düşük bir düzeyde çıkmasına neden olmaktadır.

Bu noktada gözlenen diğer bir yanlış ise bazı birimlerin tüm harcamalarının aynen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak kodlanmasıdır. Bu durum da bu fonksiyon için yapılan harcamaların daha yüksek çıkmasına sebep olmaktadır.

Sosyal harcamalarla ilgili tutarlar bütçede çok önemli bir yer tutmadığı için bu eksik veya fazlalar çok dikkat çekmeyebilir. Ancak sonuçta analitik bütçe sınıflandırmasının amaçlarından biri olan hizmet türlerine göre harcamaların doğru belirlenebilmesi ve karşılaştırma yapılabilmesi açısından istenen sonucu engellemektedir.

Sonuç olarak ülkemizde sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek hizmet düzeyinin düşük olduğu, tüm dezavantajlı kesimleri içeren bir kapsayıcılıkta olmadığı görülmektedir. Bu nedenle belediyelerin sosyal adaleti sağlama ve yoksulluğu azaltma açısından etkilerinin sınırlı olduğu söylenebilir.

Kaynakça

- Erdoğan, M. ve Yenigün, E. (2008), *Türkiye’de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?* TESEV Yayınları.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) (2014), İller İtibarıyla Genel Bütçe Vergi Gelirleri 2013, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm (Erişim Tarihi: 17.08.2014)
- Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) (2014), 2013 Yılı Faaliyet Raporu, Nisan.
- Kalkınma Bakanlığı (2013), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (Sege-2011), Ankara.
- Koray, M. ve Temiz, H.E. (2014), “Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar” *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 42.
- MİGM (2014), 2013 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2013_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (Erişim Tarihi: 18.08.2014)
- Özdemir, A.A. (2014), Gıda Bankacılığı ve Vergisel Teşvik Boyutu, <http://www.bilgidenetim.com/gida-bankaciligi-ve-vergisel-tesvik-boyutu.html> (Erişim Tarihi: 07.09.2014)
- Şeker, M. (2011), *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, Tesev Yayınları.
- TÜİK (2014), İşgücü İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do?metod=search&araType=vt> (Erişim Tarihi: 17.08.2014)
- TÜİK (2014), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Veri Tabanı, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul> (Erişim Tarihi: 17.08.2014)
- TÜİK (2013), Yaşam Memnuniyeti Araştırması.