

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SOSYAL POLİTİKAYA KATKISI AÇISINDAN
5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

Ali FİDAN
Öğrenci No: 2501559610

Danışman: Prof. Dr. Sedat MURAT

İstanbul, 2006

ÖZ

Kamu hizmetleri tüm toplumu yakından ilgilendiren hizmetlerdir. Ülkelerin ve toplumların yapısına, tarihi geçmişlerine, kültürel özelliklerine ve gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar göstermekle birlikte, bu hizmetler ağırlıklı olarak merkezi idare ve mahalli idareler tarafından sunulmaktadır. Benzer şekilde, ülkemiz kamu yönetim sistemi de ana hatlarıyla merkezi idare ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Tarihi süreçte bu idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımının yönü ve ağırlık merkezi genel olarak merkezi idareden mahalli idarelere doğru olmuştur. Bu yöndeki değişim ve hareket, ülkemizin demokratik gelişim düzeyiyle de paralellikler göstermiştir.

Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle de ilişkili olarak, son dönemlerde kamu yönetimi alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarının en önemli ayaklarından birini oluşturan Yerel Yönetimler Reformu kapsamında, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu tamamen yürürlükten kaldırılarak, bu alanları düzenleyen yeni kanunlar kabul edilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren belediyelerle ilgili temel düzenleyici metin olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Kanun ile mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkelerine işlerlik kazandırılması amaçlanmıştır. Kanun, mahalli nitelikte olan ve başka bir kurum ve kuruluşa verilmeyen görev ve hizmetlerin sunumunda belediyeleri genel görevli saymıştır.

Kanun ile belediyelere, toplumun huzur, güven, refah ve mutluluğunu yakından ilgilendiren sosyal hizmetler alanında da önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu tez çalışmamızda, öncelikli olarak sosyal hizmetler alanı ile ilgili yaklaşımı ve düzenlemeleri olmak üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu incelenmiştir.

ABSTRACT

Public services are the services which closely concern the whole society. Although they vary according to the structure, histories, cultural features and development levels of the countries and societies, these services are mostly provided by central and local authorities. Similarly, the public management system of our country is mainly comprised of central and local authorities. In the course of the history, the direction and the center of gravity of duty and authority allocation between these authorities have shifted from the central authority to the local ones. The change and motive in this direction has been in parallel to the democratic development level of our country.

With regard to the European Union accession process, significant changes took place in the field of public management in recent years. Within the context of Local Government Reform which constitutes one of the most significant pillars of Public Management Reform works, Law on Special Provincial Administrations, Metropolitan Municipality Law and Municipality Law were totally abolished, new laws regulating these fields were adopted.

Municipality Law numbered 1580, which had been the basic regulatory tool on municipalities since the first years of the Republic, was abolished and the new Municipal Law numbered 5393 was adopted. The law aimed to ensure effective functioning of the principles of democracy, autonomy, participation and efficiency, which are the basic values of local authorities. The law entrusted the municipalities with general authority in providing the local duties and services which are not assigned to another agency or organization.

The law stipulated significant duties and responsibilities for the municipalities in the field of social services as well, which are closely related to the peace, trust, welfare and happiness of the society. This thesis study dwells on the Municipality Law numbered 5393 primarily its relevant approaches and arrangements concerning the social services field.

ÖNSÖZ

Toplumun kamusal nitelikli ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla sunulan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sorumluluklar yüklenen merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkiler, görev ve yetki paylaşımı ile bu hizmetler için ayrılan kaynakların bölüşümü, kamu yönetim sistemlerinin en önemli ilgi alanı ve kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarının ana gündem maddesini oluşturmuştur. Benzer şekilde Türk kamu yönetim sistemi ile ilgili çalışmaların odağında da merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkiler yer almıştır. Ülkemizde de son dönemlerde Avrupa Birliği'ne uyum çalışmalarıyla da ilişkili olarak, kamu yönetimi ile ilgili önemli tartışmalar kamuoyu gündemine gelmiş, bu alanda önemli değişiklikler ve yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu alanda yapılan değişiklik ve düzenlemelerin en önemlilerinden birisi, Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarının temel ayaklarından birini oluşturan Yerel Yönetimler Reformu çalışmalarıdır.

Bu çalışmalar kapsamında, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu tümüyle yürürlükten kaldırılarak, yeni kanunlar uygulamaya konulmuştur. Hizmet sundukları nüfus büyüklüğü, kullandıkları kaynaklar ve sayıları itibarıyla en önemli mahalli idare birimi olan belediyelerle ilgili temel düzenleyici metin olan ve Cumhuriyetin ilk yıllarından beri uygulanan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılarak, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Bu değişiklik, 1580 sayılı Kanunla büyüyüp gelişen belediyelerimiz ile bunların sundukları hizmetlerden yararlanan ve etkilenen toplum ve kişiler için çok önemli bir yenilik olarak kabul edilebilir. Bu yönüyle de incelenmesi ve araştırılması gerekli ve yararlı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu düşünce ve amaçlarla bu tez çalışmasında 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu incelenmiştir.

Tezin hazırlanmasında değerli katkılarını esirgemeyen, her zaman yardımcı ve yol gösterici olan İstanbul Üniversitesi'nin değerli öğretim üyesi hocam Prof. Dr. Sedat MURAT'a teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ANAYASAMIZA GÖRE TÜRKİYE’NİN İDARİ YAPISI	5
1.1. İDARİ YAPININ GENEL ESASLARI	5
1.1.1. Merkezi İdare	6
1.1.2. Mahalli İdareler	7
1.2. TÜRKİYE’NİN İDARİ YAPISI İÇİNDE BELEDİYELERİN YERİ.....	9
1.2.1. Belediyelerin Tarihi Gelişimi	9
1.2.2. Belediyelerin Bugünkü Durumu	11
1.2.3. Belediyelerin Varlık Nedenleri	12
1.2.4. Belediyeler ve Demokrasi Kültürü.....	15
1.2.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediyeler	17
1.3. BELEDİYE PERSONELİ.....	19
1.3.1. Seçimle İşbaşına Gelen Belediye Personeli	19
1.3.1.1. Belediye Meclisi.....	19
1.3.1.2. Belediye Başkanı.....	21
1.3.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre İstihdam Edilen Belediye Personeli.....	23
1.3.2.1. Memur	24
1.3.2.2. Sözleşmeli Personel	25
1.3.2.3. Geçici Personel	26
1.3.2.4. İşçi	26
1.3.2.4.1. Daimi İşçi	26
1.3.2.4.2. Geçici İşçi.....	27

1.3.3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Memurların Geçici Olarak Belediyelerde Görevlendirilmesi	27
1.4. NORM KADRO UYGULAMASI.....	28
1.5. GENEL OLARAK BELEDİYELERİN GÖREVLERİ	32

İKİNCİ BÖLÜM

2.SOSYAL DEVLET, SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM KAVRAMLARI, SOSYAL HİZMETLERİN TARİHİ GELİŞİMİ	35
2.1. SOSYAL DEVLET KAVRAMI	35
2.1.1. Sosyal Devletin Tanımı.....	35
2.1.2. Sosyal Devletin Özellikleri	38
2.1.2.1. Milli Geliri Artırmak.....	38
2.1.2.2. Milli Gelirin Adaletli Dağılımını Sağlamak İçin Tedbirler Almak.....	39
2.1.2.3. Özgürlüklerin Gerçekleşmesi İçin Maddi Olanak Sağlamak	39
2.1.2.4. Bireyleri Sosyal Güvenliğe Kavuşturmak.....	40
2.2. SOSYAL HİZMET KAVRAMI	40
2.2.1. Sosyal Hizmetin Tanımı.....	40
2.2.2. Sosyal Hizmetin Özellikleri	43
2.2.3. Sosyal Hizmetin Genel Esasları.....	44
2.3. SOSYAL YARDIM KAVRAMI	45
2.3.1. Sosyal Yardımın Tanımı	45
2.3.2. Sosyal Yardımın Özellikleri.....	46
2.4. SOSYAL HİZMETLERİN SOSYAL GÜVENLİK İÇİNDEKİ YERİ	47
2.5. ÜLKEMİZDE SOSYAL HİZMETLERİN TARİHİ GELİŞİMİ	51
2.5.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Hizmetler	51
2.5.2. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Hizmetler	54
2.6. SOSYAL HİZMETLERDE FAALİYET ALANI VE HEDEF KİTLE	58
2.6.1. Faaliyet Alanı	58
2.6.2. Hedef Kitle	60
2.7. SOSYAL HİZMETLERE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL HİZMETLERİN ÖRGÜTLENMESİ, 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU VE BELEDİYELERİN SOSYAL HİZMETLERE İLİŞKİN GÖREVLERİ.....	64
3.1. TÜRKİYE’DE SOSYAL HİZMETLERİN ÖRGÜTLENMESİ.....	64
3.1.1. Mevcut Durum	64
3.1.2. Sosyal Hizmetlerin Sunumunda ve Örgütlenmesinde Karşılaşılan Başlıca Sorunlar	66
3.1.2.1. İdari Yapılanmanın Dağınıklığı	66
3.1.2.2. Kaynak Yetersizliği.....	67
3.1.2.3. Nitelikli Personel Yetersizliği	68
3.1.3. Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları Kapsamında Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi.....	69
3.1.3.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Öngörülen Sistem.....	70
3.1.3.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Öngörülen Sisteme Eleştirel Bakış.....	71
3.1.4. Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesine Yönelik Öneriler	73
3.2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU	75
3.2.1. Kanunun Amacı	75
3.2.2. Kanun İle Getirilen Yenilikler	78
3.2.3. Kanuna Göre Belediyelerin Görevleri	87
3.2.3.1. Belediyelerin Zorunlu Görevleri.....	88
3.2.3.2. Belediyelerin İsteğe Bağlı Görevleri.....	88
3.2.3.3. Belediyelerin Görevleri İle İlgili Temel Esaslar	89
3.3. BELEDİYELERİN SOSYAL HİZMETLER ALANINDAKİ GÖREV VE SORUMLULUKLARI.....	89
3.3.1. Sosyal Hizmetlerin Mahalli İdarelerce Yürütülmesi.....	89
3.3.2. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardımlara İlişkin Görevleri	91
3.3.3. Diğer Kanunlarda Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardımlara İlişkin Görevleri	93

3.3.3.1. 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu	93
3.3.3.2. 5378 Sayılı Özürlüler Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun....	94
3.3.3.3. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu	96
3.3.3.4. 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun	97
3.3.3.5. 1005 Sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun	97
3.3.3.6. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	97
3.3.3.7. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu.....	98
3.3.3.8. 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu.....	98
3.3.4. Belediyelerce Sunulan Sosyal Hizmetler	98
3.3.4.1. Sosyal Hizmetlerin Sunumunda Etkinliğin Sağlanması	98
3.3.4.2. Belediyelerce Sunulan Sosyal Hizmetlerin Çeşitleri	100
SONUÇ.....	102
KAYNAKÇA	105

KISALTMALAR LİSTESİ

A.e.	: Aynı Eser
c.	: Cilt
çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m.	: Madde
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SHYO	: Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
Y.	: Yıl
YTL	: Yeni Türk Lirası

GİRİŞ

Kamu hizmetleri toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve süreklilik arz eden hizmetlerdir. Kamu hizmeti, ülke çapında sunulabileceği gibi, yerel veya bölgesel ya da toplumun bir kesimine yönelik olabilir. Kamu hizmeti, kamu kurum ve kuruluşlarınca veya bunların denetim ve gözetimi altında özel sektör tarafından sunulabilir. Kamu hizmetlerinin hızlı ve etkin bir şekilde, iyi ya da kötü sunumu toplumun mutluluğunu, bu hizmetlerin sunumu amacıyla kullanılan kaynakların verimli bir şekilde kullanılması da ülkelerin gelişmişlik düzeylerini etkilemektedir.

Toplum ihtiyaçlarını tam ve zamanında karşılayan rasyonel hizmet üretimi, öncelikle bu hizmetleri sunan idarenin buna uygun şekilde teşkilatlanmasına bağlıdır. Kamu yönetimi, kamu yararı için vardır. Kamu yönetimi, kamunun ihtiyaçlarını gidermek için toplumun tamamına ya da toplumu oluşturan çeşitli kesimlere ya da bireylere hizmet götürür.¹ Bunun için de gerçekçi ve anlamlı bir görev bölüşümü ile merkezi idare ve mahalli idarelere daha iyi yapabilecekleri görevler vermek ve bu idareleri, görevlerini en iyi şekilde yerine getirmelerini sağlayacak mali kaynak, yetki ve imkanlarla donatmak gerekmektedir.

Mahalli hizmetlerin daha iyi görülmesi, kaynakların yerel ihtiyaçların karşılanmasında daha etkin kullanılması, seçimler yoluyla karar organlarında vatandaşların doğrudan söz sahibi olmaları, demokratik kültürün ve demokrasinin gelişmesinde oynadığı olumlu rol nedeniyle mahalli idarelerin önemi artmaya devam etmektedir.

Mahalli idareler, halkın mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla hizmet sunan idari birimler olmakla birlikte, bugüne kadar ülkemizde mahalli hizmetlerin ağırlıklı olarak merkezi idare tarafından yürütüldüğü bilinmektedir. Anayasamızda mahalli idarelerin yerel nitelikli hizmetleri göreceği belirtilmiş olmasına rağmen, kamu hizmetlerinin % 85'i merkezi idare, % 15'i mahalli idareler tarafından sağlanmaktadır. Kamu personelinin % 90'dan fazlası

¹ A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 7.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2001, s.7.

merkezi idare tarafından istihdam edilmektedir.² Hatta mahalli idareler tarafından daha verimli sağlanabilecek pek çok yerel hizmet bile merkezi idare tarafından karşılanmaktadır. Kaynak kullanımı ve yerel hizmet üretimi dikkate alındığında, ülkemizde mahalli idarelerin payının gelişmiş demokratik ülkelerle kıyaslandığında daha az olduğu görülmektedir. Bu da, ülkemizdeki verimli hizmet üretimini ve demokratik katılımı olumsuz etkilemektedir.

Merkezi idare, merkezi idarenin taşra kuruluşları ve mahalli idarelerin kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili görev ve sorumlulukları ile bu görevlerin yürütülmesi için gerekli kaynakların paylaşımının yeniden ele alınarak, sağlıklı bir çözüme kavuşturulması gerektiği çeşitli rapor ve görüşlerde belirtilmektedir.³ Yapılması gereken şey idari sistemimizin iki ana unsuru olan merkezi idare ile mahalli idareler arasında ülkemiz gerçeklerine, hizmetlerin niteliğine ve yapısına uygun bir görev bölüşümü sağlamaktır. Buna ilave olarak, halkın mahalli müşterek hizmetlerini karşılayan mahalli idareleri, bu hizmetleri etkin, hızlı ve verimli bir şekilde sunmalarına imkan sağlayacak kapasite, kaynak, personel ve diğer imkanlarla teçhiz etmektir.

Anayasamızın devletin niteliklerini düzenleyen ve değiştirilmesi mümkün olmayan 2. maddesinde; Türkiye Cumhuriyeti'nin, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Sosyal devlet olgusu, toplumu oluşturan bireylerin hastalıkta ve sağlıkta, gençlikte ve ihtiyarlıkta, düşkünlükte ve refahta kendilerini güvende hissettikleri, mağduriyet ve muhtaçlık halinde devletin yanlarında olduğu bir sistemdir. Bu sistemin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi de, hizmet sunumunda vatandaşa en yakın ve yönetiminde yörede yaşayan vatandaşların söz sahibi olduğu mahalli idarelerin görev yüklenmeleriyle mümkündür.

² İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları**, Ankara, Nurel Matbaacılık, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:20, 1997, s.11.

³ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama**, Ankara, TODAİE Yayın No:322, 2004, s.181.

Ülkemizde, son dönemlerde kamu yönetimi alanında çok önemli yasal değişiklikler olmuştur. Yerel Yönetimler Reformu kapsamında, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunları bütünüyle değiştirilmiştir. Getirilen yeni kanunlar ile mahalli idarelerin görev ve yetkileri ile kullandıkları kaynakların artırılması, teşkilat yapısının artan görev ve yetkilere uygun şekilde oluşturulması, daha çoğulcu ve katılımcı bir yapı amaçlanmıştır. Mahalli olan hizmetlerin mahalli idarelerce yürütülmesi temel ilke olarak kabul edilmiş, bugüne kadar merkezi idarece yürütülmekte olan yerel nitelikli hizmetler mahalli idarelere devredilmiştir. Yeni kanunlarda mahalli idarelere sosyal hizmetler alanında da önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Mahalli idarelerin görev ve yetkileri artırılırken, buna paralel olarak bu görevleri iyi bir şekilde yürütmelerine imkan sağlayacak şekilde, kullandıkları kaynakların da artırılmasını amaçlayan çalışmalar başlatılmıştır.

Mahalli idarelerin, özellikle de belediyelerin görevleri sadece altyapı, imar ve çevre düzenlemesi gibi klasik işleri yapmak değil, aynı zamanda görev üstlendiği alanda yaşayanların sosyal sorun ve ihtiyaçlarla da ilgilenmektir. Bu husus çağdaş belediyeçilik anlayışının gereğidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelere sosyal hizmetlerle ilgili önemli görev ve sorumluluklar yüklemiştir. Belediyelerin, sosyal hizmetler alanında yüklendiği görev ve sorumluluklar, toplumun ve bireylerin huzur, güven ve mutluluğunu yakından etkilemektedir. İşte bu düşüncelerle ve yeni Kanununun bu yönüyle değerlendirilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir, tez konusu olarak 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu incelenmiştir.

Kanun, sosyal politika ve sosyal hizmetler alanı ile ilgili önemli düzenlemeler ihtiva etmektedir. Belediyelere sosyal hizmetler alanında önemli görev ve sorumluluklar yükleyerek, belediyeleri mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve sınırları içindeki vatandaşların refahının artırılmasında etkin kuruluşlar haline getirmektedir. Öyle ki, belediyelerin sosyal hizmet ve yardım, gençlik ve spor, işsizliğin önlenmesi amacıyla meslek ve beceri kazandırma, kültür ve sanat, konut ihtiyacının karşılanması gibi hizmetleri yapacakları ya da yaptıracakları Kanunda düzenlenmiş, hizmet sunumunda özürlü,

yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulayacakları da ayrıca vurgulanmıştır.

Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türkiye'nin idari yapısı, bu yapı içinde mahalli idarelerin ve belediyelerin yeri incelenmiştir. Belediyelerin varlık nedenleri, demokratik sistemlerdeki önemi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen temel esaslar karşısında belediyelerin durumu, belediyelerin görevleri, belediye personeli ile ilgili hususlar ve yeni Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi olan norm kadro konusu bu bölümde değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde, sosyal devlet, sosyal hizmet ve sosyal yardım kavramları incelenmiş, bu kavramların tanımları ve özellikleri ile ülkemiz açısından sosyal hizmetlerin tarihi gelişimi bu bölümde değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'deki sosyal hizmet örgütlenmesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve belediyelerin sosyal hizmetler alanındaki görevleri incelenmiştir. 5393 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemeler ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında düzenlenen sosyal hizmetler örgütlenmesi ve bu konuya ilişkin görüşler bu bölümde değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ANAYASAMIZA GÖRE TÜRKİYE’NİN İDARİ YAPISI

1.1. İDARİ YAPININ GENEL ESASLARI

Uzun bir tarihi birikim sonucunda oluşan idari yapılanmamızda idare yürütme içinde yer almaktadır. Ülkemiz kamu yönetimi sistemi bu yönüyle yönetsel rejim diye adlandırılan bir yönetim biçimine örnek oluşturur. Yapısal özellikleri bakımından, bu sistemin uygulandığı ülkelerde ve ülkemizde yönetim; özel hukuktan ayrı olarak, yönetime özgü bir hukuk olan yönetim hukukuna ve adli yargının dışında ayrı bir yargı düzeni olan yönetsel yargıya tabi olup, kendiliğinden icrai karar alma ve bu kararları uygulama yetkisine sahiptir.¹

Halen yürürlükte olan ve 1982 yılında yapılan halkoylaması sonucunda kabul edilen Anayasa, devlet yapısının ana çerçevesini belirlemiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nin insan haklarına saygılı demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu Anayasada düzenlenmiştir. Egemenlik kayıtsız ve şartsız Türk halkına aittir. Türk halkı bu egemenliğini yetkili organları aracılığıyla kullanır. Anayasamız, çağdaş devlet anlayışına uygun olarak, devletin temel yapısını yasama, yürütme ve yargı erklerine dayandırmıştır. Yasama yetkisi Türk halkı adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na aittir. Yargı yetkisi ise Türk halkı adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.²

Yürütmenin en önemli görevi kamu hizmetlerini yürütmek ve kamu yararını sağlamaktır. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda idare şöyle düzenlenmiştir; **“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”**(m.123)

¹ A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 7.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2001, s.7.

² Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama**, Ankara, TODAİE Yayın No:322, 2004, s.147.

Türkiye’de idare, ana hatlarıyla merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal sonucu olarak, merkezi idare ve mahalli idareler bir bütünün ayrılmaz parçaları olarak değerlendirilmektedir. Toplumun müşterek nitelikli kamusal ihtiyaçlarını karşılamak üzere, hizmet sunan çeşitli kuruluşlar arasında idari bütünlüğü sağlamak için böyle bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu anlamda bütünlüğü sağlama ve koruma görevi esas itibariyle, üst yönetsel kuruluşlar ile denetim kurumlarına düşmektedir.³

1.1.1. Merkezi İdare

İdari yapımızda merkezden yönetim ve yerinden yönetim sitemleri bir arada uygulanmaktadır. Merkezi yönetim; kamu gücünün merkezi bir otoritede toplanması ve kamu hizmetlerinin merkez ya da merkez hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir.

Tarihi gelişimleri, kültürel birikimleri ve idari geleneklerinin sonucu olarak ülkeler merkezi yönetim ağırlıklı ya da yerinden yönetim ağırlıklı idari sistemleri benimsemişlerdir. Türkiye merkezi ağırlıklı idare tarzını benimseyen ülkelerdendir. Tanzimattan günümüze kadar idari sistemimizdeki gelişme ve reform hareketlerinin yönü merkezi idare sisteminden yerinden yönetim sistemine doğru olmuştur. Bu yönde yapılan çalışmalar çağdaşlaşma hareketleri ile eş anlamlı tutulmuştur.

Merkezden yönetim, bir ülkede merkezi idare kuruluşlarının ve merkez adına yetki kullananların daha geniş yetkilere sahip olduğu, diğer alt kademelerin ve mahalli idarelerin yetkilerinin ve takdir haklarının daha az olduğu bir yönetim biçimidir.

Yerinden yönetim ise; kamu hizmetlerinin yerel nitelikli olanlarının, merkezi idarenin dışında, organları yörede yaşayan vatandaşlar tarafından seçilen kişilerden oluşan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan mahalli idarelerce sunulmasıdır. Yerinden yönetimde, yerel birimler ve bunların memurları merkezi idareden emir almazlar.

³ Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, s.82-87.

Ancak, merkezin belirli sınırlar içinde denetleme yetkisi vardır. Yerel birimler kararlarını kendileri alırlar ve ayrı bütçeleri vardır.⁴

Yerinden yönetim, topluma sunulan bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından ve tek elden değil, merkezi idari teşkilatı içinde yer almayan kamu tüzel kişileri tarafından sunulmasıdır.⁵

Devletin temel idari görevleri, genel yönetimi oluşturan merkezi idare kuruluşları tarafından yerine getirilir.⁶ Merkezi idare, devletin ana idari yapısını oluşturan bütün kurum ve kuruluşlarını ifade eder. Ülke yönetiminde siyasi, idari ve ekonomik kararları alıp, uygulayan merkezi idare, merkez ve taşra teşkilatı olmak üzere iki kademededen oluşmaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı yetki genişliği ilkesine göre görev yapmaktadır. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapmakta ve ayrıca ülke yönetiminde bütünlüğü sağlamak üzere mahalli idarelerin uymaları gereken hedef, ilke ve standartları belirlemektedir.

Ülkemiz merkezden yönetim kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde; ilçe ve bucaklardan oluşan bölümlere ayrılır. İllerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanır.⁷

1.1.2. Mahalli İdareler

Mahalli idareler; yetki, görev ve sorumlulukları yasalarla belirlenen, kendine ait gelirlere, ayrı bütçeye, personele ve idari özerkliğe sahip, karar ve yürütme organları yörede yaşayan vatandaşlarca seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idareler, gerek demokratik yapıları, gerekse yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Mahalli idarelerin ortaya çıkışıyla ilgili kesin bir tarih

⁴ Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınları No:19, 1993, s.91-92.

⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara, Alkım Kitapçılık, 1992, s.14.

⁶ Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.93.

⁷ Ergun, **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama**, s.148.

yoktur. Bununla beraber bu idareleri insanlık tarihi ile başlatmak mümkündür. Demokrasinin de mahalli idarelerle birlikte ortaya çıktığı söylenebilir.⁸

Ülkemizde, mahalli müşterek ihtiyaçları gören ve demokratik sistemin ayrılmaz bir parçası olan mahalli idareler; Anayasada sayıldığı üzere, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç kategoriye ayrılmaktadır.

Anayasada düzenlenen temel ilkeler de göz önünde bulundurularak, yerel yönetimlerin özelliklerini şöylece sıralayabiliriz;⁹

- Tüzel kişiliğe sahiptirler,
- Yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk birimlerdir,
- Genel karar organları yörede yaşayan vatandaşlarca seçilerek işbaşına gelir,
- Seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı tarafından yapılır,
- Görev ve yetkileri kanunlarla düzenlenir,
- İdarenin bütünlüğü ilkesi ve toplum yararının korunması amacıyla genel yönetimin, mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi vardır,
- Görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır,
- Bakanlar Kurulu'nun izni ile aralarında birlik kurabilirler,
- Büyük yerleşim yerleri için kanun ile özel yönetim biçimleri getirilebilir.

Devlet ve yerel yerinden yönetim kuruluşları dediğimiz mahalli idareler arasında bazı ayrılıklar vardır. Bunları da üç noktada toplayabiliriz:¹⁰

- Devletin yetki ve görevleri anayasa, mahalli idarelerin yetki ve görevleri kanunlarla düzenlenmiştir,

⁸ Zerrin Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, 3.bs., İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996, s.9.

⁹ Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.165.

¹⁰ Tortop, İspir, Aykaç, **Yönetim Bilimi**, s.100.

- Devlet, ulusal düzeydeki politikanın ve hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu iken mahalli idareler ancak sınırlı ve yerel düzeydeki hizmetleri yürütürler,
- Devlet, kendi alanında tam ve mutlak yetki sahibi iken, mahalli idareler hizmetlerini yapmakta sınırlı bir yetkiye sahip olup, kanunlarla belirlenen ölçüde devletin denetlemesine tabidirler.

1.2. TÜRKİYE’NİN İDARİ YAPISI İÇİNDE BELEDİYELERİN YERİ

1.2.1. Belediyelerin Tarihi Gelişimi

Tarihi gelişimine baktığımızda, ülkemizde mahalli idarelerin temellerinin 19. yüzyılda Osmanlı Devleti döneminde atıldığını söyleyebiliriz. Bu dönemde başlayan ve asli amacı merkezi idareyi güçlendirmek olan reformların hedefleri arasında taşra idaresinin yeniden kurulması da vardır.¹¹

Klasik Osmanlı döneminde kent yönetiminde beledi, mülki ve adli görevler tek bir elde, Kadıda toplanmıştır. Bu görevleri yürüten Osmanlı Kadısı kentin yargı mercii olduğu kadar, asayişin amiri, vakıfların denetçisi, beledi hizmetlerin sorumlusu ve belediye kolluk görevlilerinin amiridir. Bu kadar çeşitli işlevler üstlenen Kadıya yardımcı olan başka görevliler, kurumlar ve toplumsal gruplar vardır.¹²

Tanzimattan sonra, mahalli idare kuruluşu olarak ilk örgütlenmenin belediye alanında olmasına rağmen, belediyelerle ilgili önemli gelişmeler Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir.¹³ İstanbul’da ilk modern anlamda belediye teşkilatı kurma teşebbüsü Kırım savaşı sırasında müttefik devletlerin etkisiyle olmuştur. 13 Haziran 1854’de savaşın yarattığı hareket ve karışıklığı gidermek ve düzene koymak

¹¹ Hasan Canpolat, **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 26, 1998, s.2.

¹² İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ed: Ergun Türkcan, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978, s.17.

¹³ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 4.bs., Ankara, Genel Dağıtım Yayınları, 1991, s.85.

amacıyla İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Bu Şehremanetin başında merkezden atanan ve merkezi hükümette görevli bir memur(şehremini) bulunmaktadır.

Osmanlı döneminde, taşra şehirlerinde modern anlamda belediye örgütlenmesi 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlamıştır.¹⁴ Bu nizamname ile liva ve kaza merkezlerinde üyeleri seçimle belirlenen belediye meclisleri oluşturulmuştur. Ancak, görev ve çalışma düzeni bakımından bu meclislerin bir tüzel kişiliği olduğu bile tartışmalıdır.

İlk başlarda yaygın ve olumlu sonuçlar alınamamakla birlikte, Osmanlı Devleti'nde belediye teşkilatının gerçek temelleri 1. Meşrutiyet döneminde atılmıştır. 1877'de çıkan Belediye Kanunu ve uygulaması sonraki düzenlemelerin de esasını oluşturmuştur.¹⁵

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunun ilk yıllarında önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşılaşmıştır. Bu sorunlara aranan çözümler ve uygulamalar içinde yeni devletin belediyeçilik anlayışı doğmuştur. 1923-1930 dönemi Cumhuriyetin belediyeçilik anlayışının oluşmasının hazırlık dönemi olmuştur. Genç Cumhuriyetin belediyeçilik anlayışının, 1930'larda Belediyeler, Hıfzıssıhha, Belediyeler Bankası, Yapı ve Yollar ve İstimlak kanunlarının arka arkaya çıkarılmasıyla belirlendiği söylenebilir.¹⁶

Hukuki temelleri 1877 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile atılan belediye yönetimi, Cumhuriyet döneminde, anılan Kanunu yürürlükten kaldıran ve yakın bir zamana kadar yürürlükte kalan 3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu yaklaşık 75 yıl yürürlükte kalmış ve Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren belediyelerle ilgili temel düzenleyici metin olmuştur. 5272 sayılı Belediye Kanununun 24.12.2004 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte 1580 sayılı Kanun yürürlükten kalkmıştır. Bundan sonra, 5272 sayılı

¹⁴ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeçiliğin Evrimi**, s.19.

¹⁵ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE Yayın No:180, 1979, s.296-299.

¹⁶ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeçiliğin Evrimi**, s.27.

Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmesi üzerine halen uygulanmakta olan 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

1.2.2. Belediyelerin Bugünkü Durumu

Belediye kurumunu Avrupa'dan örnek alarak idari sistemimize aktarmada gösterdiğimiz başarıyı, bu idareleri günün gelişen koşul ve ihtiyaçlarına uygun şekilde yenileme ve modernize etmede gösteremediğimiz bir gerçektir. Ülkemizdeki belediyeleri genel olarak değerlendirecek olursak, hemen hemen tamamında aşağıda belirtilen hususları görmek mümkündür;¹⁷

- Görev ve yetki yetersizliği, belirsizliği ve karmaşası,
- Kaynak yetersizliği,
- İstenilen ölçüde iyi yürütülemeyen kent hizmetleri ve dolayısıyla bütün bunların neticesinde, istenen ve beklenen kent yönetiminin bir türlü oluşturulamayışı.

Yukarıda kısaca özetlenen olumsuz tabloyu olumluya çevirmek ve daha etkin bir belediye yapısı oluşturmak amacıyla, bu çalışmamızın da temelini oluşturan 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Anılan Kanunda belediye ; **“Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”** şeklinde tanımlanmıştır.(m.3)

1925 -1995 yıllarını incelediğimizde, belediye gelirlerinin GSMH içindeki payı 70 yıllık dönemde 1.5 kat artarken, belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun genel nüfus içindeki payı aynı dönemde 2.6 kat artmıştır. Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı 1950’de % 27.5 iken, 2000 yılında % 78.73’e yükselmiştir. Türkiye’nin ekonomik ve sosyal alanlarda yaşadığı değişim ve

¹⁷ Selçuk Yalçındağ, “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.1, Ocak 1995, s.16.

gelişmelere paralel olarak belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun oransal olarak artışının devam edeceği tahmin edilmektedir.

Cumhuriyet döneminde belediyelerden çok sayıda ve önemli hizmetler beklenilmesine rağmen, hemen hiçbir dönemde yeterli kaynak aktarılmamıştır. Merkezi idare sürekli olarak kaynakları kendi denetiminde tutmak istemiştir. Başarılı belediyeler, bu sınırlı kaynaklar içinde fırsatları çok iyi değerlendirebilenler olmuştur.¹⁸

Belediyelerin sayısal gelişimine baktığımızda ise, Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılında 421 olan belediye sayısı, 1950’de 628, 1980’de 1727 olmuş, 1995’de ise 2801’e ulaşmıştır.¹⁹ Bugün itibariyle ülkemizde 16 büyükşehir, 100 büyükşehir ilçe, 283 büyükşehir ilk kademe, 65 il, 750 ilçe ve 2011 belde belediyesi olmak üzere toplam 3225 belediye mevcuttur.

1.2.3. Belediyelerin Varlık Nedenleri

Belediyeler nüfusun yoğun olarak yaşadığı kent merkezlerinde ve şehirlerde faaliyet göstermek için kurulan mahalli idare birimleridir. Görev, yetki ve sorumlulukları ile kullandıkları kaynaklar, hizmet sundukları nüfus, çalıştırdıkları kişi sayısı gibi kriterler açısından incelendiğinde, bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de belediyeler diğer mahalli idare birimlerine göre öne plana çıkmışlardır. Ülkemizde belde ve beldeye ait hizmetler denildiğinde, il özel idarelerinden daha çok belediyeler akla gelmektedir. Bu da daha çok belediyelerin gelişmelere daha duyarlı ve dinamik yapılarından kaynaklanmaktadır.

Kent yönetiminde etkin mahalli idare birimi olan belediyeler, hizmet sunumunda ekonomik ve idari etkinliği, kaynak kullanımında verimliliği sağlamak amacıyla kurulmuşlardır.²⁰

¹⁸ Tekeli, Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, s.297.

¹⁹ Canpolat, **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, s.7.

²⁰ Zerrin Toprak Karaman, **Kent Yönetimi ve Politikası**, 3.bs., İzmir, Anadolu Matbaacılık, 1995, s.232.

Bir ülkede kamu hizmetlerinin tamamını tek bir merkezden yürütmek mümkün değildir. Buna kalkılırsa bile, yürütülen hizmetlerin verimliliğinin düşük olacağı kuşkusuzdur. Diğer yönden, halkın sunulan kamu hizmetlerine karşı ilgili olması, alınan kararlara katılması hizmetlerin kalitesini ve verimliliği artıracığından, bu ilginin sağlanabilmesi için, bu hizmetlerde halkın görüşünün alınması, yani demokratik katılım büyük bir öneme sahiptir. Halkın mahalli hizmetlere etkili bir şekilde katılımının sağlanması, sadece kişinin haysiyetini ve her seviyede toplum duygusunu yüceltmekle kalmayıp, sunulan hizmetlere canlılık katmakta ve hizmetlerin mahalli ihtiyaçlara daha iyi cevap verir hale gelmesini sağlamaktadır.²¹ Bunu sağlamanın en kolay ve etkili yolu da mahalli idarelerden geçmektedir. Bir ülkede mahalli şartların farklılığı, mekansal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunumu gibi sorun ve ihtiyaçlar mahalli idarelerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.²²

Mahalli idarelerin, en önemli varlık nedenlerinden birisi de yerel hizmetleri daha etkin bir biçimde sunmalarıdır. Kamu hizmetlerinin daha etkin sunulması yanında, bu hizmetlerin düzeyi açısından yerel birimler arasındaki farklılıkların giderilmesi hususu da geçmişten günümüze kadar mahalli idarelere yönelik beklentilerden birisi olmuştur.

Mahalli idarelerin varlık nedenlerini idari ve toplamsal nedenler olmak üzere iki başlık altında inceleyebiliriz.²³

İdari nedenlere baktığımızda; çok küçük ülkeler bir yana bırakılırsa, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi olanak dışıdır. Vatikan, Monako, San Marino ve Singapur gibi kent devletleri dışında, olay yerel yönetimlerin var olup olmaması meselesi değildir. Burada önemli olan husus, mahalli idarelerin ne ölçüde geliştirilip, görev alanlarının ne kadar geniş tutulacağı sorunudur. Bu konu da yönetim bilimindeki etkinlik kavramıyla yakından ilgilidir.

²¹ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, çev.: Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967, s.42.

²² Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1994, s.129 -130.

²³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4.bs., İstanbul, Cem Yayınevi, 2000, s.22-25.

Mahalli idarelerde etkinliği üç şekilde sağlamak mümkündür. İlk olarak en uygun hizmet alanı büyüklüğü ve sınırları belirlenerek etkinlik sağlanabilir. Mahalli idarelerde etkinliği sağlamanın ikinci yolu ise yerel yönetim birimlerinin sayılarını azaltmak ve böylece mahalli idarelerce kullanılan kaynak savurganlığını önlemektir. Diğer bir ifadeyle mahalli idarelerde ölçek sorununu çözüme kavuşturmaktır. Üçüncü olarak da, mahalli idare birimlerinin görev ve yetkileri düzenlenirken, en iyi, verimli ve etkili şekilde yerine getirebilecekleri görev ve yetkilerin verilmesidir.

Öte yandan, günümüzde de mahalli idarelerce yürütölmekte olan temizlik, su, kanalizasyon, kent içi ulaşım, park hizmetleri ve gıda maddelerinin sağlık açısından denetlenmesi gibi hizmetlerin diğer hizmetlere göre daha fazla yerel özellik taşıması, mahalli idarelerin idari açıdan var olmasını gerektiren bir başka husustur. Bunun yanında bir ölkede sunulan bazı hizmetler yerel hizmetler sınıfına girerken, diğer ölkelerde aynı hizmetler merkezi idare tarafından yürütölmektedir. Örneğin, eğitim hizmetleri birçok ölkede mahalli idarelerce sunulurken, ölkemizde merkezi yönetimce sunulan hizmetler arasındadır.

Ölkelerin toplumsal yapıları, tarihi birikimleri ve kültürleri de mahalli idarelerin varlığını ve gelişme düzeyini yakından ilgilendiren hususlardan biridir. Genelde bir ölkenin gelişmişlik, sanayileşme, kentleşme ve okuryazarlık seviyeleri ile yerel yönetimlerin durumu arasında yakın bir ilişki söz konusudur.

Özetle mahalli idareler;

- Demokratik ilkelere ve halk katılımına daha uygundurlar,
- Merkeziyetçiliğin ortaya çıkardığı, kırtasiyecilik, hizmetin yavaş işlenmesi ya da gereği gibi işlememesi gibi sorunların giderilmesinde daha etkindirler,
- Yerel nitelikteki hizmetleri üstlenerek merkezin yükünü hafifletmektedirler,
- Öлке genelinde siyasi gücün tek bir merkezde toplanmasının oluşturabileceği olumsuzlukların giderilmesine katkıda bulunmaktadır.

1.2.4. Belediyeler ve Demokrasi Kültürü

Tarihi olarak yönetime katılma pratikleri önce yerel yönetimler düzeyinde gelişmeye başlamıştır. Ülkemiz demokrasi tarihine baktığımızda da, yerel demokrasi pratiklerinin genel demokrasi pratiğinden önce ortaya çıktığı görülmektedir. İlk Osmanlı parlamentosunun kurulmasından önce muhassıllık meclislerinde, vilayet, sancak, kaza ve belediye meclislerinde temsil ve tartışma geleneği bulunmaktadır. Bu gelenek, Osmanlı parlamento hayatına büyük katkılar sağlamıştır. Nitekim, ilk Meclis-i Mebusan'a seçilen üyelerin çoğunun bu gelenekten geldiklerini görmekteyiz.²⁴

Yerel topluluktaki bireylerin birlikte yaşamaktan kaynaklanan ortak gereksinimlerini karşılayan ve yöre halkının kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlar olarak tanımlanan mahalli idarelerin, demokratik yapılanmanın en önemli ve temel kuruluşları olduğu konusunda yaygın bir kanaat vardır. Mahalli idareler, demokratik sistemlerde vatandaşların yerel kamusal menfaatlerinin teminatıdır. Vatandaşların yönetime katılma talepleri ile kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması arasında doğrudan bir ilişki vardır.

Demokrasi, halkın yönetime katılım kanallarını açık tutan, farklı görüşteki partilerin temsiline imkan sağlayan, insanların temel hak ve hürriyetlerinin yasalarla teminat altına alındığı, hukuk devleti ilkesinin temel alındığı, kuvvetler ayrılığı ve azınlığın çoğunluğa karşı korunması gibi ilkelerin bütünlük içinde var olduğu bir yönetim sistemidir.

Yerel yönetim geleneği, demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı ve tek bir kelimeyle özetlemek gerekirse yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt anlamına gelmemekte, öncelikli olarak sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁵

²⁴ Bilal Eryılmaz, "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.11, S.3, Temmuz 2002, s.6-7.

²⁵ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Günümüze Yerel Yönetim Geleneği**, Ankara, Hil Yayın, 1985, s.11.

Bir ülkede demokrasinin sağlıklı bir şekilde işleyip işlemediğinin en önemli göstergelerinden birisi, o ülkede özerk, güçlü ve demokratik mahalli idarelerin bulunup bulunmadığıdır. Mahalli idarelerin doğuş nedeni ve sağlıklı bir biçimde yaşamını sürdürmesi bir bakıma demokrasi ile bütünleşmektedir. Halkın en üst düzeyde yönetime katılması, siyasal açıdan bilinçlenmesi, demokratik kültürün artması, sorumluluk paylaşması ve kendi toplumsal sorunlarına sahip çıkma ve çözüm bulma çabası içinde olması ancak yerel yönetim sistemi içinde mümkündür.

Belediyeler, yöre halkının seçimiyle oluşan, halkın yakın denetimi ve gözetimi altında hizmet veren, hizmetleri ve personeli ile sürekli eleştirilen ve yöre halkıyla iç içe olan birimlerdir.

Demokratik değerlerin ve insan haklarının önem kazandığı günümüzde, mahalli idareler demokrasinin temel kurumları olarak görülmektedirler. Mahalli idareler halka yönetime katılma ve kendi kendini yönetme imkanı sağlayan en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin şekilde hayata geçirildiği birimlerdir. Mahalli idarelerde seçilenler ile seçenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın ulusal düzeye oranla daha az olması, demokrasi kuramının öngördüğü hem gerçek bir seçme sürecinin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağlamaktadır.²⁶ Bu yönüyle mahalli idareleri demokrasi kültürünün ve demokratik değerlerin kök salıp yerleşmesinin okulu kabul etmek mümkündür.

Demokratik sistemle idare edilen ülkelerde, mahalli idarelere demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurlarından biri gözüyle bakılmaktadır. Hatta demokrasinin varlığı, çoğu kez, yerel demokrasinin var olup olmamasıyla ölçülmektedir.²⁷

Mahalli idareler temsil sistemine bağlı olarak siyasi üstünlüğe ve istikrara hizmet etme bakımından merkezi yönetimden daha etkindir. Buna ilave olarak, bölgesel krizler, dini, etnik ve kültürel sorunların çözüme kavuşturulmasında daha aktif ve etkin bir rol üstlenmektedirler.

²⁶ Oya Çiftçi, “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.5, S.6, Kasım 1996. s.7.

²⁷ Keleş, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, s.5.

Günümüzde, yeryüzünde yer alan bütün ülkelerde, mahalli idareler demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak görülürler. Bunun başta gelen nedeni, mahalli idarelerin, halkın kendi kendini yönetmesine imkan sağlayan kurumlar olmasıdır.²⁸

İdari ve siyasi düzeyde yönetime katılmanın, mahalli idarelerde daha canlı ve daha etkili olduğu söylenebilir. Demokrasi küçük uçlarda ve çevrelerde daha fonksiyoneldir. Mahalli idareler, özellikle belediyeler, giderek büyüyen ve devleşen kentlerde hizmet yürüttükleri için, seçmenlerine daha çok hizmet sunma imkanına sahiptirler.²⁹

1.2.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediyeler

Avrupa düzeyinde, yerel yönetimlerle ilgili en önemli uluslar arası belgenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olduğunu söyleyebiliriz. Şart'ın hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalara, 1980'li yıllarda Avrupa Konseyi bünyesinde başlanılmıştır. Gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda (CPLRE) konu birçok kez görüşülmüştür. Bu görüşmeler sonucunda hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin ilk sırasında yer almıştır.³⁰

Avrupa Konseyi'ne üye devletler arasında daha sağlam ve güçlü bir işbirliğinin kurulmasında mahalli idarelere de önemli görevler düşmektedir. Mahalli idareler demokratik rejimin ana temellerinden birini oluşturmaktadır. Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecine hizmetten yararlanan vatandaşların katılma hakkı, bütün Avrupalıların ortak mirasını oluşturan demokratik değerlerden birisidir. Bu nedenle, demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerine dayalı

²⁸ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, 2.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 1989, s.24.

²⁹ Bilal Eryılmaz, "Küreselleşen Dünya'da Yerel Yönetimlerin Yeri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.2, Mart 1995, s.92.

³⁰ Enis Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.5, S.1, Ocak 1996, s.3.

bir Avrupa'nın kurulup geliştirilmesi, özerk yerel yönetim düşüncesinin güçlendirilmesini ve yaygınlaştırılmasını zorunlu kılmaktadır.³¹

Avrupa Konseyi bu amaç ve gerekçelerle, 1985 yılında 18 maddeden oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti de Şartı 1991 yılında onaylamıştır. Şart böylece iç hukuk açısından bağlayıcı hale gelmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile düzenlenen ilkelere genel olarak baktığımızda;

- Yerel yönetimlerin özerklik ilkesinin kanunlarda ve uygun olduğu durumlarda anayasada düzenlenmesi(m.2),
- Özerk yerel yönetim kavramının; yerel yönetimlerin kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanına sahip olmaları anlamını taşıdığı ve bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler tarafından kullanılacağı(m.3),
- Yerel yönetimlerin kendi yönetim bölgelerinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacakları, kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından sunulacağı, yerel yönetimlere verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğu ve bu yetkilerin başka yönetimler tarafından zayıflatılamayacağı veya sınırlandırılmayacağı(m.4),
- Yerel yönetimlerin yönetsel denetimlerinin ancak anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle olacağı, denetimin hukuka

³¹ Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Ankara, 1994, s.30.

uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemeyeceği ve denetim ile korunmak istenen yararların öneminin orantılı olacağı(m.8),

- Yerel yönetimlere anayasa ve kanunlarla verilen görev ve sorumluluklarla orantılı ve serbestçe kullanabilecekleri kaynaklar sağlanacağı(m.9) belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, Şart, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerde mahalli idarelerle ve dolayısıyla belediyelerle ilgili anlayış, mevzuat ve uygulamanın temel ilkelerini belirlemiştir. Ülkemizde de mahalli idareler ve belediyelerle ilgili uygulama ve düzenlemeler bu Şart'a uygun olmalıdır. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun gerekçesinde, Kanunun hazırlanmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımının göz önünde bulundurulduğu belirtilmektedir.

1.3. BELEDİYE PERSONELİ

1.3.1. Seçimle İşbaşına Gelen Belediye Personeli

Anayasanın 127. maddesinde “**Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir**” şeklinde tanımlanmıştır. Bu çerçevede seçimle işbaşına gelen belediye görevlileri, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleridir. Bunlar, Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmamakla birlikte görevlerinden dolayı işledikleri suçların soruşturulması bakımından haklarında memurlarla ilgili hükümler uygulanmaktadır.

1.3.1.1. Belediye Meclisi

Belediyelerin en yetkili karar organları olan belediye meclisleri, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından seçilen üyelere oluşur. Seçimler, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre yapılmaktadır. Belediye meclislerinin üye sayısı belediye

sınırları içinde yaşayan nüfus sayısına göre belirlenmektedir. Belediye meclisleri ile ilgili hususlar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 17-32. maddelerinde düzenlenmiştir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda belediye meclisinin Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yılda üç kez olağan ve bunun dışında olağanüstü toplantıları düzenlenmiş iken (m.54), 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda meclisin her ayın ilk haftası önceden kararlaştırdığı günlerde toplanacağı, bütçe görüşmesine rastlayan toplantının en çok yirmi gün, diğer toplantıların en çok onbeş gün süreceği, resmi tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebileceği ve her yıl bir ay tatil kararı alabileceği belirtilmiştir. (m.20)

Yeni Kanun ile belediye meclislerine ihtisas ve denetim komisyonları kurma yetki ve görevi de verilmiştir. (m.24-25)

Belediye meclisinin başlıca görev ve yetkileri şunlardır;

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Belediye bütçesini ve kesin hesabı kabul etmek,
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, il çevre düzeni planını kabul etmek,
- Belediyenin borçlanmasına karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine ve tahsisin kaldırılmasına, üç yıldan fazla süreyle kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek şartıyla aynı hak tesisine karar vermek,
- Ücret tarifelerini belirlemek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına, bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, belediye şirket, işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesine karar vermek,
- Meclis başkanlık divanını, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonlarının üyelerini seçmek,
- Norm kadroya uygun olarak, kadroların ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Meydan, cadde, sokak, park ve tesislere isim vermek,
- Mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesine, isimlerinin ve sınırlarının tespit edilmesine ve değiştirilmesine karar vermek,
- Beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya ve ayrılmaya karar vermek,
- Diğer belediye ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,
- Kardeş kent ilişkileri kurulmasına, sanat, spor ve kültürel alanlarında ortak projeler gerçekleştirilmesine karar vermek,
- Belediye mücavir alanlarına belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- İmar programlarını görüşerek kabul etmek.

1.3.1.2. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı, yürütme organı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.³² Belediye başkanı, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle

³² Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s.181.

Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre belediye sınırları içinde yaşayanlar seçmenler tarafından doğrudan doğruya seçilir.

Belediye başkanı ile ilgili hususlar 5393 sayılı Kanunun 37-47. maddelerinde düzenlenmiştir. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye başkanı belediye teşkilatını sevk ve idare eder, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetir, belediye meclisine ve encümene başkanlık eder. Beldede yaşayan halkın huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alır.

Belediye başkanının, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamayacağı ve yönetiminde bulunamayacağı kanunda belirtilmiştir.

Belediye başkanının başlıca görev ve yetkileri şunlardır;

- Belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporlar hazırlayarak meclise sunmak,
- Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı ve davalı olarak yargı yerlerinde belediyeyi temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- Belediyenin malvarlığını idare etmek, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, bütçeyi uygulamak,
- Yetkili organ kararları doğrultusunda sözleşme yapmak,
- Belediye meclisinin ve encümeninin kararlarını uygulamak,
- Belediye personelini atamak,
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- Belediyeye yapılan şartsız bağışları kabul etmek,

- Yoksul ve muhtaçlar için belediye bütçesine konulan ödeneği kullanmak, özörlölere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlölör merkezini oluşturmak,
- Kanunlarla belediyeye verilen ve meclis ve encümen kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

1.3.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre İstihdam Edilen Belediye Personeli

Ölkemizde, mahalli idarelerin personeli de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalışmaktadır.³³ Anılan Kanunun 4. maddesinde; kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördüröleceğı, 5. maddesinde ise bu kanuna tabi kurumların bu dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacakları belirtilmiştir.

Anılan kanunun kapsamını düzenleyen 1. maddesinde; kanunun belediyeler ve kurdukları birlikler ile bunlara bağı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan memurlar hakkında da uygulanacağı, sözleşmeli ve geçici personel hakkında ise kanunda belirtilen özel hükümlerin uygulanacağı düzenlenmiştir.

Belediye personel rejimi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiğı bazı düzenlemeler dışında genel personel rejimi ile iç içe olan bir konudur. Belediye personel rejimi de ölkenin genel personel rejimi, yani genel kamu hizmeti ve bu hizmeti görenlere yönelik temel politikalar doğrultusunda düzenlenmiştir. Merkezi yönetimde belirli kurallara bağlanmış personel yönetimi sistemi belediyelerde de aynı şekilde uygulanmaktadır.

Buna paralel olarak, ölkemizde belediyeler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri memur ve işçi statüsünde bulunan karma bir personel yapısıyla yerine

³³ Nuri Tortop, "Yerel İdarelerin Personel Sorunları ve Fransa Örneğı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.3, Mayıs 1995, s.3.

getirmektedirler. Belediye memurlarının statüsü, hem mali haklar, hem de yönetim bakımından devlet memurları ile aynıdır.³⁴

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu kuruluşlarında istihdamı memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört statü ile sınırlamaktadır. Anılan Kanun belediyeleri de kapsadığından, belediyelerde de kamu kesiminde uygulanan personel rejiminin aynısı uygulanmaktadır. Dolayısıyla belediyelerde de aynı istihdam türleri geçerlidir.³⁵

5393 sayılı Kanunun meclisin görev ve yetkileri başlıklı 18. maddesinde; **“Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek”** görev ve yetkisi belediye meclisine verilmiştir.

Belediye personelinin atamaları ise belediye başkanı tarafından yapılmaktadır. Kanun, birim müdürlüğü ve üst yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacağını düzenlemiştir. Bu işlem bir onay şeklinde algılanmamalıdır. Atamalarla ilgili olarak meclisi bilgilendirmekten ibaret olan bir işlemdir.

1998 yılı esas alındığında belediyelerde istihdam edilen personelin % 36’sı memur sınıfından , % 0,3’ü sözleşmeli personel sınıfından, % 29’u işçi ve % 35’i geçici işçilerden oluşmaktadır.³⁶

1.3.2.1. Memur

Anayasamızda **“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”**(m.128) denilerek, belediyelerde de merkezi idare ile aynı istihdam şeklinin uygulanacağı belirtilmiştir.

³⁴ Keleş, Yavuz, **Yerel Yönetimler**, s.166.

³⁵ TODAİE, **Belediye Personel Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayın No:294, 1999, s.15-17.

³⁶ A.e., s.18.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; **“mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli hizmetleri ifa ile görevlendirilenler...”** ile **“...kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili...”** olanların memur sayılacağını 4. maddesinde hüküm altına almıştır.

Diğer taraftan, anılan Kanunun kapsamını düzenleyen 1. maddesinde **“...il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda...”** çalışan memurlar hakkında da bu Kanunun uygulanacağı belirtilmiştir.

1.3.2.2. Sözleşmeli Personel

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın görüşleri alınarak, Bakanlar Kurulu’nca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

Belediyelerde sözleşmeli personel istihdamı, memur ve işçi istihdam şekillerine göre yaygın şekilde kullanılan bir istihdam şekli değildir. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun getirdiği sözleşmeli personel uygulamasının sözleşmeli personel istihdamını artıracığı ortadadır.

5393 sayılı Kanunun 49. maddesinde; belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Yine aynı maddede; avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabileceği düzenlenmiştir.

Bu düzenlemelerin, belediyelerin nitelikli ve uzun sürelerle istihdamına ihtiyaç duyulmayan personel görevlendirmelerinde büyük kolaylık sağlayacağı ve etkili, hızlı ve kaliteli hizmet sunumuna olumlu katkılar yapacağı değerlendirilmektedir.

1.3.2.3. Geçici Personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu'na karar verilen görevlerde, belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan görevlilerdir.

1.3.2.4. İşçi

Yukarıda açıklanan memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında istihdam edilen kişilerdir. Belediyelerde istihdam edilen toplam personelin yaklaşık üçte ikisi işçilerden oluşmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere belediyelerde temel ve ağırlıklı istihdam şekli işçilerdir. Daimi ve geçici olmak üzere iki tür işçi istihdam edilmektedir.

1.3.2.4.1. Daimi İşçi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde düzenlenen istihdam şekillerinden biri de işçi istihdamıdır. Söz konusu Kanun kamu hizmetlerinin işçiler eliyle gördürülebileceğini belirtmesine rağmen, bir işçi tanımı yapmamıştır. İşçiler hakkında Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanmayacağı anılan Kanunda belirtilmiştir.

İşçiler, 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde istihdam edilmektedir. İş Kanunu işçiyi; **“Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi ...”** olarak tanımlamaktadır. (m.2)

1.3.2.4.2. Geçici İşçi

Belediyeler, yaptırılacak işin niteliğine göre geçici işçi çalıştırabilmektedirler. Son zamanlarda belediyeler çalışanlar için daha güvenceli bir yapı sunan ve daha karmaşık bir atama prosedürüne sahip olan daimi işçi kadroları yerine, daha kolay istihdam olanağı bulunan ve maliyeti daha düşük olan geçici işçi pozisyonunda personel çalıştırma yoluna gitmektedirler.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 10. maddesinde; **“Nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere sürekli iş...”** denmektedir. Maddeden de anlaşıldığı üzere daimi ve geçici iş kavramları işçiyi değil işi tanımlamaktadır.

1.3.3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Memurların Geçici Olarak Belediyelerde Görevlendirilmesi

5393 sayılı Kanunun 49. maddesinde yapılan düzenleme ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlara, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının rızasıyla belediyelerde birim müdürü ve üst yönetici kadrolarında geçici olarak çalışabilme imkanı getirilmiştir. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 68. maddesinin (B) fıkrasında belirtilen şartlar dikkate alınmaktadır. Bu şekilde çalıştırılan personel kurumlarından izinli sayılmakta, görevlendirildikleri süre zarfında, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü mali hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik benzeri diğer hakları belediye idaresi tarafından ödenmektedir. İzinli oldukları süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılmaktadır. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları halinde, en geç bir ay içinde kadrolarına veya mükteseplerine uygun başka bir kadroya atanmaktadırlar.

Kamu personelinin belediyelerde görevlendirilmesinde; görevlendirildikleri kadro ibaresinden belediye'deki mevcut kadroyu, her türlü mali hak ibaresinden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun mali hükümleri düzenleyen 146-186. maddelerinde belirtilen her türlü ödemeleri, sosyal güvenlik ve benzeri diğer haklar ibaresinden ise aynı Kanunun sosyal haklar ve yardımlar başlıklı 187-213. maddelerinde belirtilen hakları anlamak gerekmektedir.³⁷

1.4. NORM KADRO UYGULAMASI

Ülkemizde yaşanan hızlı nüfus artışı ve sürekli yükselen işsizlik, belediyelerin bir istihdam deposu olarak görülmelerine yol açmıştır. İktidarlar kendi kadrolarını oluşturmak, yandaşlarına iş sağlayarak gönüllerini almak ve oy toplamak kaygılarıyla ilave personel alımına yönelmiş ve böylece belediyelerde sayıca fazla fakat ihtiyaç duyulan nitelikte olmayan vasıfsız personel stokları oluşmuştur. Belediyeler, özellikle de küçük ölçekli belediyeler, zaten yetersiz olan kaynaklarıyla yüklü personel giderlerini karşılayamadığından, personel maaşları ya aylarca hiç ödenememiş, ya da eksik ödenmiştir. Bunun sonucunda da kamuoyuna da yansıyan şekilde, hizmet sunumunu olumsuz yönde etkileyen ve hatta yörede yaşayanların sağlıklarını ciddi oranda tehdit eden grevler neticesinde temizlik, ulaşım vb. belediye hizmetleri verilemez olmuştur.³⁸ Bu olumsuzlukları gidermek, belediyelerde ihtiyaç duyulan sayıda ve nitelikte personel istihdam edilmesini temin ederek, kaynakların verimli kullanımını, hizmetlerin kaliteli ve etkin sunumunu sağlamak amacıyla norm kadro uygulaması getirilmiştir.

Norm kadro ile ilgili çalışmalar, kamu personel yönetiminin altyapısını ve insan kaynakları planlamasının temelini oluşturmaktadır. Bu çalışmalarda kamu hizmetinin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla insan kaynaklarının kamu kurum ve kuruluşlarındaki hizmetin gereklerine uygun olarak belirlenmesi, gelecekteki değişikliklerin de bu doğrultuda yapılması öngörülmektedir. Buna göre norm kadro; kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine

³⁷ Yakup Keleş, "5272 Sayılı Belediye Kanunu'nun Personele İlişkin Hükümleri", **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, c.9, S.12, Aralık 2004, s.9.

³⁸ Ahmet Fidan, "Yerel Yönetimlerde Kaynakların Etkin ve Verimli Kullanımını Engellenen Faktörler ve Balıkesir Yöresindeki Yerel Yönetimler İçin Çözüm Önerileri", <http://www.ahmetfidan.com/indexx.htm>. 23.08.2006, s.5.

getirebilmelerini sağlamak için nitelik ve nicelik yönünden uygun insan kaynağının temini ve bu doğrultuda yapılan çalışmaların tümü olarak tanımlanabilir.³⁹

Diğer bir tanımlama ile norm kadro; kurum ve kuruluşların, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duyacakları nitelik ve nicelikte kadronun tespit edilmesidir.⁴⁰

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda mahalli idarelerle ilgili olarak; **“mahalli idarelerde, insan gücü planlaması çerçevesinde ihtiyaçlarına uygun nitelikli personel istihdamını temin etmek üzere norm kadro çalışmaları yapılacağı”** hususu belirtilmiştir.

Belediyelerin mevcut teşkilat ve personel yapısı yerel hizmetleri karşılamada yetersiz kalmıştır. Hatta etkin olmayan, katı ve hantal yapı, verimli ve etkili hizmet sunmanın önündeki en büyük engellerden biri haline gelmiştir. Bu yapıyı değiştirmek, kentsel hizmetlerin hızlı, verimli ve etkin sunulmasına imkan verecek bir teşkilat ve personel yapısı oluşturmak amacıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda; belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına uygun şekilde oluşturulacağı, norm kadro ilke ve standartlarının ise İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin, belediyelerle ilgili çok önemli bir ihtiyacı gidereceği değerlendirilmektedir. Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek görev ve yetkisi belediye meclisine, buna uygun olarak belediye personelini atamak yetki ve görevi de belediye başkanına verilmiştir.

Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak **yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta** birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro esaslarına uygun şekilde gerektiğinde **sağlık, itfaiye, imar,**

³⁹ Mahmut Demirkan, “Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması ve Norm Kadro Çalışmalarına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Siyasal Vakfı Bülteni**, Yıl:9, S.14, Ocak-Mart 2003, s.21.

⁴⁰ Orhan Pirlar, Erol Zihni Gürsoy, Ahmet Başsoy, **Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası, Personel İstihdamı ve Eğitimi**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, 1999, s.45.

insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararı ile yapılabilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nun 2005/9809 sayılı Kararı ile kabul edilen **“Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”** 22.04.2006 tarihli ve 26147 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Esasların amacının; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması, kapsamının; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur ve sürekli işçi statüsündeki personel, hukuki dayanaklarının ise; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 21-28. maddeleri ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 17-22. maddeleri olduğu belirtilmiştir.

Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin norm kadro uygulamasında esas almaları gereken cetvel, liste ve kütükler, Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar'da ekler halinde düzenlenmiştir. Bunlar;

- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri (Ek-1),
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetveli (Ek-2),
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listeleri (Ek-3),
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Kütükleri (Ek-4),

- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Cetvelleridir (Ek-5).

Bu Esaslara göre belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin hukuki durumları ve hizmet özellikleri de göz önünde bulundurularak altı ana gruba ayrılmış olup, bu ana gruplar da diğer kriterler dikkate alınarak alt gruplara ayrılmıştır. Bu ana gruplar şunlardır;

- (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri,
- (B) Grubu: İl Belediyeleri,
- (C) Grubu: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri,
- (D) Grubu: İlçe ve Belde Belediyeleri,
- (E) Grubu: Belediye Bağlı Kuruluşları,
- (F) Grubu: Mahalli İdare Birlikleri.

Ayrıca, her ana grup kendi içinde nüfusuna göre alt gruplara ayrılmıştır. Daha sonra ise (B), (C) ve (D) gruplarındaki belediyeler; ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda bir üst, iki ya da daha çok özelliğe sahip olması durumunda ise en fazla iki üst nüfus grubuna çıkarılmıştır. (E) grubunda yer alan belediye bağlı kuruluşları ile (F) grubunda yer alan mahalli idare birlikleri hizmet özelliklerine göre tasnif edilmiştir.

Bu ana gruplardan; büyükşehir belediyeleri 5 alt grup, il belediyeleri 8 alt grup, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri 20 alt grup, ilçe ve belde belediyeleri 15 alt grup, belediye bağlı kuruluşları 8 alt grup ve mahalli idare birlikleri 2 alt grup olarak tespit edilmiştir.

Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar ile mahalli idarelerde personel istihdamı konusunda belirli bir standart getirilmiştir. Mahalli idarelerin kadro işlemleri yerelleştirilmiş ve kendi organları tarafından düzenlenmesi esası benimsenmiştir. Artık benzer özelliklere sahip belediyelerin çok farklı sayılarda ve niteliklerde personel çalıştırmaları mümkün görülmemektedir. Ayrıca, bugüne kadar birçok belediye tarafından, çeşitli kaygılarla gereğinden fazla personel istihdam

edildiği hususu da dikkate alındığında, Esaslarla bunun önüne geçilerek, ihtiyaç duyulan sayıda ve nitelikte personel çalıştırılması mümkün olacaktır. Böylece, belediyelerce sunulan kamu hizmetleri daha verimli ve etkili bir şekilde sunulabilecek, kaynaklar daha verimli kullanılacaktır. Bu düzenlemelerden sonra yerel hizmetlerin daha dengeli dağılımının sağlanacağı ve hizmetlerde kalitenin artacağı değerlendirilmektedir.

1.5. GENEL OLARAK BELEDİYELERİN GÖREVLERİ

Mahalli idareler, belde halkının mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş ve zamanla demokrasilerin vazgeçilmez unsurları arasında yerini almış idari birimlerdir. Bütün kamu hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesinin zorluğu ve özellikle yerel nitelikteki bazı hizmetlerin özellikleri gereği ancak mahalli idareler vasıtasıyla etkin, hızlı ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi, bu idarelerin önemlerini ve zaman içinde görevlerinin çeşit ve sayısını artıran en önemli etkenlerdendir.

Mahalli idareler, kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları en iyi şekilde yerine getirebilmeleri için bazı hak ve yetkilerle donatılmışlardır. Kanunlarla düzenlenen görev ve yetkileri çerçevesinde özgürce ve kendi inisiyatifleri ile kullanabilecekleri özerk bütçeleri ve kendilerine bağlı personelleri mevcuttur.

Belediyelerin topluma sundukları hizmetler ülkelerin yapısına göre farklılıklar göstermektedir. Her ülkenin yönetim anlayış ve modeline göre merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev paylaşımında farklılıklar bulunmaktadır. Ülkelerin bulunduğu coğrafya ve sahip olduğu tarihi mirasta bu görev paylaşımında etkili olmaktadır.

Belediyelerin görevleri ayrıntılı olarak Belediye Kanununda düzenlenmekle birlikte, başka kanunlar da belediyelere görevler yüklemektedir. Bu görevlendirmeler Belediye Kanununa ek yapmaktan çok ilgili kanunların müstakil hükmü olarak düzenlenmiştir. Belediyelere görevler yükleyen bu kanunlara örnek olarak Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, İmar Kanunu, Çevre Kanunu, Gecekondu Kanunu, Kıyı Kanunu ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu sayılabilir.

Genel olarak belediyelerin görev ve yetkileri ile sundukları hizmetlerin düzenlenmesinde başlıca üç ilke uygulanmaktadır. Bunlar;⁴¹

- Genellik ilkesi: Bu ilkeye göre belediyeler, kanunlarla yasaklanmayan ya da başka kuruluşlara verilmeyen bütün hizmetleri yürütmeye yetkilidirler.
- Yetki ilkesi: Bu ilkeye göre belediyeler, yürütmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak durumundadırlar.
- Liste ilkesi: Bu ilkenin uygulandığı ülkelerde ise, belediyelerin yürüteceği kamu hizmetleri kanunlarla sınırlandırılmaktadır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri maddeler halinde sayılarak liste ilkesi benimsenmiştir. Anılan Kanunun 15. maddesinde belediyelerin vazifeleri ayrıntılı olarak, 81 bent halinde sayılmıştır. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda ise genellik ilkesi benimsenmiştir. Kanunun 14. maddesinin 2. fıkrasında; **“Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.”**^(*) denilerek genellik ilkesi benimsenmiş, mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin sağlanmasında belediyelerin genel görevli, diğer yönetimlerin ise özel görevli olduğu vurgulanmıştır. Yine aynı maddede belediyelerin bazı görev ve sorumlulukları sayılmış ise de, bu 1580 sayılı Kanundaki gibi uzun bir liste halinde ve ayrıntılı olarak değil, ana başlıklar halinde yapılmıştır.

Genel olarak belediyelerin görevleri aşağıdaki başlıklar altında gruplandırılabilir;⁴²

- Sağlık görevleri,
- İmar görevleri,
- Kültür ve eğitim görevleri,
- Sosyal yardım görevleri,

⁴¹ Keleş, Yavuz, **Yerel Yönetimler**, s.141.

^(*) Anayasa Mahkemesi 22.09.2005 tarih ve E. 2005/95, K. 2005/14 sayılı Kararı ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinin 2. fıkrasının yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.

⁴² Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.175.

- Zabıta görevleri,
- İktisadi görevler.

Bir başka çalışmada ise belediyelerin görevleri şu on başlık altında gruplandırılmıştır;⁴³

- Genel yönetim ve destek hizmetleri,
- Esenlik hizmetleri,
- Temizlik ve çevre koruma hizmetleri,
- Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,
- Bayındırlık hizmetleri,
- Ulaştırma ve trafik hizmetleri,
- Tarım ve hayvancılık hizmetleri,
- Eğitim,sanat ve kültür, spor, turizm ve tanıtma hizmetleri,
- Ekonomik hizmetler,
- Su ve kanalizasyon hizmetleri.

⁴³ Ziya Çoker, **Belediye Başkanları: Görev ve Yetkileri**, Ankara, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No:4, İlksan Matbaası, 1999, s.15.

İKİNCİ BÖLÜM

2. SOSYAL DEVLET, SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM KAVRAMLARI, SOSYAL HİZMETLERİN TARİHİ GELİŞİMİ

2.1. SOSYAL DEVLET KAVRAMI

2.1.1. Sosyal Devletin Tanımı

Sosyal devlet; vatandaşlarının huzuru, refahı ve mutluluğu için tedbirler alan, politikalar üreten, bu tedbir ve politikaları hayata geçirmek için milli gelirin arttırılmasını ve adil şekilde dağıtılmasını gözeten, güçsüz, yardıma ve korunmaya muhtaç vatandaşlarının yanında olan, bunların bağımsız olarak yaşamasını, hak ve özgürlüklerini kullanmasını güvence altına alan devlettir.

Tarihi gelişimini incelediğimizde, sosyal devlet ilkesinin anayasal düzeyde kendini gösterdiği ilk siyasal belge 1848 Fransız Anayasası olmuştur. 1848’de başlayan işçi hareketinin işçi-işveren uzlaşması ile sonuçlanmasının ardından hazırlanan anayasa, getirdiği düzenleme ile 19. yüzyılda ilk defa klasik hakların yanı sıra sosyal ve ekonomik haklara da yer vermiştir.¹

Ülkemizde ilk kez 1961 Anayasası, Cumhuriyetin sosyal bir hukuk devleti olduğu hükmünü getirmiş ve sosyal devlet ilkesinin içeriğini oluşturan geniş bir hak ve ödevler listesi öngörmüştür. Aynı Anayasanın 10. maddesinde; **“Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar”** denilerek, devlet tam bir özgürlük ortamı yaratmak açısından görevli kılınmıştır.

¹ Mehmet Akad, **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayını, 1992, s.15.

1982 Anayasası'nın da temelde 1961 Anayasası ile aynı eğilimi paylaştığı söylenebilir. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğunu belirtmiştir. Cumhuriyetin sosyal niteliği ve geniş bir sosyal haklar demeti bu Anayasa tarafından da benimsenmiştir. 1961 Anayasası'nın 10. maddesinin karşılığı ise 1982 Anayasası'nın 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevleri başlığı altında düzenlenmiştir. Maddeye göre; **“Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”** Bu düzenlemelerin gereği olarak da, sosyal hizmetlerin sunumu ile ilgili esaslar birçok yasal düzenlemelerle ve buna paralel kurumsal yapılaşmayla yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Anayasamızda da düzenlenen sosyal devlet genel olarak, vatandaşlarının sosyal durumlarını iyileştirmek için tedbirler alan, onlara belirli standartlarda bir yaşam düzeyi sağlayan ve sosyal güvenliğe sahip olmaları için düzenlemeler yapan devlettir. Sosyal devlet ya da sosyal hukuk devleti kavramı çok yönlü siyasal bir kavramdır. Bu yönler; sosyal adaleti geliştirmek, genel olarak kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmek, onlara insanca bir yaşam düzeyi sağlamak ve onları sosyal güvenliğe kavuşturmadır.²

Devletin sosyal devlet olması, evrensel olarak kabul edilen ekonomik ve sosyal hakların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Sosyal devlet kavramı, hukuk devleti ve demokratik devlet kavramlarıyla yakından ilişkilidir.

Anayasa Mahkemesi'nin 18.2.1985 tarih ve E.84/9, K.85/4 sayılı kararında sosyal hukuk devleti şöyle açıklanmıştır; **“Sosyal hukuk devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini**

² A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 7.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2001, s.16.

dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adaletle uygun bir biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan devlettir.”

Diğer bir tanımlamayla sosyal devlet; **“sosyal sorunlara değişik yaklaşım ve bunları çözme adına uygulama alanında görülen farklı biçimlerine rağmen, farklı sosyal gruplara yönelik sosyal politikalar geliştiren ve uygulayan devlettir. Diğer bir ifadeyle, sosyal siyaseti, kendi başına veya katılımcı demokrasi çerçevesinde sivil toplum örgütleri ile birlikte uygulayan devlettir.”**³

Günümüzün çağdaş devlet anlayışı bütün vatandaşlarına insan onuruna ve haysiyetine yakışır bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Bu devlet, vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerini koruyarak onların yarınına güvenle bakmasını sağlayacak önlemleri alan, toplumun her türlü sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını dengeli bir şekilde karşılayan, kişilerin ve toplumun huzur, refah ve mutluluğunu sağlayan bir devlettir. Bu devlet çağımızın sosyal devletidir.⁴

Sonuç olarak vurgulamak gerekirse, vatandaşlarına kişisel hak ve özgürlüklerini kullanabilecekleri bir ortam sağlamak, insan onuruna yakışır bir seviyede yaşamaları için gerekli her türlü maddi ve manevi imkanları sunmak, toplumdaki zayıflıkları, ayrıcalıkları ve eşitsizlikleri gidermek, gerektiğinde önleyici ve yerine geçici tedbirler almak, vatandaşlarının sosyal bütünleşmesini sağlayacak uygulamaları gerçekleştirmek sosyal devlet olmanın en temel şartlarıdır.

³ Ali Seyyar, **Özürlülere Adanmış Sosyal Politika Yazıları**, Adapazarı, Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Yayını, 2006, s.345.

⁴ Fevzi Demir, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 5.bs., İzmir, Arter Yayıncılık, 1998, s.268-269.

2.1.2. Sosyal Devletin Özellikleri

Sosyal devlet ilkesi, demokratik devlet kavramıyla da yakından ilişkili olup, sosyal güvenlik ve sosyal eşitlik dengesine dayanır. Sosyal hukuk devletinin başlıca özelliklerini şöylece sıralayabiliriz;⁵

2.1.2.1. Milli Geliri Artırmak

Bir ülkede belirli bir dönemde mal ve hizmet üretiminden doğan üretim faktörleri gelirlerinin toplam parasal değeri milli geliri oluşturmaktadır. Milli gelir reel olarak mal ve hizmet akımını belirtmekte ve bu akım fiyatlarla ifade edilmektedir. Ülkemizde, cari fiyatlarla GSMH 2005 yılında % 13.4 artışla 486 milyar YTL'ye ulaşmıştır. GSMH reel büyüme hızlarını incelediğimizde, 2001 yılında -9.5 olarak gerçekleştiğini ve Türkiye ekonomisinin % 9.5 küçüldüğünü görüyoruz. 2001 yılından sonra GSMH bir artış trendine girmiştir. Bu yıldan sonra GSMH sırasıyla 2002 yılında % 7.9, 2003 yılında % 5.9, 2004 yılında % 9.9, 2005 yılında ise % 7.6 artış göstermiştir. Kişi başına GSMH'yı incelediğimizde ise, 2004 yılında 4.172 ABD doları olan cari fiyatlarla kişi başına GSMH'nın 2005 yılında 5.008 ABD dolarına yükseldiğini görmekteyiz. Artışa rağmen, bu miktarlar gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında çok düşük kalmaktadır.⁶

Sosyal devletin en önemli özelliklerinden biri milli geliri artırmaktır. Sosyal devlet ilkesinin yeterli etkinlikte uygulanabilmesi için milli gelirin belirli bir büyüklüğe ulaşması ve düzenli bir şekilde artması büyük önem taşımaktadır. Anayasa, sosyal adalet anlayışı içinde kalkınmayı sağlayacak bazı önlemler almış, özel sektörün ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun çalışmasını sağlayacak tedbirlerin alınmasını öngörmüştür.

1982 Anayasası'nda; **“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”** (m.65) şeklinde düzenleme getirildiği göz önünde bulundurulduğunda, sosyal hukuk devletinin etkin

⁵ Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.17.

⁶ TÜİK, **Rakamlar Ne Diyor? 2006**, Ankara, TÜİK Yayını, 2006, s.16-17.

bir şekilde uygulanmasında milli geliri artırmanın ne kadar önemli bir unsur olduğu ortaya çıkmaktadır.

2.1.2.2. Milli Gelirin Adaletli Dağılımını Sağlamak İçin Tedbirler Almak

Türkiye’deki gelir dağılımına baktığımızda; 2004 yılında gelire göre sıralı hane halkı dilimlerinden gelirden en az payı alan birinci % 20’lik dilim toplam gelirden % 6.0 pay almakta iken, gelirden en yüksek payı alan beşinci % 20’lik dilim ise % 46.2 pay almaktadır. 2003 yılında 8.1 olan beşinci % 20’lik grubun birinci % 20’lik gruba oranı 2004 yılında 7.7’ye düşmüş ise de, ülkemizdeki gelir dağılımı bozukluğunun hala yüksek oranlarda olduğu görülmektedir.⁷

Sosyal devlet anlayışında milli gelirin belirli bir büyüklüğe ulaşması tek başına yeterli değildir. Önemli olan milli gelirin dengeli ve adaletli dağılımını ve böylece bireylerin ulusal gelirden anlamlı paylar almalarını sağlamaktır. Devletin gelir dağılımını düzenleme araçlarından birisi de sosyal güvenliktir. Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal sigortalar kadar sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili harcamalar da gelirin yeniden dağılımında önemli bir işleve sahiptir.⁸

2.1.2.3. Özgürlüklerin Gerçekleşmesi İçin Maddi Olanak Sağlamak

Sosyal devlette Anayasa ve kanunlarda yapılan düzenlemelerle özgürlüklerin güvenceye alınması tek başına yeterli değildir. Bireylerin doğuştan gelen ve kanunlarla kendilerine tanınan özgürlüklerden yararlanabilmeleri için gerekli olan maddi imkanları sağlamak, siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak gerekmektedir. Bu görev de en başta devlete düşmektedir.

1982 Anayasası da, 1961 Anayasası’nda düzenlendiği gibi, kişilere ve topluma tanınan temel hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesinde karşılaşılan her türlü engellerin ortadan kaldırılması görevini devlete vermiş, temel hak ve özgürlüklerin kağıt üstünde kalan boş birer kavram olmaktan çıkarılması görevini devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır. Anayasada; “...kişinin temel

⁷ A.e., s.12.

⁸ Turan Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayın No:2116, İktisat Fakültesi Yayın No.364, 1975, s.60.

hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” (m.5) denilerek, devletin bu görevi vurgulanmaktadır. Buna göre Anayasa, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartların hazırlanmasını bir devlet görevi olarak kabul etmiş, yalnızca ekonomik ve sosyal haklar alanında değil, kişi hak ve özgürlükleri konusunda da devletin yapıcı bir rol üstlenmesini, hakların gerçek anlamda kullanılabilmesi için ortam oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Devlet sadece düşünce özgürlüğünü tanımakla kalmayacak, doğru ve iyi düşünmeyi sağlayacak okul, öğretmen, araç-gereç gibi imkanlar sunacak ve hatta vatandaşlarına düşüncelerini yaymak için gerekli ortamı da sağlayacaktır.⁹

2.1.2.4. Bireyleri Sosyal Güvenliğe Kavuşturmak

Anayasada sosyal güvenlik herkes için bir hak olarak kabul edilmiş, sosyal güvenliği sağlayacak önlemleri almak ve bunu için gerekli teşkilatı kurmak görevi devlete verilmiştir.

Günümüzde, sosyal güvenlik sistemleri yoksulluğu ve gelir dağılımındaki adaletsizlikleri önlemede, toplumsal huzur ve barış ortamını sağlamada çok önemli roller üstlenmektedirler. Bütün ülkeler bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu da, toplumda sosyal güvenliği sağlamayı amaçlayan bir kurumsal yapının varlığının, bağımsız ve modern bir ülke olmanın önkoşulu olduğunu göstermektedir.¹⁰

2.2. SOSYAL HİZMET KAVRAMI

2.2.1. Sosyal Hizmetin Tanımı

İnsanlar, doğuştan getirdiği ya da doğasından gelen bazı bireysel özellikler ile içinde yaşadığı toplumun sahip olduğu bazı özellikler (az gelişmişlik, gelir dağılımının bozuk olması, yoksulluk, işsizlik, göç, kentleşme, suça itilme gibi)

⁹ Demir, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s.278.

¹⁰ T.C.Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:9, 2005, s.29.

nedeniyle farklı ihtiyaç ve sorunlar içerisinde olabilirler. Buna ilaveten özellikle yerel düzeyde ortak ihtiyaç ve sorunların çözüme kavuşturulması gerekebilir. Kişisel ve çevresel nedenler tek başlarına ya da birlikte değişik yoksunluklar yaşanmasına neden olabilirler. Bu kapsamda, sosyal hizmetlerin nihai amacı toplumun ve bireylerin ihtiyaçlarını gidermek ve sorunlarını çözüme kavuşturmak suretiyle tam iyilik hallerinin gerçekleşmesini sağlamaktır.¹¹

Sosyal hizmet düşüncesinin ortaya çıkışında sanayi devriminin büyük etkisi olmuştur. Sosyal hizmet düşüncesi, dünya toplumlarının 19. yüzyılda yaşadığı dönüşüm ve değişimlerin bir getirisiidir. Sanayi devrimi, batılı devletlerin toplumsal yapılarında önemli değişimler yapması yanında, endüstrileşmenin getirdiği farklı toplumsal sorun alanları da oluşturmuştur. Endüstrileşme sürecinde uygarlığın gelişmesiyle birlikte, bireyin artan refahı yanında, hızlı toplumsal sorunları da beraberinde getirmesi, beklenen ve olağan karşılanması gereken bir durumdur.¹² İşte sosyal hizmet olgusu, büyük oranda bu sorunların çözümüne yanıtlar aramak üzere gelişmiştir.

Ülkemizde de son yıllarda artan kentleşme, kırsaldan şehirlere doğru gerçekleşen göç olgusu, uzun yıllar boyunca devam eden yüksek enflasyon ve buna bağlı olarak gelir dağılımının bozulması, yoksulluk, yüksek oranlarda seyreden işsizlik ve bütün bunların sonucunda toplumun temelini oluşturan aile yapısında meydana çözülme ve değişimler, devletin sosyal devlet olma vasfının gereği olarak sunduğu sosyal hizmetlerin önemini ve bu hizmetlerin sunumuna olan ihtiyacı artırmıştır.

Sosyal hizmet kavramının odağında insan bulunmaktadır. Sosyal hizmetler, herhangi bir sebeple sosyal, ekonomik veya diğer sebeplerle muhtaç duruma düşen bireylere ve ailelere yardımcı olmak, destek sağlamak, insan onuruna yakışır bir yaşam düzeyinin gerçekleşmesine katkıda bulunmak amacıyla yürütülen

¹¹ SHÇEK, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Ön Komisyon Raporu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.86.

¹² Ahmet Çelikkol, **Çağdaş İş Yaşamında Ruh Sağlığı**, İstanbul, Alfa Basım Yayım Dağıtım, Mart 2001, s.72.

hizmetlerdir. Sosyal hizmetler toplumsal barış, huzur ve güven ortamının sağlanmasına katkı sağlayan en önemli faktörlerden birisidir.

Sosyal hizmetlerin bu fonksiyonu, günümüzün gelişen ve farklılıklara saygı duymayı önemseyen demokrasi anlayışında daha da önem kazanmıştır. Farklı dünya görüşlerine sahip bireylerin, içinde yaşadığı toplumun üyesi olmaktan dolayı duyacağı güven, mutluluk ve aidiyet duygularının gelişmesinde, o toplumda sunulan sosyal hizmetlerin etkinliği ve teşkilatlanması önemli bir rol oynamaktadır.

Günümüzde, sosyal hizmetlerin sunumu ve bu alanda uygulanan politikalar, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile ilişkilendirilmektedir. En basit ve temel yaklaşımla, sosyal hizmetlerin hedef kitlesi toplumdaki dezavantajlı kesimler ve muhtaç kişilerdir. Muhtaçlık, genelde kişinin çalışma imkânı bulamaması, çalışamayacak derecede özürlü, malul, yaşlı ve hasta olması, gelir getiren bir mal varlığına ve kaynağa sahip olmaması neticesinde ortaya çıkan yoksunluk durumudur. Mevzuatımızda muhtaçlık, **“Kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulundukları mahallin hayat şartlarına göre asgarî seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama”** hâli olarak tanımlanmaktadır. (SHÇEK Aynî ve Nakdî Yardım Yönetmeliği, m.4)

Sosyal hizmetlerin gelişmesi, etkinliği ve teşkilatlanması sosyal devlet anlayışı ile yakından ilgilidir. Mevzuatımızda sosyal hizmetler; **“Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü”** şeklinde tanımlanmıştır. (2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, m. 3)

Bir başka tanıma göre sosyal hizmetler; **“Kişi, grup ve toplulukların yapı ve şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında meydana gelen bedenî, zihnî ve ruhî eksikliği, fakirlik ve eşitsizliği gidermek veya azaltmak, toplumun değişen şartlarından doğan sosyal sorunları çözümlemek, insan kaynaklarını**

geliştirmek, hayat standartlarını iyileştirmek ve yükseltmek, fertlerin birbirleriyle ve sosyal çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak maksadıyla insan şeref ve haysiyetine yaraşır eğitim, danışmanlık, bakım, tıbbî ve psiko-sosyal rehabilitasyon alanlarında devlet veya gönüllü-özel kuruluşlar tarafından sistemli bir şekilde ifa edilen hizmet programlarının bütünüdür.”¹³

En açık ve basit haliyle sosyal hizmet; **“kişi ya da grubun toplumla birlikte yoluna ve hayatına devam edebilmesi için manevi destek ağırlıklı sosyal hizmettir.”**¹⁴

Tanımlardan da anlaşıldığı üzere, birey ve toplulukların gelişmesini, refah ve mutluluklarının sağlanmasını amaçlayan sosyal hizmetler geniş bir uygulama alanına sahiptir.¹⁵

2.2.2. Sosyal Hizmetin Özellikleri

Sosyal barışın ve toplumsal huzurun temininde çok önemli katkılarda bulunan sosyal hizmetin özelliklerini aşağıdaki başlıklar altında özetleyebiliriz;¹⁶

- Sosyal hizmet, sosyal devlet olmanın gereğidir,
- Sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür,
- Temel hedefi kişi ve ailelerdir,
- Sosyal kalkınmanın sağlanmasında kullanılan en önemli araçlardan biridir,
- Güçsüz ve muhtaçların yanında olup, sosyal adaletin gerçekleşmesine, gelir dağılımının düzenlenmesine ve eşitsizliklerin giderilmesine katkıda bulunur,

¹³ Ali Seyyar, **Sosyal Siyaset Terimleri**, İstanbul, Beta Yayınları, 2002, s.518.

¹⁴ Ali Rıza Abay, “Türkiye’de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.601.

¹⁵ DPT, **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar: Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayın No:2593, 2001, s.11.

¹⁶ İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi, **Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi**, Ankara, Yayın No:6, Temmuz 2005, s.10. ve Hıfzı Özcan, “Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.507.

- Hangi nedenle olursa olsun, hayatının belirli bir döneminde veya tüm hayatı boyunca, her türden yardıma ihtiyaç duyan ve bu ihtiyaçlarını kendi başına gideremeyen birey ya da gruplara, ihtiyaçlarının giderilmesinde ve sorunlarının çözümünde yardımcı olmayı amaçlar,
- Kişilerin, huzur ve güven içerisinde, hak ve özgürlüklerini kullanabilecekleri bir ortamda yaşamalarını sağlar,
- İnsanların, kendi hayatları üzerinde söz sahibi olmalarını ve gelecekleriyle ilgili karar verebilmelerini sağlayacak tedbirler alıp, bunları uygulamayı gerektirir,
- Çoğulcu toplum yapısı ile dayanışma ve işbirliği içerisinde yaşama kültürünü geliştirir,
- Birey ve grupların özgürleşmesini, kişilerin kendi öz kaynaklarını geliştirmesini ve mevcut olanlardan yararlanmasını amaçlar.

2.2.3. Sosyal Hizmetin Genel Esasları

Sosyal hizmetlerin ülke genelinde dengeli bir şekilde sunulması ve teşkilatlanması, hizmet sunumunda ayrımcılık yapılmasının önlenmesi, hizmetlerin bütünlük, ahenk ve belirlenen kriterler içinde sunulmasının sağlanması amacıyla 2828 sayılı SHÇEK Kanunu’nda bir takım esaslar belirlenmiştir. Sosyal hizmetin sunumu, yürütülmesi ve teşkilatlanması ile ilgili olarak tespit edilen bu esaslar şunlardır;¹⁷

- Devletin denetim ve gözetiminde, halkın gönüllü katkı ve katılımı sağlanarak bütünlük içinde yürütülmesi,
- Bu alanda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanarak güçlerin birleştirilmesi ve böylece mevcut kaynakların en verimli şekilde kullanılması,

¹⁷ SHÇEK, “Yoksulluk ve Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Hizmetler Ön Komisyon Raporu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.8.

- Hizmetlerin sunumunda muhtaç çocuk, muhtaç sakat ve muhtaç yaşlılara öncelik tanınması,
- Hizmetlerin yürütülmesi ve sunulmasında sınıf, ırk, dil, din, mezhep veya bölge ayrımı yapılmaması, gerek duyulması durumunda önceliklerin muhtaçlık derecesi ve başvuru ya da tespit sırası esas alınarak belirlenmesi,
- Korunmaya muhtaç çocuklara ilişkin sosyal hizmetlerin ancak SHÇEK tarafından yürütülmesi,
- SHÇEK'e bağlı olanlar dışında sosyal hizmet kuruluşu kurmanın izne bağlı olması, alınacak tedbirlerle bunların hizmet, işleyiş ve personele ilişkin hususlarda tespit edilen standart ve esaslara göre faaliyette bulunmalarının sağlanması,
- Sosyal hizmet kuruluşlarının coğrafi ve fonksiyonel görev alanlarının ve ülke genelinde dengeli dağılımlarının görev boşluğu oluşturmayacak şekilde düzenlenmesidir.

2.3. SOSYAL YARDIM KAVRAMI

2.3.1. Sosyal Yardımın Tanımı

Sosyal yardım, kişilerin kendi ellerinde olmayan nedenlerle mahalli ölçüler içerisinde, asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü oldukları kişileri geçindirme imkanı bulunmayan insanları, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak, en kısa sürede kendi kendine yeterli hale getirme amacını taşıyan karşılıksız mahiyetteki, parasal ve sosyal destek sağlamak için yapılan kamusal faaliyetler bütünüdür.¹⁸

Sosyal hizmet alanında hizmet verilen ihtiyaç gruplarına yönelik sosyal yardım uygulamaları sosyal hizmetler açısından önemli bir araç olarak kabul edilmekte, sosyal hizmetlerin bir uygulama biçimi olarak önem kazanmaktadır.

¹⁸ Ethem Çengelci, "Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi", **Hacettepe Üniversitesi SHYO Dergisi**, c.11, S.1,2,3/1993, s.10.

Sosyal yardımlar, resmi kuruluşlar ve kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca yapılan parasal sosyal gelirler şeklinde veya ayni ya da bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet niteliği taşıyan nesnel sosyal yardımlardan oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır.¹⁹

En açık ve basit haliyle sosyal yardım; **“kişi ya da grubun toplumla birlikte yoluna ve hayatına devam edebilmesi için maddi destek ağırlıklı sosyal hizmettir.”**²⁰

Sosyal yardımlar; geçinme gücü içinde olan ve toplumdan dışlanma tehlikesiyle karşılaşan kişilerin, yoksul ve dar gelirli insanların veya grupların yaşamlarının güvence altına alınması konusunda, kamu sorumluluğu ilkelerinin benimsenmesinden ve uygulamaya konulmasından doğmaktadır. Sosyal yardımlar, herhangi bir karşılığı olmaksızın genellikle devlet tarafından karşılanmakta ve vergilerle finanse edilmektedir. Sosyal yardımlar tek yanlı olarak, devlet ya da diğer kamu makamlarınca ve yasal yetki ve görev verilmiş olan gönüllü kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Sosyal yardımlardan yararlananların herhangi bir mali katkıları söz konusu değildir.²¹

Sosyal hizmet ve sosyal yardım kavramlarını tam ve kesin sınırlarla birbirlerinden ayırmak mümkün değildir. Sosyal yardım faaliyetleri, bir uygulama alanı ve şekli olarak sosyal hizmetler kapsamına girmektedir.

2.3.2. Sosyal Yardımın Özellikleri

Sosyal yardımın özelliklerini aşağıdaki başlıklar altında özetleyebiliriz;²²

- Sosyal yardım, esas olarak sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntemdir,

¹⁹ SHÇEK, “Yoksulluk ve Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Hizmetler Ön Komisyon Raporu”, s.12.

²⁰ Abay, “Türkiye’de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu”, s.601.

²¹ DPT, **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar: Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.51.

²² Çengelci, “Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”, s.9.

- Sosyal yardım, bir uygulama alanı ve şekli olarak sosyal hizmetler kapsamına girmektedir,
- Sosyal yardımlarda ilgililerin ihtiyaçları karşılıksız olarak giderilmekte olup, herhangi bir prim ödemesi söz konusu değildir,
- Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik açısından ancak kanunla düzenlenmiş oldukları ve resmi veya yarı resmi nitelikteki kuruluşlar tarafından yürütüldükleri takdirde gerçek bir sosyal güvenlik hizmeti olarak kabul edilmektedir,
- Sosyal yardımlar, parasal sosyal gelirler olarak sunulabileceği gibi, aynı yardımlar ve bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet yönü ağır basan nesnel sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir,
- Sosyal yardımlar, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak, ihtiyaçların şekline ve şiddetine göre sağlanmaktadır,
- Sosyal yardımlar, kişileri durumlarına ve özelliklerine göre, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirerek muhtaçlıktan kurtarma amacını taşımaktadır,
- Sosyal yardımlarda, mahalli ölçütlere dayalı bir asgari geçim seviyesi tespiti, muhtaçlık araştırması ve yardım sağlama safhalarında kural olarak dikkate alınmaktadır.

2.4. SOSYAL HİZMETLERİN SOSYAL GÜVENLİK İÇİNDEKİ YERİ

Sanayi devrimi ile birlikte, özellikle batı Avrupa ülkelerinin sanayi toplumları haline dönüştüğü 19. yüzyıldan itibaren iş ve çalışma olanağı bularak sanayi tesislerinin çevresindeki kentlere yerleşenlerin, yaşama ve çalışma koşullarının yanı sıra hastalık, malullük, yaşlılık ve işsizlik gibi sosyal risklerle karşılaştıklarında, bu sorunların çözülmesi çabaları bir kısım düzenlemelerin gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Sosyal güvenlik terimi bu çabaların sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal güvenlik, bireylerin hayatlarını insan onuruna yakışır şekilde ve bağımsız olarak devam ettirmelerini sağlayacak şartların ortadan kalkması durumunda devreye girecek olan kurumların (sosyal sigorta, sosyal yardım) oluşturulması, desteklenmesi ve işletilmesidir. Bu özellik, devletin sosyal devlet olma niteliğinden dolayı ne gibi somut düzenleme ve uygulamalar yaptığına, politik olarak ise hangi hususlara öncelik verdiğine bağlıdır.²³

Günümüzde, sosyal bir riskle karşılaşan bireylere ve ailelerine sosyal koruma sağlamak, sosyal güvenliğin temel amacı haline gelmiştir. Bireyin ve ailesinin sosyal risklere karşı korunması ön plana çıkmaktadır.²⁴ Sosyal güvenlik, istek ve iradeleri dışında gerçekleşen sosyal risk ve tehlikelerin, bireylerin kendilerinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin gelirleri üzerindeki azaltıcı ve giderleri üzerindeki artırıcı etkilerini önlemek, kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek olarak tanımlanabilir. Sosyal güvenlik, insanların toplum içinde başkalarına muhtaç olmadan, insan onuruna yakışır bir şekilde ve özgürlük içinde yaşamalarını sağlayan sistemdir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal gelişimini incelediğimizde, sanayi devrimini yaşayan ülkelerde gördüğümüz sosyal güvenlik sistemini başlangıç noktası olarak alabiliriz. Daha sonra bugünkü sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri atılmış ve sosyal güvenlik sistemi devletin, gönüllü kuruluşların ve sendikaların yaptıkları yardımlardan oluşan yapısından çıkıp, sosyal sigortaların öne çıktığı bir yapıya dönüşmüştür. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin devamlılığının sağlanması ve standartlarının yükseltilmesi için kamu tarafından yapılan harcamalar artmıştır.

Sosyal güvenlik kavramı sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olarak üç ana yapıdan oluşan bir olgudur. Sosyal güvenlik sistemlerinin varoluş sebebi bireylerin kazançlarını ve çalışma yeteneklerini etkileyen risklere karşı bireyleri korumak ve bu tür risklerin zararlarını telafi etmeye çalışmaktır. Bu

²³ İşçileri Bakanlığı Strateji Merkezi, **Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi**, s.10.

²⁴ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 2.bs., İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1990, s.8.

risklerin kapsamı yıllar boyunca her ülkede, ülkenin koşullarına göre değişimlerden geçmiştir.²⁵

Günümüzün en önemli ve yaygın sosyal sorunlarından olan işsizlik ve gelir dağılımındaki eşitsizlikler de sosyal güvenlik sistemi yanında sosyal hizmetleri ve sosyal hizmet kuruluşlarını ilgilendirmektedir. Az gelişmiş ülkelerdeki genel ve yaygın yoksulluk veya gelişmiş batılı ülkelerde 1980’li yıllardan sonra ortaya çıkan bir tür yeni yoksulluk, sosyal güvenlik ve sosyal hizmet kavram ve kurumlarının birlikte çalışmasını, planlama yapmasını, ortak ölçütler belirlemesini ve hedef gruplara yönelik benzer veya farklı programları ortaklaşa oluşturmalarını zorunlu kılmaktadır.²⁶

Türkiye Cumhuriyeti, Anayasasında belirtilen sosyal hukuk devleti olma niteliğinin gereği toplumdaki zayıf ve yetersiz vatandaşlarına yönelik olarak, onları geliştirici, toplumdaki dengeyi sağlayıcı sosyal politikalar uygulamaktadır. Bu sosyal politika araçlarından en önemlisi sosyal güveniktir. Aslında sosyal güvenlik ve özgürlük toplumlarda insanların her ikisinden de vazgeçemeyecekleri kadar önemli ve birbirine yakın ikiz kavramlardır.

Sosyal hukuk devleti, toplumun sosyal bütünleşmesini sağlayacak sosyal ve ekonomik tedbirleri alan ve buna uygun örgütlenmeyi gerçekleştiren devlettir. Bu bakımdan, günümüzde yararlananların ekonomik güçlerine göre prim ödediği sosyal güvenlik sisteminin dışında, yararlananların herhangi bir ödemede bulunmadığı primsiz sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Bu sistemde giderler devlet bütçesinden karşılanmakta ve korunmaya muhtaç toplum kesimlerini kapsamaktadır. Bu tür primsiz sosyal güvenlik sistemlerinde en çok uygulanan yöntemler sosyal yardım ve sosyal hizmetlerdir.²⁷

Ülkemizde, 1982 Anayasası’nda sosyal güvenlik başlığı altında; **“Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli**

²⁵ T.C.Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, s.29-30.

²⁶ DPT, **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar: Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.2.

²⁷ Metin Emiroğlu, “Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları Etkinliğı”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.515-516.

tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.”(m.60) denilmek suretiyle sosyal güvenlik alanında devlete önemli görevler verilmiştir. Devlet, zor durumda olan, kendi kendine yetmeyen, diğer bir deyişle muhtaç olan ve başkasından yardım almak zorunda kalan kişileri sosyal hizmetlerle desteklemekle görevlendirilmiştir.

Sosyal güvenlik hakkı, sosyal güvenlik risklerine karşı asgari bir gelir garantisinin sağlanmasını konu almaktadır. Hak sahiplerine devletten, muhtaçlığa karşı asgari düzeyde bir korumanın sağlanmasını ve bunu sağlayacak geliri talep etme hakkını vermektedir. Sosyal güvenlik, vatandaşlar için bir hak olduğu gibi devlet için de bir ödevdir. Bu nedenle devlet, vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlamak için gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmak ya da kurdurmakla görevlidir. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler sosyal güvenlik hakkının olmazsa olmaz nitelikteki muhtevasına dahil olan bir haktır. Bu itibarla, sosyal yardım ve sosyal hizmet hakkı sosyal güvenlik hakkının odağında yer almaktadır. Bu hak sağlanmadığı sürece devlet, sosyal güvenlik hakkına ilişkin yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmiş sayılmaz.²⁸

Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi başlıca üç ayaktan oluşmaktadır;²⁹

- Sosyal sigortalardan oluşan primli rejim,
- Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşan primsiz rejim,
- Dağınık bir biçimde örgütlenmiş olan sağlık rejimi.

Mevcut durumda, diğer birçok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de sosyal güvenlik sadece sosyal sigortalarla karşılanmaz, sosyal sigorta yanında sosyal yardım ve sosyal hizmetler de vardır. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi genel olarak sosyal sigorta üzerine dayalı olarak işlemekte olup, sosyal hizmetler ise tamamlayıcı bir rol

²⁸ Kadir Arıcı, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.583-584.

²⁹ Ali Rıza Okur, “Çatıdan Temele Sosyal Güvenlik Reformu”, **İşveren Dergisi**, Ocak-Şubat- Mart 2005, (Çevrimiçi): http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1155&id=63, 15.09.2006.

ve görev üstlenmiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler birbirini tamamlayan mekanizmalardır.³⁰

Tüm bu açıklamaların ışığında şunu söyleyebiliriz ki, 19-21 Nisan 2004 tarihlerinde gerçekleştirilen Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Sonuç Bildirgesinde de belirtildiği gibi, bütünleştirilmiş bir sosyal hizmetler ve yardım sistemi, sosyal güvenlik sistemi ile birlikte sosyal koruma sisteminin ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır.

2.5. ÜLKEMİZDE SOSYAL HİZMETLERİN TARİHİ GELİŞİMİ

2.5.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Hizmetler

İnsanlık tarihi boyunca, hemen hemen bütün toplumlarda sosyal yardım ve sosyal hizmet biçiminde çeşitli sosyal etkinliklerin yer aldığı görülmektedir. Bu tür etkinliklerin büyük bir bölümü dinsel kaynaklı görevlerin yerine getirilmesi şeklinde başlamış olup, bu görevler batı toplumlarında kiliseler, İslam toplumlarında da vakıf ve benzeri hayır kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Her ülkenin siyasi, kültürel, sosyal, tarihi ve dini özelliklerine göre oluşmuş, kendine özgü bir sosyal hizmetler sistemi ve örgütlenmesi vardır.³¹ Kültür tarihimizin erken dönemlerine inildiğinde, sosyal hizmet anlayışımızın gönüllülük esasına dayalı olduğu görülmektedir. Türk milletinin inanç ve geleneklerinde sosyal yardım olgusu ilk zamanlardan beri varolagelmıştır. Tanrı adına yoksullara ve ihtiyaç sahiplerine yardım etme, çıplakları giydirme ve açları doyurma inancına İslamiyet öncesi Türk destanlarında da rastlanmaktadır. Eski Türklerde, çıplakları giydirme ve açları doyurma gibi sosyal yardım faaliyetlerinin bey olmanın şartlarından olduğu bilinmektedir. Türkler, İslâmiyet'i kabul ettikten sonra da dini inançlarının gereği

³⁰ Kenan Tunçomağ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1990, s.6.

³¹ Ali Seyyar, “AB’de Sosyal Hizmetler Kapsamında Tıbbi Rehabilitasyon Uygulamaları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.438.

olarak muhtaç ve güçsüzlere yardım etmişlerdir. Fitre ve zekatın yoksullara verilmesi de İslam inancının gereğidir.³²

Anadolu Selçukluları döneminde, Anadolu insanına yardımcı olmak ve sahip çıkmak amacıyla, toplumsal dayanışmanın ilk ve ileri örnekleri kabul edilen imarethaneler kurulmuştur. Selçuklu hakimiyetinin son bulduğu dönemlerde ise, ahilik etkili bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma müessesesi olarak Anadolu’da toplumsal düzenin kurulmasına öncülük etmiş, daha sonraki dönemlerde de çok önemli roller üstlenmiştir.³³

Osmanlı döneminde sosyal hizmetlerin vakıf müessesesi temelinde yürütüldüğü ve örgütlendiği görülmektedir. Bu dönemde vakıflar aracılığıyla yoksullara, kimsesizlere, dul ve yetimlere, sakatlara sosyal yardım yapmak bir gelenek halini almıştır.³⁴ Vakıf kurumu, dünyada yönetici üst kesimlerin henüz sosyal adalet, sosyal refah, dengeli gelir dağılımı, sosyal güvenlik ve sosyal hizmet gibi kavramları telaffuz bile etmedikleri dönemlerde, doğu İslam toplumlarında ve özellikle de Osmanlı toplumunda devlet teşkilatı içinde yer almayan, ama devletin ilgisi ve bilgisi dahilinde, bu kavramların içini doldurmaya yönelik sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel bir faaliyet alanıdır. Diğer bir deyişle vakıf kurumu, devlet bütçesine bağlı olmaksızın, halkın bir sivil sosyal politika anlayışı içinde uyguladığı ve sosyal hizmet amacını da içeren ucu açık bir sosyal yardımlaşma ve dayanışma kurumudur.³⁵

Bu dönemde vakıflar, genel anlamda toplumu koruyan ve ayakta tutan eğitim, belediye, sağlık ve bayındırlık gibi hizmetlerin karşılanmasında görev üstlenmişlerdir. Köy ya da mahalle sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan Avarız Vakıfları; hastalık nedeniyle güç ve kazanç kaybına uğrayanların ihtiyaçlarının karşılanması, hastaların tedavilerinin yapılması, ihtiyaç sahiplerine

³² Abay, “Türkiye’de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu”, s.595.

³³ Necmettin Özerkmen, “Toplumsal Hizmetler Örüntüsü Olarak Toplumsal Dayanışma ve Toplumsal Fonksiyonu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.127.

³⁴ Suat Ballar, **Türk Hukukunda Sosyal Hizmet ve Çocuklar**, İstanbul, Cem Ofset Matbaacılık, 1988, s.5.

³⁵ Abay, “Türkiye’de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu”, s.594-595.

sermaye sağlanması, fakirlerin ölümlerinde defin giderlerinin karşılanması, borçlarını ödeyemeyenlerin borçlarının ödenmesi, fakir kız çocuklarının çeyiz giderlerinin karşılanması, köy ve mahallelere su, yol, kaldırım ve kuyu yapılması ve onarılması gibi toplumu koruyan ve ayakta tutan toplumsal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmuşlardır. Buna karşılık, padişah iradesi ile ortaya çıkan ve başta çocuklar ve yoksullar olmak üzere toplumun güçsüz kesimlerini korumayı amaçlayan başka bazı düzenlemeler de bulunmaktadır.³⁶

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde, diğer birçok kurumla birlikte vakıf müessesesinin de zayıfladığı, toplumun ve bireylerin sosyal hizmet gereksinimlerini tam olarak karşılayamadığı görülmektedir. Bu dönemde daha çok yaşlıları ve çocukları korumayı amaçlayan kamusal sosyal hizmet kurumları ortaya çıkmıştır. Bir sosyal hizmet ve sosyal yardım kurumu olmasına rağmen, daha çok afet dönemlerinde görevler üstlenen Kızılay Derneği 1868 yılında kurulmuştur. Yaşlılara hizmet götürmeyi amaçlayan Darülaceze müessesesi 1895 yılında, çocuklara hizmet götürmeyi amaçlayan Darülhayr-i Ali ise 1903 yılında kurulmuş, ancak dönemin şartları gereği 1909 yılında kapanmıştır. Çocuklara eziyet edilmemesi, anne ve babaları da dahil hiç kimse tarafından çocukların bedeni ve ruhsal durumlarını tehlikeye düşürecek hizmetlerin gördürülmemesi, fakir ve hasta çocukların tedavilerinin sağlanması, çocukların tütün ve bağımlılık yaratacak diğer maddelerden korunması, okulların tatil zamanlarında fakir çocukların kırlara ve yazlıklara gönderilmesi, hizmetçi, besleme ve evlatlıklara kötü muamele edilmesinin önlenmesi, anne ve babaları tarafından terbiye edilemeyen veya mahkum olmuş çocuklar için ıslahhaneler kurulması, çocukların sağlıklı bir şekilde yetiştirilmeleri amacıyla oyun alanlarının kurulması, benzer amaçla kurulmuş uluslararası kuruluşlarla ilişki kurulması gibi işleri yapması tüzüğünde belirtilen Himaye-i Etfal Cemiyeti 6 Mart 1917'de kurulmuş, 17 Ocak 1921'de padişah iradesiyle kamu yararına çalışan cemiyet olarak kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılması üzerine, bazı üyelerinin girişimleriyle Ankara'da 30 Haziran 1921'de yeni bir Himaye-i Etfal Cemiyeti

³⁶ Özerkmen, "Toplumsal Hizmetler Örüntüsü Olarak Toplumsal Dayanışma ve Toplumsal Fonksiyonu", s.129.

kurulmuştur. İki cemiyet arasında zaman zaman yazışmalar yapılmasına rağmen, birleşme konusunda tam bir görüş birliğine varılamamıştır. Milli mücadelenin kazanılması ve Mustafa Kemal Atatürk'ün destekleriyle Ankara'da bulunan cemiyet ülke çapında örgütlenerek yaygınlaşmış, İstanbul'da 1917'de kurulan cemiyet ise 1923 yılındaki genel kurul toplantısından sonra bir daha genel kurul toplantısı yapmayarak faaliyetlerine son vermiş ve tarihe karışmıştır.³⁷

2.5.2. Cumhuriyet Döneminde Sosyal Hizmetler

Toplumumuzda sosyal yardımların devlet görevleri arasına alınması kuşkusuz Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir. Cumhuriyet döneminin sosyal kurumlarından bahsederken, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu 23 Nisan 1920 tarihinin önemini özellikle vurgulamak gerekir. Bu tarih, yepyeni bir devlet ve yepyeni bir sosyal politika anlayışının başladığı tarihtir.³⁸

Cumhuriyet döneminde sosyal hizmet faaliyetleri, hayırseverlerin bireysel yardım faaliyetlerinden kolektif yardımlara dönüşmüş, sistematik, örgütlü-kurumsal ve devlet destekli bir yapı kazanmıştır.³⁹

Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin adı dilde yenileşme hareketleriyle birlikte 1935 yılında Çocuk Esirgeme Kurumu olarak değiştirilmiş ve Bakanlar Kurulu'nun 1223 sayılı kararı ile 26 Kasım 1937 tarihinden itibaren kamu yararına çalışan dernek olarak kabul edilmiştir. Bu gelişmelerin arkasından, 1951 yılında yapılan tüzük değişikliği ile Çocuk Esirgeme Kurumu'nun faaliyet alanı genişletilmiş ve detaylandırılmıştır. Çocuk Esirgeme Kurumu, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra, 1961 yılında kısa bir süreyle Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na atanan idare kurulunca yönetilmiştir. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra ise feshedilerek, bütün görev ve hizmetleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na oluşturulan kurullara devredilmiş, bir hazırlık döneminden sonra da 24 Mayıs 1983 tarihinde kabul edilen ve 27 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal

³⁷ Abay, "Türkiye'de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu", s.595-597.

³⁸ Sema Kut, **Türkiye'de ve Almanya'da Sosyal Hizmetler**, Ankara, Selvi Yayınları, 1991, s.155.

³⁹ Özerkmen, "Toplumsal Hizmetler Örüntüsü Olarak Toplumsal Dayanışma ve Toplumsal Fonksiyonu", s.130.

Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Çocuk Esirgeme Kurumu tarihi karışmış, kamu yararına çalışan bir dernek olmaktan çıkarak, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu adıyla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı katma bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruma dönüşmüştür.⁴⁰ 1991 yılında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile SHÇEK Başbakanlığa bağlanmıştır. SHÇEK halen Başbakanlık bünyesinde, Devlet Bakanlığına bağlı olarak hizmetlerini yürütmektedir. 2828 sayılı kanunla kurulan SHÇEK, ülkemizde sosyal hizmetler alanında esas görevli kurum durumundadır. Sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili esasları, sosyal hizmetler politikası ve hedeflerine uygun olarak tespit etmek, çalışma plan ve programlarını hazırlamak, uygulamak ve bu konuda ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamak görevi SHÇEK'e verilmiştir. 2828 sayılı Kanun ile ülkemizde sosyal hizmetlerin merkez ve taşra örgütlenmesinin temelleri atılmıştır. Kanun ile merkezde Başbakan veya görevlendireceği bakanın başkanlığında Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurumun taşra teşkilatı ise, İl Sosyal Hizmetler Kurulu, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, (ihtiyaç duyulacak ilçelerde kurulacak) İlçe Sosyal Hizmetler Müdürlüğü ve Sosyal Hizmet Kuruluşlarından oluşmaktadır.

1949 yılında korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili ilk yasal düzenleme yapılmıştır. Bu kanun daha sonra 1957 yılında 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. 6972 sayılı Kanun, 2828 sayılı SHÇEK Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1979 tarihinde, 2253 sayılı Kanunla çocuk mahkemeleri kurulmuştur. Çocukların korunması ile ilgili son olarak 3 Temmuz 2005 tarihinde 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu kabul edilmiş ve bu Kanunla da 2253 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Cumhuriyet döneminde, sosyal hizmetler ve sosyal hizmet mesleği ile ilgili önemli gelişmelerden biri, sosyal hizmetlerin geliştirilmesine yönelik öneriler getirmek ve bu alanda eğitim ve araştırmalar yapmak amacıyla 1959 yılında, 7355 sayılı Kanunla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün kurulmasıdır. Bu kanuna dayanarak, 1961 yılında sosyal hizmetler

⁴⁰ Abay, "Türkiye'de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu", s.597-598.

alanında meslek elemanı yetiştirmek üzere Sosyal Hizmetler Akademisi açılmış ve sosyal hizmet eğitimi verilmeye başlanmıştır.

1963 yılında Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı olarak Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlüğün il düzeyindeki teşkilatlanmasında hizmetler, İl Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürlükleri bünyesinde kurulan Sosyal Hizmet Birimleri eliyle yürütülmüştür. Bu Genel Müdürlük, 24 Mayıs 1983 tarihinde SHÇEK kuruluncaya kadar varlığını sürdürmüştür.

1 Temmuz 1976 tarihinde 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanmasına Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanuna göre, 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla yükümlü kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve muhtaçlığını il veya ilçe idare kurullarından alacakları belgelerle kanıtlayan Türk vatandaşlarına hayatta bulundukları sürece, 300 gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanmaktadır.

Bu dönemdeki en önemli gelişmelerden birisi de 1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. İl ve ilçe merkezlerinde kurulan bu vakıfların amacı, fakir ve muhtaç durumda bulunan Türk vatandaşları ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adil bir şekilde düzenlenmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.

18 Haziran 1992 tarihinde Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanun ile hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk

vatandaşlarının bu giderlerinin, genel sağlık sigortası uygulamasına geçilinceye kadar devlet tarafından karşılanması amaçlanmaktadır.

Yine bu dönemde, 1989 yılında Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu ile 1990 yılında Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, görev alanlarında araştırma ve çalışmalar yapmak üzere, sosyal hizmetler alanında çalışan kurumlar arasında yerlerini almışlardır.

25 Mart 1997 tarihinde, 571 sayılı KHK ile zrllere yönelik hizmetlerin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini temin etmek için; ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, zrller ile ilgili ulusal politikanın oluşmasına yardımcı olmak, zrllerin problemlerini tespit etmek ve bunların çözüm yollarını araştırmak üzere Başbakanlığa bağlı zrller İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. 1 Temmuz 2005 tarihinde ise 5378 sayılı zrller ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanun ile özürlülüğün önlenmesi, zrllerin sağlık, eğitim, rehabilitasyon, istihdam, bakım ve sosyal güvenliğine ilişkin sorunlarının çözümü ile her bakımdan gelişmelerini ve önlerindeki engelleri kaldırmayı sağlayacak tedbirleri alarak topluma katılımlarını sağlamak ve bu hizmetlerin koordinasyonu için gerekli düzenlemeleri yapmak amaçlanmıştır.

14 Ocak 1998 tarihinde 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun kabul edilmiştir.

25 Ağustos 1999 tarihinde Türkiye’de bir ilk olarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kabul edilmiştir.

Mahalli idarelerle ilgili olarak da, 22 şubat 2005 tarihinde İl zel İdaresi Kanunu, 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10 Temmuz 2005 tarihinde de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilerek, mahalli idarelere sosyal hizmetlerle ilgili yeni görev ve sorumluluklar verilmiştir.

En son olarak da, 16 Mayıs 2006 tarihinde kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile ülkemizdeki bütün sosyal güvenlik kuruluşlarını tek bir çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuştur. Kanun, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler alanlarında da önemli düzenleme ve değişiklikler içermektedir.

2.6. SOSYAL HİZMETLERDE FAALİYET ALANI VE HEDEF KİTLE

2.6.1. Faaliyet Alanı

Yardıma, bakıma ve korunmaya ihtiyaç duyan yoksul, yoksun ve risk altındaki vatandaşlarına etkili, hızlı ve yeterli hizmet sunulması için gerekli tedbirlerin alınması, kaynak oluşturulması ve sistemin kurulması sosyal devletin en temel özelliklerinden birisidir.

Sosyal hizmetlerin faaliyet alanının temelinde yoksulluk, yoksulluğa bağlı olmayan yoksunluk ve risk grupları yer almaktadır. Bu üç olguyu kısaca tanımlayacak olursak; yoksulluk, kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak imkanlara sahip olmadığı ya da sahip olabilmek için zorlandığı ve devamlı olarak minimum yaşam standartlarının altında yaşam çabası verdiği durumu ifade etmektedir. Yoksunluk, kişinin sahip olması gereken temel maddi, manevi ve sosyal haklara erişememesi durumudur. Sosyal risk ise, kişinin yaşam güvencesinin tehlikede olması durumunu ifade etmektedir.⁴¹

Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, 2004 Hanehalkı Bütçe Anketi sonuçlarından elde edilen Yoksulluk Çalışmasına göre, Türkiye’de fertlerin % 1.29’u sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, % 25.6’sı ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşadığı görülmektedir. 2004 yılında yaklaşık 909.000 kişi açlık sınırının, 17.991.000 kişi ise yoksulluk sınırının altında

⁴¹ SHÇEK, “Yoksulluk ve Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Hizmetler Ön Komisyon Raporu”, s.8.

yaşamaktadır.⁴² Bu rakamlar, ülkemizde sosyal hizmet ve sosyal yardımlara olan ihtiyacı açıkça göstermektedir.

Kongar tarafından yapılan sınıflandırmada sosyal hizmet alanları; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut, ıslah, rehabilitasyon, sosyal refah, eğlence ve boş zaman değerlendirme olmak üzere sekiz başlık altında toplanmaktadır.⁴³

Sosyal hizmetlerin faaliyet alanında ülkemizde karşılaşılan en önemli problemlerden birisi göç ve plansız şehirleşmedir. Şehre gelen insanlara yeterli iş, aş ve gelir temin edilemeyince, ortaya işsiz ve vasıfsız insan kalabalığı, sokakta çalışan, dilenen ve hatta yaşayan çocuklar çıkmaktadır. Kırsaldan kentlere doğru gerçekleşen, plansız ve kontrol edilemeyen göç olgusu, plansız sanayileşme ve şehirleşme sonucunda göç edilen yerlerde oluşan çarpık şehirleşme ve gecekondulaşma, terk edilen yerlerde ise ekilemeyen ve atıl bırakılan topraklar, göç dikkate alınmadan yapılan ve kendine haline bırakıldığı için harabeye dönen yatırımlar ve bütün bunların sonucunda da işsizlik, yoksulluk ve sefalet manzaraları ortaya çıkmaktadır. Göç ve plansız şehirleşme sadece işsizlik ve yoksulluğa değil, aynı zamanda sosyal problemlerin çoğunu kendi içinde çözen dayanışmacı büyük aile yapısının bozulmasına ve parçalanmasına, bütün bunların sonucunda da sosyal hizmetlerin uğraş alanına giren pek çok problemin ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁴⁴

Ülkemizde yaşanan göçle ilgili rakamları incelediğimizde, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, 1995-2000 yılları arasında yerleşim yerleri (il merkezi, ilçe merkezi, bucak ve köy) arasında göç eden nüfus 4.788.193'tür. Buna göre, anılan dönemde her yüz kişiden 11'i yerleşim yerleri arasında, 8'i ise iller arasında göç etmiştir.

İşsizlikle ilgili verileri incelediğimizde ise, 2000-2005 dönemi içinde ekonomik krizin de etkisiyle, 2001 yılında işsiz sayısında 470.000 kişilik önemli bir artış meydana geldiği, bu artışın 2002 yılında da 497.000 kişilik rakamlara ulaşarak devam ettiği, ancak 2002 yılından itibaren işsiz sayısında ve işsizlik oranında önemli

⁴² TÜİK, **Rakamlar Ne Diyor? 2006**, s.12.

⁴³ Emre Kongar, **Sosyal Çalışmaya Giriş**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1972, s.34.

⁴⁴ Abay, "Türkiye'de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu", s.600.

bir değişiklik olmadığı görülmektedir. İşsiz sayısı 2005 yılında bir önceki yıla göre %0.9'luk bir artışla 2.500.000 kişi olarak tahmin edilmiştir.⁴⁵

Yukarıdaki açıklamalardan ve tanımından da anlaşıldığı gibi, çok geniş ve kapsamlı bir faaliyet alanına sahip olan sosyal hizmetlerin çözüm aradığı sorun ve olumsuzlukları şu başlıklar altında sıralayabiliriz;⁴⁶

- Evsizlik,
- Yaşlılık,
- Fiziksel ve zihinsel  z rl l k,
- İşsizlik,
- Ailevi sorunlar(aile içi şiddet, ihmal ve istismar),
- Geçim zorluğu, maddi sorunlar, fakirlik,
- Yalnızlık,
- Sosyal dışlanmışlık/yabancılık,
- Cinsiyet eşiitsizliği,
- Psikolojik sorunlar,
- Kişilik bozuklukları,
- Depresyon,
- Travma ve stres,
- Uyuşturucu madde ve alkol bağımlılığı,
- Kumar.

2.6.2. Hedef Kitle

Günümüzde sosyal hizmetler, sosyal politikanın hedeflediği çeşitli nüfus gruplarını içermektedir. Cinsiyet farkı olmaksızın her yaş grubunu kapsayan sosyal

⁴⁵ T  K, **Rakamlar Ne Diyor? 2006**, s.4-14-15.

⁴⁶ İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi, **Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi**, s.20.

hizmetlerin sorumlu olduğu kesimler, herhangi bir nedenle toplumda üretim etkinliklerinde yer alamayan ya da bu tür etkinliklere katılmakta zorlanan kişilerden oluşmaktadır. Devletin bakmak, korumak, gözetmek, desteklemek ve yetiştirmekle sorumlu olduğu bu kişiler sosyal hizmetlerin müracaatçı gruplarıdır.⁴⁷ Sosyal hizmetlerin hedef kitlesini de oluşturan bu grupları; kadınlar, yaşlılar, çocuklar (korunmaya muhtaç, sokakta yaşayan veya sokakta çalışan, suça itilmiş çocuklar), yaşlılar, özürlüler, mülteciler, sığınmacılar, özel ihtiyaç grupları (HIV, kanser ve lösemi hastaları, alkol ve madde bağımlıları, eşcinseller, hayat kadınları), evsizler, yoksullar,⁴⁸ suçlular ve doğal afetlere maruz kalmış olanlar şeklinde sınıflandırabiliriz.

Sosyal hizmetlerin sunduğu hizmetlerden yararlanmayı esas alarak, hizmet sunulan grupları başlıca şu başlıklar altında toplayabiliriz;⁴⁹

- Yaşlılara yönelik hizmetler,
- Gençlere yönelik hizmetler,
- Özürlülere yönelik hizmetler,
- Çocuklara yönelik hizmetler,
- Kadınlara yönelik hizmetler,
- Yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik hizmetler.⁵⁰

2.7. SOSYAL HİZMETLERE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

Anayasada ve değişik kanunlarda sosyal hizmetlere ilişkin ya da sosyal hizmetleri de ilgilendiren düzenlemelere yer verilmiştir. Sosyal hizmetlere ilişkin başlıca mevzuat aşağıda belirtilmiştir;

⁴⁷ SHÇEK, “Yoksulluk ve Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Hizmetler Ön Komisyon Raporu”, s.7.

⁴⁸ Kadir Fidancı, Fatih Kılıç, Ufuk Armut, “Sosyal Hizmet Mesleğinin Tanımı ve Müdahale Alanları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.627.

⁴⁹ Mahmut Doğan, “Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.621-623.

⁵⁰ İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi, **Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi**, s.21.

- 2709 sayılı ve 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,
- 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun,
- 5256 sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun,
- 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu,
- 775 sayılı Gecekondu Kanunu,
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu,
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- 2684 sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı ve Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun,
- 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun,
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu,
- 5251 sayılı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu,
- 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu,
- 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun,

- 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,
- 571 sayılı Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK,
- 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu,
- 2828 sayılı SHÇEK Kanunu,
- 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu,
- 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu,
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun,
- 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu,
- 227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK,
- 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL HİZMETLERİN ÖRGÜTLENMESİ, 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU VE BELEDİYELERİN SOSYAL HİZMETLERE İLİŞKİN GÖREVLERİ

3.1. TÜRKİYE’DE SOSYAL HİZMETLERİN ÖRGÜTLENMESİ

3.1.1. Mevcut Durum

Ülkemizde, 2828 sayılı Kanunla kurulan SHÇEK Genel Müdürlüğü ulusal düzeyde sosyal hizmetlerin planlanması, uygulanması, koordine edilmesi ve denetlenmesinden sorumlu temel kurumdur. Ayrıca, yine aynı Kanunla sosyal hizmetler alanındaki üst danışma birimi olan Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu oluşturulmuştur.

Sosyal hizmetler alanında SHÇEK Genel Müdürlüğü dışında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Genel Sekreterliği, Aile Araştırma Kurumu, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı kurularak, kendi alanlarında düzenleyici, koordinasyon ve işbirliğini geliştirici ve artırıcı fonksiyonlar üstlenmişlerdir.¹

Bu alanda yerel yönetimler, diğer bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri de doğrudan ya da dolaylı yükümlülük ve işlevlere sahiptirler. İş sağlığı ve güvenliği ile işsizlik sigortası uygulamaları ve yine aynı Bakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren SSK ve BAĞ-KUR Genel Müdürlüklerinin sunduğu çeşitli sosyal hizmetlerden dolayı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, huzurevi hizmetleri ve Altmış Beş Yaşını Doldurmuş Muhtaç ve Güçsüz Türk Vatandaşlarına

¹ DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar: Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, DPT Yayın No:2593, 2001, s.37-39.

Aylık Bağlanması Dair Kanunun uygulanması bakımından Maliye Bakanlığı'na bağlı Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, yoksullara yönelik değişik yardımları ve fakir ailelerin çocuklarına yönelik yurt ve burs sağlanması gibi hizmetleriyle Vakıflar Genel Müdürlüğü, parasız yatılı okullar, muhtaç ve özürhüleri eğitimleri alanındaki çalışmalarıyla Milli Eğitim Bakanlığı, yeşilkart uygulaması ve ücretsiz sağlık hizmetleri sağlanması açısından Sağlık Bakanlığı, sokak çocukları ve çocukların suçla itilmelerinin önlenmesi gibi alanlardaki çalışmalarıyla İçişleri Bakanlığı, Çocuk Koruma Kanununun uygulanması ve çocuk ıslah evleri hizmetleri açısından Adalet Bakanlığı, alt gelir gruplarına yönelik sosyal konut uygulamalarıyla Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, gençlik merkezleri ve özürhülere yönelik sağladığı sportif imkanlarla Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü sayabileceğimiz başlıca kamu kurumlarıdır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da öncelikli olarak kendi personellerinin yararlanması amacıyla hizmet sunan kreş gibi sosyal hizmet faaliyetleri bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin sosyal hizmetler alanında önemli görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bu konu ilerde ayrı bir konu başlığı olarak incelenecektir.

Demokratik sistemlerin en önemli unsurlarından olan sivil toplum örgütleri (STK) de, gönüllülük esasına dayalı olarak sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde önemli işlevlere sahiptirler. Ülkemizde, sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren STK'lar, devlet kaynaklarının yeterli olmadığı alanlarda ve durumlarda ihmal edilemeyecek katkılar sağlamaktadırlar.² STK'lar sosyal gereksinimleri karşılayarak, anlamlı bir yurttaşlık bilincinin oluşmasını ve toplum ruhunun yeni baştan yerleştirilmesini sağlamaktadırlar. STK'lar yalnızca bir araya gelmiş bir grup olmaktan çok daha fazla anlam ifade eden ve gelişen toplumsal koşullara göre değişime ayak uydurabilen, aktif ve kendilerini yenileyebilen örgütlerdir. STK'lar

² Metin Emiroğlu, "Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları Etkinliği", **Türkiye'de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.523.

topluma dinamizm kazandırmada ve toplumsal gelişmenin sağlanmasında da önemli fonksiyonlar üstlenmektedirler.³

STK'ların sosyal hizmetler ve sosyal yardım alanına daha etkin bir şekilde katılımını sağlayacak önlemler alınmasının önemi Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Sonuç Bildirgesinde de vurgulanmıştır.

3.1.2. Sosyal Hizmetlerin Sunumunda ve Örgütlenmesinde Karşılaşılan Başlıca Sorunlar

Türkiye’de, sosyal hizmetler alanında kaydedilen önemli gelişmelere rağmen, henüz istenilen ve olması gereken seviyede bir gelişim sağlanamadığı da bir gerçektir. Ülke genelinde tüm ihtiyaç gruplarına ve topluma yeterli düzeyde hizmet götürülememektedir. Hizmetler nitelik ve nicelik yönünden ihtiyacı karşılamaktan uzaktır.⁴ Sosyal hizmetler alanında yaşanan sorunları; idari yapılanmanın dağınıklığı, kaynak yetersizliği ve nitelikli personel yetersizliği olmak üzere üç grupta inceleyebiliriz.

3.1.2.1. İdari Yapılanmanın Dağınıklığı

Sosyal hizmetler alanındaki idari yapılanma, ilgili kurum ve kuruluşlar arasındaki yardımlaşma ve işbirliği, hizmetlerin etkili, verimli ve hızlı bir şekilde sunulması ve kaynak israfının önlenmesi açılarından büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de sosyal hizmetler alanındaki idari yapılanmada büyük bir dağınıklık mevcuttur. Bu alandaki yetki ve sorumluluk tek bir Bakanlık ya da kurumun uhdesinde bulunmamaktadır. Sosyal hizmetlerin idari bir bütünlük içinde yerine getirilmesi temel ilke olmasına ve bu görev SHÇEK Genel Müdürlüğü’ne verilmesine rağmen, sosyal hizmetler alanında görev ve sorumluluklar üstlenen farklı idari yapıların oluşturulmasıyla idari bütünlük bozulmuştur. Günümüzde, sosyal

³ Velittin Kalinkara, “Yaşlılık, Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.540.

⁴ DPT, **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar: Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.39.

hizmetler alanındaki en önemli sorunlardan birisini oluşturan bu husus, aynı zamanda yetki ve sorumluluk karmaşasının oluşmasına ve kaynak israfına yol açmaktadır.⁵

Türkiye’deki mevcut yapılanmada sosyal hizmetler bir yandan farklı merkezi yapılar içinde verilirken, bir yandan da bir mahalli idare birimi olan belediyeler tarafından yürütülmektedir. Aynı mekansal ölçek içerisinde birbirleriyle çok ilişkili olmayan ve bilgi toplama, değerlendirme ve karar verme mekanizmaları farklı olan kuruluşların yaptıkları hizmet yatırım ve uygulamaları birbirleriyle örtüşmemekte, birbirlerinin tekrarı olmaktadır.⁶ Sosyal hizmet ve yardımların bu şekilde farklı idari birimler tarafından sunulması karmaşık bir yapı ortaya çıkarmaktadır. Hizmet sunan idari birimler arasında yeterli koordinasyon ve işbirliği sağlanamadığı gibi, sosyal yardım ve hizmetlerden yararlananlar ile ilgili merkezi bir bilgi bankası da bulunmamaktadır. Bu nedenle, yardım alan ve hizmetlerden yararlanan kişilerin birden fazla kuruluştan yardım alıp almadığının ve durumlarında bir değişiklik olup olmadığının düzenli bir şekilde kontrol edilmesi de mümkün değildir. Bu da, zaten kıt olan kaynakların israf edilmesine yol açmaktadır.⁷

Bu konuda, sosyal hizmetler ve yardımlar alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişileri arasında koordinasyon ve işbirliği tesis edilerek güç birliği sağlanmasının ve mevcut kaynaklara en verimli şekilde işlerlik kazandırılmasının önemi Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Sonuç Bildirgesinde de vurgulanmıştır.

3.1.2.2. Kaynak Yetersizliği

Sosyal hizmetler alanında sunulan hizmetlerin istenilen seviyede ve kalitede olmasının en önemli koşullarından birisi, bu alanda kullanılabilecek yeterli kaynakları oluşturmaktır. Sosyal hizmetler alanında yaşanan önemli sorunlardan birisi de kaynak yetersizliğidir.

⁵ A.e.

⁶ SHÇEK, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Ön Komisyon Raporu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.87.

⁷ T.C.Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:9, 2005, s.47.

Ülkemizde, korunmaya muhtaç çocuk, genç, yaşlı, özürlü ve diğer kişiler ile gazi ve şehit yakınlarına karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından karşılanan sosyal hizmet ve yardım harcamalarının milli gelir içindeki payı 2004 yılı itibariyle sadece binde 8 ile sınırlıdır. Yine 2004 yılı dikkate alındığında, sosyal yardım ve hizmet harcamaları 3.486.180.995 YTL, yardım ve hizmetlerden yararlananların sayısı ise 21.537.985 kişidir. Yaralanan kişi sayısı göz önünde bulundurulduğunda, ayrılan kaynağın ne kadar düşük düzeyde kaldığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, mevcut sistemde sosyal yardımlardan kimlerin hangi oranda yararlanacağı hususunda bir standart da bulunmamaktadır.⁸

Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Sonuç Bildirgesinde kaynak yetersizliği konusunda, genel olarak sosyal refah, özel olarak da sosyal hizmetler ve yardımlar için GSMH'dan ayrılan payın ülkemizin sosyal sorun ve ihtiyaçları ile orantılı olmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Sosyal hizmetler alanında karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi de, yaşanan kaynak yetersizliğine ilave olarak mevcut kaynakların verimli ve rasyonel kullanılmamasıdır.⁹ Sosyal hizmetler alanında kaynak kullanımı ile ilgili planlamaların önceden yapılması, bu alanda merkezi bir bilgi sistemi kurulması ve görev üstlenen birimler arasındaki yardımlaşma ve bilgi alışverişinin güçlendirilmesi, kaynakların rasyonel kullanılmamasından doğan sorunların giderilmesine olumlu katkılar sağlayacaktır.

3.1.2.3. Nitelikli Personel Yetersizliği

Sosyal hizmetler alanında sunulan hizmetlerin kalitesini ve verimliliğini etkileyen en önemli faktörlerden birisi nitelikli personel istihdamıdır. Ülkemizde, bu alanda da önemli yetersizlikler yaşanmaktadır. Zaman zaman basın-yayın organları vasıtasıyla kamuoyuna yansıyan olumsuz örnekler ve son olarak da bir çocuk yuvasında yaşanan ve toplum vicdanını ciddi şekilde yaralayan olaylar, bu alandaki

⁸ A.e.

⁹ Kasım Karataş, “Belediyeler ve Sosyal Hizmetler”, (Çevrimiçi) http://www.korlerfederasyonu.org.tr/belediyeler_ve_sosyal_hizmetler.htm, 06.09.2006, s.1.

sıkıntıları gözler önüne sermektedir. Nitelikli personel yetersizliği genel olarak iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, yeterli sayı ve kalitede personel yetiştirilememesi, ikincisi ise personel istihdamında politik tercihlerin devreye girerek, sosyal hizmetler alanında çalışmak için yeterli eğitime ve şartlara sahip olmayan kişilerin çalıştırılmasıdır.

Sosyal hizmet ve yardım alanında ihtiyaç sahiplerinin tespiti ve daha sonra izlenmesi aşamalarında yeterli ve kalifiye personel olmaması nedeniyle bu hizmet ve yardımların etkin, verimli ve zamanında sunumu olumsuz etkilenmektedir.¹⁰ Sosyal hizmet eğitiminin yaygınlaştırılmamış ve uzmanlık alanlarına göre çeşitlendirilmemiş olması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alandaki yetersizliklerin giderilmesi ve ihtiyaç duyulan nitelik ve sayıda personel yetiştirilmesi amacıyla, sosyal hizmetler alanında lisans ve yüksek lisans düzeyinde eğitim veren fakülte ve yüksekokulların sayıları artırılmalıdır.

Bu hususla ilgili olarak Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Sonuç Bildirgesinde, sosyal hizmetler ve yardım alanında kalifiye insan gücü yetersizliğinin hızlı bir şekilde giderilmesi ve sosyal hizmetler eğitim programlarının yaygınlaştırılması önerilmiştir.

3.1.3. Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları Kapsamında Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulması amacıyla Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları yürütülmektedir. Bu alanda çalışmalar yapılacağı 24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 sayılı (mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da da yer almıştır. Kamu Yönetimi Reformu adı verilen bu çalışmalar kapsamında, kamu yönetimi alanında ve bu alanı düzenleyen mevzuatta önemli

¹⁰ SHÇEK, “Yoksulluk ve Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Hizmetler Ön Komisyon Raporu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.18.

değişiklikler öngörülmektedir. Bu çalışmaların temelini, 15 Temmuz 2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen, ancak Cumhurbaşkanı tarafından iade edilen ve henüz Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yeniden görüşülmeyen ve yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı oluşturmaktadır.

Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarıyla ilgili olarak, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da; kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirileceği, bunun için ilk aşamada, kamu yönetiminde uyulacak temel ilkeleri ortaya koyan ve özellikle merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak dağılımını netleştiren bir çerçeve kanun (Kamu Yönetimi Temel Kanunu) çıkarılacağı, ikinci aşamada ise Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışmalarının sağlayacağı veriler de değerlendirilerek, ilgili bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş kanunlarının gözden geçirileceği belirtilmiştir.

3.1.3.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Öngörülen Sistem

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında sosyal hizmetleri de yakından ilgilendiren düzenlemeler bulunmaktadır. Ülkemizdeki mevcut sosyal hizmetler örgütlenmesinde önemli değişiklikler öngörülmektedir. Anılan kanun tasarısının geçici 1. maddesinin (e) bendinde; SHÇEK Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile huzurevi, çocuk yuvası, kreş gibi tesislerinin, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallarının, alacak ve borçlarının, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personelinin belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine devredileceği hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü gibi, sosyal hizmetler alanında görevli temel kurum olan SHÇEK Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri, tesisleri ve personeliyle birlikte bütünüyle il özel idarelerine ve belediyelere devredilmesi planlanmaktadır.

3.1.3.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Öngörülen Sisteme Eleştirel Bakış

Özü itibariyle bir kamu hizmeti olan ve hedef kitlesi toplumun güçsüz kesimleri olan sosyal hizmetlerin uygulama yetkisinin tasarıda öngörüldüğü gibi mahalli idarelere devredilmesi konusunda değişik tereddüt ve karşı görüşler ileri sürülmektedir.

Sosyal hizmet alanında çalışmalar yapan çok sayıda akademisyenin ve uygulamada görev alan bürokratların katılımları ile gerçekleştirilen Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Komisyonunca hazırlanan Ön Komisyon Raporunda, uygulamanın sadece mahalli idarelere devredilmesi durumunda aşağıdaki hususlarda sorun ve güçlükler yaşanacağı belirtilmektedir;¹¹

- Aynı il çevresinde ayrı tüzel kişiliklere sahip çok sayıda belediyenin ve il özel idaresinin sorunlardan ve hizmetlerden sorumlu bulunması ciddi bir standart ve norm birliği sorunu yaratacaktır.
- Sorunlar öncelikle belediyelerde ortaya çıkacak, farklı siyasal ve toplumsal görüşlerin etkisi altında kalacak olan belediyelerin sorunlara ve çözümlere yönelik yaklaşımlarında ciddi farklılıklar olacaktır.
- Belediyelerin sahip oldukları inan gücü, maddi kaynak ve deneyimlerinin farklılığı da norm ve standart birliğini bozacak, hizmetin etkili sunumunda aksamalara yol açacaktır.
- Belediye sınırları dışında ve belediye örgütlenmesinin olmadığı kırsal kesimde yaşayanlara sunulacak hizmetler konusunda da ciddi sorunlar yaşanacaktır. Buralarda yaşayanlara yönelik hizmetlerde belediye dışında başka bir otorite devrede olacak ve bürokrasiden başlayan, hizmet tekrarları, otorite karmaşası kaynak israfı gibi ciddi sorunlar ortaya çıkacaktır.

¹¹ SHÇEK, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Ön Komisyon Raporu”, s.92-93.

- Birden fazla belediye ve il özel idaresini etkileyen, deprem gibi bir sorun ortaya çıktığında da politika geliştirme, planlama, uygulamada sorumluluk ve hizmetin finansmanı gibi ciddi sorunlar ortaya çıkacaktır. Bu durumlarda merkezde varlığını sürdürmekte olan SHÇEK benzeri bir kurumun devreye girebileceği düşünülse bile, uygulamaya yönelik yetkileri ve kaynakları elinden alınmış olan böyle bir kurumun nasıl başarılı olacağı, kurum ile aralarında hiyerarşik bir bağ bulunmayan belediyeler ve il özel idareleri arasında gerektiğinde kaynak ve eleman aktarımının nasıl gerçekleştirileceği hususlarında sorunlar yaşanabilecektir.
- Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olduğu yönetim çevrelerinde, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında sosyal hizmetler alanındaki görev dağılımında yaşanabilecek sorun ve güçlükler sosyal hizmet sunumunun etkililiğini zaafa uğratabilecektir.

Sosyal devlet olması Türk kamu yönetimine önemli görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Kamu hizmetlerine yönelik sosyal düzeneklerin geliştirilmesi ve bu konularda yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması da sosyal devletin sorumlulukları arasındadır. Bu kapsamda, ucuz konut sağlanması, kiralık konutların yaşanabilir standartlara kavuşturulması, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması, sağlık hizmetlerinin belirli düzeyde ücretsiz olarak sunulması ve piyasalaştırılmasının önlenmesi, sosyal güvenlik alanında sosyal sigorta ağının geliştirilerek, işçi hakları ve ücret düzeyi gibi temel sorunların çözülmesi gerekmektedir. Eğer bu hizmet alanlarına yönelik yapılacak düzenlemeler ile bu hizmetlerle ilgili sorumluluk tamamen mahalli idarelere aktarılırsa, hem istenen sonuçlar alınmayabilir, hem de hizmetlerin sosyal piyasa anlayışı ile sunulması zor olabilir. Bu da, gelir dağılımındaki eşitsizliğin artmasına yol açabilir ve sınıfsal oluşumları belirginleştirebilir.¹²

Özcan'a göre de, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılması, bizim sosyal hizmetler kurallarımızın yıllardan beri birçok

¹² Yusuf Karakılçık, Ayşe Özcan, "Yerellik İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.14, S.4, Ekim 2005, s.27.

Avrupa ülkesinden daha güzel ve yapıcı olduğu gözden kaçırılmadan, çok titizlikle ve dikkatlice yapılmalı, yerel yönetimlerin içinde değil, yanında ve bir bütünlüğü teşkil eden elemanlardan birisi olarak biçimlendirilmelidir.¹³

3.1.4. Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesine Yönelik Öneriler

Birinci Sosyal Hizmetler Şurası'nda tartışılan en önemli konu başlıklarından birisi sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasıdır. Gerek komisyon çalışmalarında, gerekse bireysel çalışmalar bölümünde konu incelenmiş ve değişik örgütlenme modelleri önerilmiştir.

Şura'daki üç komisyondan birisi olan Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Komisyonunca hazırlanan Ön Komisyon Raporunda karma bir örgütlenme yapısı önerilmiştir. Rapora göre; Türkiye' de sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasında ihtiyacı karşılayacak en uygun model, merkezi ve mahalli idarenin farklı ağırlıklarda temsil edildiği, sivil toplum ve özel girişimi de içeren karma bir yapıdır.

Bu modelde, sosyal hizmetler alanında politika oluşturma, planlama, işbirliği, eşgüdüm, denetim, standart ve norm birliği sağlama işlevlerinin yanı sıra, uygulamadan sorumlu olacak hizmet bakımından yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir ihtisas kurumu oluşturulması önerilmektedir. Bu kurum, özellikle belediyelerle uygulama sorumluluğunu paylaşabilme yeteneğine sahip olmalıdır. Belediyeler, sorumlu oldukları alanlarda sorunların ve gereksinimlerin belirlenmesi, politika oluşturma, planlama, kaynak sağlama, yatırım ve hizmet sorumluluğunun bizzat üstlenilmesi konularında yetkin oldukları ölçüde etkin olmalıdırlar. Yetkin olmayan belediye bölgelerinde ve belediye sınırları dışında kalan yerleşim yerlerinde sunulacak hizmetler, oluşturulacak kurumun sorumluluğunda yürütülmelidir. Oluşturulacak

¹³ Hıfzı Özcan, "Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları", **Türkiye'de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.508.

ihtisas kurumu, STK'ların sosyal hizmetler alanında etkin görevler üstlenmesini teşvik edici, yol gösterici ve koordinasyon sağlayıcı bir işleve sahip olmalıdır.¹⁴

Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Sonuç Bildirgesinde de aynı örgütlenme modeli ve yapı benimsenmiş, oluşturulacak yeni kurumun uygulama sorumluluğunu belediyeler ve il özel idareleri ile paylaşma yeteneğine sahip olması gerektiği belirtilerek, il özel idareleri de sisteme dahil edilmiştir.

Ön Komisyon Raporu ve Sonuç Bildirgesinde, Türk sosyal koruma sisteminin içinde etkili bir biçimde yer alacak ve sosyal hizmetlerin sunulmasından sorumlu olacak özel bir ihtisas kurumunun oluşturulması, bu kurumun uygulama yetkisini yetkinliği olan, sosyal hizmetler alanında hizmet sunabilecek kaynaklara, kurumsal birikime ve yeterli düzeyde ve sayıda yetişmiş personele sahip mahalli idare birimleriyle paylaşması, STK'ların ve özel girişimin de sisteme dahil edilmesi öngörülmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında ise sosyal hizmetler alanındaki uygulama yetkisi tamamen belediye ve il özel idarelerine verilmektedir.

Sosyal hizmetlerin yapılandırılması ile ilgili diğer çalışmaları incelediğimizde; Özcan'a göre, mahalli idareler ve sosyal hizmetlerin buradaki yeri tartışılırken Avrupa Birliği örneğinden çok Ülkemizin şartları, geçmişte yapılanlar ve geleceğe dair projelerin uygulanabilirliği göz önünde bulundurularak, valiliklerin ve belediyelerin bir odasında ve onların kolu olan bir yapı yerine özerk bir yerel yönetim kurumu olarak Sosyal Hizmetler Kurumu oluşturulmalıdır.¹⁵

Arıcı'ya göre de sosyal hizmetler ve yardımlar alanında yeni bir sosyal politika tespitine ve yeniden yapılandırmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaç, sistemin çağdaş gelişmelerin gerektirdiği seviyeye getirilmesi bakımından da bir gerekliliktir. Bu yapılandırmada sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki yetkiler sosyal güvenlikle ilgili bakanlığın (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) uhdesine verilmeli, tek bir elden politika belirlenmeli, yetkili ve görevli teşkilatlar yeni

¹⁴ SHÇEK, "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Ön Komisyon Raporu", s.93.

¹⁵ Özcan, "Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları", s.511.

kurulacak Türkiye Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Kurumu çatısı altında birleştirilmelidir.¹⁶

Başka bir çalışmada da; hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin ülke geneline yaygınlaştırılması için sosyal hizmet örgütlenmesinin gözden geçirilmesi ve hizmetlerin tek bir çatı altında toplanarak, Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kurulması önerilmektedir.¹⁷

Görüldüğü gibi, genel olarak ülkemizde sosyal hizmetler örgütlenmesindeki yapının gözden geçirilmesi ve sistemdeki mevcut dağınıklığın giderilerek, sosyal hizmetler alanında yetki ve görevlerin tek bir kurum ya da bakanlık uhdesinde toplanması yönünde bir görüş birliği bulunmaktadır. Ancak bu yapılanmanın, uygulama yetkisinin Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında öngörüldüğü gibi sadece mahalli idarelere devredilmesi şeklinde değil, özel bütçeye, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, yerelde de örgütlenen ve mahalli idareler, STK'lar ve özel girişimle işbirliği içinde çalışacak ve uygulama yetkisini belirli niteliklere sahip mahalli idarelerle paylaşacak, sistemin ana omurgasını oluşturacak özel bir kurumun kurulması şeklinde olması öngörülmektedir.

3.2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

3.2.1. Kanunun Amacı

Belediyelerimiz, uzun yıllar boyunca amaçlananın aksine, mahalli müşterek kamusal hizmetleri görme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, daha ziyade bayındırlık, imar, altyapı ve benzeri diğer kentsel hizmetleri yerine getiren merkezi idarenin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır.

¹⁶ Kadir Arıcı, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.586.

¹⁷ Kadir Fidancı, Fatih Kılıç, Ufuk Armut, “Sosyal Hizmet Mesleğinin Tanımı ve Müdahale Alanları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.632.

Ülkemizde, gerek akademik seviyede, gerekse bürokratik yönetim kademelerinde idari sistemimizin aşırı merkeziyetçi yapısı, mahalli idarelere aktarılan kaynakların yetersizliği, merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımında yaşanan tereddütler ve hukuki boşluklardan kaynaklanan olumsuzluklar, mahalli idareler üzerindeki aşırı vesayet, teşkilat ve personel yapısındaki yetersizlikler, açıklık ve demokratik katılım konusundaki yetersizlikler, rasyonel olmayan hizmet alanları, imar uygulamalarındaki yetersizlik, gecekondulaşma ve çarpık kentleşme gibi sorunlar üzerinde bir mutabakat bulunmaktadır. Ulusal kalkınma planlarında ve hükümet programlarında mahalli idare reformu hep en önemli hedeflerden biri olarak yer almaktadır.¹⁸ Fakat bu konularda 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılıncaya kadar önemli adımlar atılmadığı da bir gerçektir.

TBMM' ye sunulan ve kabul edilen 59. Hükümet Programı'nda;

“Kamu yönetimi sistemimizin, çağdaş yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda, merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması bakımından, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirilecektir.

Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezî yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir.

Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezî idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılacaktır.

¹⁸ Ahmet Yatkin, “Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, c.9, S.1, Ocak 2004, s.4.

Yerel Yönetim reformu çerçevesinde, merkezî idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir.” görüşlerine yer verilmiştir.

24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar’da ise;

“Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli ve müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.

Yapılacak reformlar sonrasında yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır.” denilerek, yapılacak Yerel Yönetim Reformunun ana hatları belirtilmiştir.

Fikri arka planında yer alan bu görüşler doğrultusunda, yukarıda belirtilen olumsuzlukları gidermek, en önemli mahalli idare birimi olan belediyelerin etkin ve verimli çalışmasını, Anayasada ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda düzenlenen ilkelere ve kamu yönetiminde geline çağdaş normlara uygun şekilde teşkilatlanmasını sağlamak amacıyla 1930 yılından beri uygulanan 1580 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak, Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları kapsamında Yerel Yönetim Reformunun en önemli ayağını teşkil eden 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe konulmuştur.

3.2.2. Kanun İle Getirilen Yenilikler

5393 sayılı Belediye Kanunu 87 asıl ve 5 geçici madde olmak üzere toplam 92 maddeden oluşmaktadır. Kanun ile getirilen düzenlemeleri aşağıda belirtilen dört ana grupta toplamak mümkündür;

- Belediyelerin kuruluşu, görev, yetki ve sorumlulukları,
- Organları ve teşkilat yapısı,
- Belediyelerin yönetimine ilişkin ilke, usul ve esaslar,
- Merkezi idare kuruluşları ile belediyeler arasındaki ilişkiler.

Yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile kıyaslandığında, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen başlıca yenilikleri ve farklı düzenlemeleri aşağıdaki başlıklar altında özetleyebiliriz;

Belediyelerde ölçek sorununu çözüme kavuşturmak amacıyla yeni esaslar getirilmiştir.(m.4)

Bir yerel idare biriminin nüfus ve alan olarak büyüklüğü, o idarenin yetki, görev ve sorumluluklarını belirlemede en önemli etkenlerden birisidir.¹⁹ Mahalli idarelere tahsis edilen kaynakların etkin şekilde kullanımı ve toplumsal faydanın azamileştirilebilmesi için mahalli idare birimlerinde optimal nüfus ve yerleşim alanı büyüklüğünün dikkate alınması gereklidir. Belirli bir nüfus büyüklüğüne ulaşamayan ve/veya belirli bir büyüklükte hizmet alanı bulunmayan mahalli idarelerde, kamusal mal ve hizmet üretim ve sunumundaki birim maliyetlerin yükseleceği öngörülmektedir.²⁰

Ülkemizde, birçok mahalli idare biriminin olması gereken ideal büyüklükte olmadığı, etkin hizmet sunumunu ve verimliliği sağlamak için bu birimleri

¹⁹ Nuri Tortop, “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.6, Kasım 1995,s.24

²⁰ Sacit Hadi Akdede, Ertuğrul Acartürk, “Türkiye’de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.14, S.3, Temmuz 2005, s.6.

büyütmenin zorunlu hale geldiği, yönetimde etkinliğe ve ekonomik gelişmenin hızlandırılmasına en çok önem verenler tarafından ifade edilmektedir.²¹

Yeni Belediye Kanununda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkesinden hareketle, bir yerleşim biriminde belediye kurulabilmesi için en az 2000 olan nüfus kriteri 5000'e, buna mukabil köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için bu yerleşim birimlerinin meskun sahaları arasındaki azami mesafe ise 5000 metreye çıkarılmıştır. 2000 yılı genel nüfus sayımına göre nüfusu 2000'in altına düşen ve birleşme ve katılmalardan yararlanamayan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, belli bir süreç içinde köye dönüştürülmeleri düzenlenmiştir. Ölçek bakımından küçük belediyelerin sunmaları gereken temel hizmetleri bile sunamadıkları, kaynaklarını daha çok cari giderleri için kullandıkları, yatırımlar için kaynak ayıramadıkları ve gerekli nitelikte vasıflı personel çalıştıramadıkları bilinmektedir. Bu değişikliklerle, mahalli hizmetlerin yürütülmesinde verim alınamayan, aksine kamu kaynaklarının kullanılmasında israfa neden olan çok küçük ölçekli belediyelerin kurulmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

İdari işlemlerin hızlı bir şekilde gerçekleşmesini önleyen bazı bürokratik engeller kaldırılmıştır. (m.6,9)

Belediye sınırlarının kesinleşmesi, sınır uyuşmazlıklarının çözümü, mahalle kurulması ve kaldırılması işlemlerinde daha basit bir sistem getirilmiş, belediye meclisinin kararı üzerine kaymakamın görüşü ve vali onayı yeterli görülmüştür.

Mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde belediyelerin genel görevli oldukları vurgulanmış, görev alanları genişletilmiştir.(m.14)

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde; **“Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır”** denilerek,

²¹ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, 4.bs., İstanbul, Cem Yayınevi, 2000, s.45.

kanunlarla başka kuruluşlara verilmeyen ya da açıkça yasaklanmayan mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde belediyelerin genel görevli, merkezi yönetim organlarının ise özel görevli olduğu vurgulanmıştır. Bu düzenleme, belediyelerin gerçek bir mahalli idare birimi olmaları yolunda atılmış önemli adımlardan birisi olarak nitelendirilmektedir.²² Bu görev anlayışı ve tanımı, yeni Kanunla getirilen en önemli anlayış farklılıklarından birisini oluşturmaktadır. Aynı madde de belediyelerin bazı görev ve sorumlulukları ana başlıklar halinde sayma yoluyla da belirtilmiştir.

Belediyelerin yetkileri artırılmıştır.(m.15)

Kanunda yapılan düzenlemelerle belediyelere;

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkları anlaşılmayla çözümlmek,
- Gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesine ilişkin bütün işleri yapmak,
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak gibi ilave yetkiler verilmiştir.

Belediye mallarına da devlet malı statüsü tanınmıştır.(m.15)

Belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve belediye taşınmazları hakkında da 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. inci maddesi hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

²² Halis Yunus Ersöz, “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri”, (Çevrimiçi) http://www.sosyalsiyaset.com/documents/belediye_ss_deneyimleri.htm, 17.09.2006, s.3.

Daha etkin bir belediye meclisi yapısı oluşturulmuştur.(m.17,20,24,25)

Meclisin, belediyenin karar organı olduğu vurgulanarak, her ayın ilk haftası önceden kararlaştırılan günde toplanacağı ve bütçe görüşmesine rastlayan toplantının en çok yirmi gün, diğer toplantıların en çok on beş gün olacağı düzenlenmiş, olağanüstü toplantı uygulamasına son verilmiştir.

Belediye meclisi üyeleri arasından ihtisas ve denetim komisyonları kurulması hükmü getirilmiş ve getirilen bu değişikliklerle mahalli hizmetlerin daha katılımcı, şeffaf ve meclisin etkin denetimi altında yapılması amaçlanmıştır.

Kanunun bütünü ve belediye meclisi ile ilgili hükümlerini birlikte değerlendirdiğimizde, belediye idarelerindeki başkan merkezli yapının değiştirilerek, başkan ve meclis arasında bir denge oluşturulmaya çalışıldığını, hatta ağırlık merkezinin belediye meclisine doğru kaydığını söylememiz mümkündür.

Belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisi azaltılmıştır..(m.23)

Daha önce yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için öngörülen onay sistemine son verilmiş, kararların kesinleşmesinde uygulanan mülki idare amiri onayına sunulması esassından vazgeçilerek, kararların en geç yedi gün içinde mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği, mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar için idari yargıya müracaat edebileceği esası benimsenerek, bu alandaki vesayet uygulamasına son verilmiş ve hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir.

Kent konseyi kurulması öngörülmüş ve sivil toplum örgütleriyle belediyeler arasındaki işbirliği ve iletişim artırılmıştır.(m.24,76)

Belediyelerin yardım ve desteğiyle; mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, noterler, sendikalar, varsa üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasi parti ve kamu kurum ve kuruluşu temsilcilerinden müteşekkil kent konseyleri kurulması öngörülmüştür.

Ayrıca, mahalle muhtarlarına ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilme ve görüş belirtebilme imkanı getirilmiştir.

Bu düzenlemeler ile daha şeffaf, katılımcı ve çoğulcu bir belediye yapısı öngörülmüş, yerel demokrasinin ve demokratik değerlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

Belediye başkanlarının, görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alması, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını veya yöneticiliğini yapmaları yasaklanmıştır.(m.37)

Bu düzenleme ile belediye başkanının tarafsızlığının korunması ve sadece başkanlık görevine yoğunlaşması amaçlanmıştır.

Stratejik plan ve performans programı hazırlanması uygulaması başlatılmıştır.(m.41)

Belediye başkanının seçimlerden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunacağı hükme bağlanmıştır. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılmasının zorunlu olmadığı belirtilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı taslağında stratejik plan kavramı; **“Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan...”** şeklinde tanımlanmıştır.²³

²³ Fethi Aytaç, “Bazı Belediyelerimizin Hazırlamakla Yükümlü Oldukları Stratejik Plan Üzerine Düşünceler”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, c.10, S.8, Ağustos 2005, s.4.

Bu düzenleme ile altyapı, ulaşım ve çevre gibi temel hizmetler açısından kentlerin geleceğinin uzun dönemli olarak planlanması ve bu çalışmalar yapılırken üniversite, meslek odaları ve ilgili sivil toplum örgütlerinin de katkı ve görüşlerinin alınması esası benimsenmiştir.

Belediyelerde personel istihdamı ile ilgili olarak norm kadro uygulaması esası benimsenmiş, personel giderlerine sınırlama getirilmiş, nitelikli personel çalıştırılması kolaylaştırılmıştır.(m.49)

Personel istihdamında norm kadro esası getirilmiş ve yıllık toplam personel giderlerinin bütçe gelirlerinin % 30’nu, nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerde % 40’nı geçemeyeceği düzenlenmiştir.

İyi yönetimin en önemli unsurlarından birisi kaynakları tasarruf kurallarına uygun kullanmaktır. Kaynakları tasarruflu kullanan iyi bir sevk ve idarenin en önemli unsuru ise, teşkilatlanma ve örgütlenmenin tasarruf kurallarına uygun şekilde yapılmasıdır.²⁴

Bu açıdan bakıldığında, yeni düzenleme ile belediyelerin politik nedenlerle ve oy kaygısıyla gerektiğinden fazla ve niteliksiz personel çalıştırmalarının ve dolayısıyla da toplumun hizmetine aktarılacak kaynakların israf edilmesinin önlenmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Belediyelerin denetlenmesi ile ilgili esaslarda değişiklikler yapılmış ve yeni yöntemler getirilmiştir.(m.55,57)

Merkeziyetçi yapısının gereği olarak, mahalli idareler üzerinde güçlü bir denetim sistemine sahip olan ülkemizde, uygulanan denetim sistemi zaman içinde yeni gelişmeler ışığında kapsamlı bir düzenlemeye tabi tutulmadığı için etkinliğini kaybetmiştir. Bugüne kadar merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde uygulamaya çalıştığı denetim, yerel hizmetlerin planlı, programlı ve etkin biçimde yerine

²⁴ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerde Yönetimin Verimli Çalışmasında Çalışanların Sorumlulukları”, **İller Ve Belediyeler Dergisi**, S.701, Mayıs-Haziran 2006, s.17.

getirilmesini sağlayamamış, genellikle biçimsel bir denetimin ötesine geçememiştir.²⁵

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda getirilen düzenleme ile belediyeler üzerindeki denetimin kapsamı iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali kontrol ve performans ölçümü olarak belirlenmiştir. Bu üç unsurdan oluşan denetim iç denetim ve dış denetimden oluşmaktadır. İç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre yapılması öngörülmektedir. İç denetim belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler, dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılacaktır.

Belediyelerin mali iş ve işlemleri üzerindeki İçişleri Bakanlığı'nın mevcut mali denetim yetkisi kaldırılmıştır. Dış denetimin ikinci boyutu olan mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği düzenlenmiştir.

Kanun ile getirilen yeni bir denetim ve kontrol yöntemi de hizmetlerde aksama olması durumunda devreye girecek olan müdahale sistemidir.²⁶ Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanı hizmetlerde meydana gelen aksamanın, hizmetin özelliğine göre makul bir sürede giderilmesini belediye başkanından istemesine rağmen olumlu bir gelişme sağlanmazsa, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi il valisinden isteneceği düzenlenmiştir. Vali, öncelikle belediyenin ve ihtiyaca göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını kullanarak aksamayı giderecektir.

Bu düzenleme ile mahalli hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalardan dolayı yöre halkının zarar görmesinin önlenmesi amaçlanmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, kamu hizmetlerinin kesintisiz şekilde sunumunun sağlanması amacıyla merkezi idarenin harekete geçebilmesine imkan verilmiştir. Müdahale için

²⁵ Birol Ekici, M. Cem Toker, "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.14, S.1, Ocak 2005, s.25.

²⁶ A.e., s.10.

halkın sağlık, huzur ve esenliğinin hayati derecede olumsuz etkilenmesi kıstası getirilerek, merkezi idarenin belediyeler üzerindeki keyfi ve siyasi müdahalelerinin önlenmesi amaçlanmıştır.

**Belediyelerin borçlanmalarına disiplin ve sınırlamalar getirilmiştir.
(m.68)**

Belediyelerde dış borçlanma, sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin karşılanması için ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılabilecektir. İç borçlanma hususunda ise, bir yıl içinde sadece belediye meclisi kararıyla yapacakları toplam borç miktarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılan miktarının % 10'unu geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. % 10'u geçen borçlanmalar için İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir.

Ayrıca, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacaktır. Ancak, bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı düzenlenmiştir.

Belediyelerin arsa ve ucuz konut üretimi kolaylaştırılmıştır.(m.69)

Arsalar hariç, üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olmaktan çıkarılmıştır. Belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledileceklerle ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabileceği düzenlenmiştir.

Bu düzenleme ile belediyelerle ilgili en yoğun eleştiri konularından birisi olan çarpık kentleşme ve gecekondulaşma sorununa çözüm bulunması amaçlanmıştır.

Belediyelerin borç ve alacakları ile ilgili takas ve mahsup sistemi getirilmiştir.(m.72)

Belediyelerin, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında olan hazine alacakları hariç olmak üzere, genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan özel hukuk ve kamu hukukuna tabi alacak ve borçlarının takas ve mahsup edilebileceği hükmü getirilmiştir.

Belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama yetkisi verilmiştir.(m.73)

Belediyeler; kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamak yetkisine sahip kılınmışlardır.

Belediyelere, diğer kuruluşlarla ortaklaşa iş yapabilme imkanı sağlanmıştır.(m.75).

Belediyelerin, diğer mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilecekleri veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri ve bu amaçla kaynak aktarımında bulunabilecekleri,

Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilecekleri, geçici olarak araç ve personel temin edebilecekleri,

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri,

Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilecekleri veya süresi 25 yılı geçmemek üzere tahsis edebilecekleri düzenlenmiştir.

Belediyelere diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışma yetkisi verilmiştir. (m.78)

Bu düzenleme ile yazışmaların daha hızlı yapılması ve bürokrasinin azaltılması amaçlanmıştır.

Getirilen tüm bu yenilik ve değişiklikler, belediyelerin hizmet üretmedeki etkinliğini, verimliliğini ve kalitesini artırmaya yönelik düzenlemeler olup, belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlar açısından da büyük önem taşımaktadırlar.

3.2.3. Kanuna Göre Belediyelerin Görevleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri, belediyelerin görev ve sorumlulukları başlıklı 14. maddede düzenlenmiştir. Maddenin düzenlenmesinde, sayılan bazı hizmetler için **“yapar, yaptırır, açar”** gibi ibareler kullanılarak belediyelerin bu hizmetleri yapacakları veya yaptıracakları belirtilmiş, sayılan diğer bazı hizmetler için ise **“yapabilir, yaptırabilir, karşılayabilir, açabilir, işletebilir, sağlayabilir, edebilir, verebilir”** gibi ibareler kullanılarak belediyelerin bu hizmetleri isterlerse yapabilecekleri veya yaptırabilecekleri belirtilerek, belediyelerin görev ve sorumlulukları farklı şekilde vurgulanmıştır. Kanunda açıkça belirtilmese de, bu vurgu farkından dolayı belediyelerin görevlerini zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak iki grup şeklinde değerlendirebiliriz.

3.2.3.1. Belediyelerin Zorunlu Görevleri

Belediyelerin yapmak zorunda olduğu görevler 5393 sayılı Kanunun 14. maddesinin (a) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetleri belediyelerin zorunlu görevleri olarak düzenlenmiştir.

Kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma görevi ise, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler için zorunlu görevler olarak kabul edilmiştir.

3.2.3.2. Belediyelerin İsteğe Bağlı Görevleri

Belediyelerin isteğe bağlı görevleri 5393 sayılı Kanunun 14. maddesinin (b) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre; okul öncesi eğitim kurumları açmak^(*), devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılamak, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açmak ve işletmek, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımlarını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek, gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödöl vermek ve gıda bankacılığı yapmak görevleri belediyelerin istemeleri ve imkanları ölçüsünde yapacakları isteğe bağlı görevler olarak düzenlenmiştir.

(*) Anayasa Mahkemesi 22.09.2005 tarih ve E. 2005/95, K. 2005/14 sayılı Kararı ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde yer alan “okul öncesi eğitim kurumları açabilir;” bölümünün yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.

3.2.3.3. Belediyelerin Görevleri İle İlgili Temel Esaslar

Belediyelerin görevleri ve bu görevleri yerine getirirken sunacakları hizmetlerle ilgili temel esaslar da Kanunun 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerin görev ve hizmetleri ile ilgili temel esaslar şunlardır;

- Görev ve hizmetler mahalli müşterek nitelikte olacaktır,
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası belediyenin mali durumuna ve hizmetin ivediliğine göre belirlenecektir,
- Hizmetler vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacaktır,
- Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanacaktır,
- Hizmet sunulacak alan belediye sınırlarını kapsayacak, ancak belediye meclisi kararıyla mücavir alanlara da hizmet sunulabilecektir.

3.3. BELEDİYELERİN SOSYAL HİZMETLER ALANINDAKİ GÖREV VE SORUMLULUKLARI

3.3.1. Sosyal Hizmetlerin Mahalli İdarelerce Yürütülmesi

Bir ülkede uygulanmakta olan sosyal politikalar ve topluma sunulan sosyal nitelikli hizmetler, toplumsal barış, huzur ve güven ortamının sağlanmasına katkı sağlayan en önemli faktörlerdendir. Sosyal hizmetler yapısal özellikleri gereği yerel nitelikli hizmetlerdir ve bu özelliklerinden dolayı Dünyanın birçok ülkesinde yerinden yönetilmekte ve mahalli idarelerce sunulmaktadır.

Günümüzün gelişen, küreselleşen ve aynı zamanda yerelleşen dünyasında belediyelerin görevleri sadece imar, altyapı, temizlik, çevre ve kent içi ulaşım gibi geleneksel hizmetlerin sunulması değildir. Belediyelerin en önemli görevlerinden birisi de beldede yaşayan vatandaşların sosyal sorunlarıyla ilgilenmektir. Bu da, belediyelere sosyal hizmetler alanında önemli görev ve sorumluluklar yüklemektedir.

Gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunda sosyal hizmetler mahalli idareler tarafından yürütülmektedir. Genel olarak hizmetlerin planlama ve denetimi devlet tarafından yapılmakla birlikte, uygulama ve finansman mahalli idarelerce sağlanmaktadır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nda da hizmetin en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi esası benimsenmiştir. Sosyal hizmetlerin yerinden yönetilmesinin, mahalli idarelerin envanter ve kaynaklara ulaşım bakımından daha etkin ve koordineli olması ve böylece hizmetlerin daha kolay yerine getirilmesi gibi avantajları da bulunmaktadır.²⁷

Kent yönetiminde temel ve en önemli hizmetler olarak değerlendirilebilecek ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık ve spor alanlarındaki hizmetlerin, kent yaşamında toplumsal uzlaşmayı sağlamakla görevli birimler tarafından, kentte yaşayanların istek ve görüşleri doğrultusunda yürütülmesi önemlidir. Bunu sağlamakla öncelikli olarak görevli olan belediyelerin, çağdaş belediyeçilik anlayışının önemli bir uzantısı olan sosyal hizmetler alanında da öncü rol oynamaları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesinde aktif olmaları gerekmektedir. Sosyal ve kültürel hizmetlerin yöresel özelliklere göre farklılıklar göstermesi ve yöreye özgü değişik ihtiyaçların ortaya çıkması, bu tür hizmetlerin mahalli idareler tarafından sunulmasını zorunlu kılan diğer nedenlerdendir. Kentte yaşayanların büyük kesiminin ilgisini çeken bu tür hizmetler, belediyeleri halkın gündemine sokmakta ve yerel demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır.²⁸

Ülkemizde de belediyeler özellikle son dönemlerde daha fazla sosyal yardım işlevi üstlenmeye başlamışlardır. Mahalli idarelerin sosyal yardım görevi, sosyal politikanın amaçlarına ulaşması bakımından çevre sağlığı ve bir dereceye kadar da sağlık kurumlarının kurulması ve işletilmesi görevlerine göre, doğrudan mahalli düzeydeki ihtiyaç sahiplerini hedef aldığı için daha önemlidir. Böylece, mahalli birimdeki varlıklı bireylerden yoksullara veya bakıma muhtaç olanlara bir gelir transferi gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin özürllülere, çocuklara ve kimsesiz

²⁷ Mahmut Doğan, “Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.624.

²⁸ Fidancı, Kılıç, Armut, “Sosyal Hizmet Mesleğinin Tanımı ve Müdahale Alanları”, s.630-631.

kadınlara yönelik faaliyetleri ise kurumsal bir çerçeve kazanmaya başlamıştır.²⁹ Ekonomik durumu ve teşkilat yapısı itibariyle daha fazla kaynaklara ve nitelikli personele sahip belediyelerin ve özellikle de büyükşehir belediyelerinin sosyal hizmetler ve yardımlar alanında daha fazla görev ve sorumluluk üstlendikleri görülmektedir.

3.3.2. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardımlara İlişkin Görevleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelere sosyal hizmetler alanında önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir. Kanunun 14. maddesi belediyeleri mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve sınırları içindeki vatandaşların refahının artırılmasında etkin kuruluşlar haline getirmiştir. Öyle ki, belediyelerin sosyal hizmet ve yardım, gençlik ve spor, işsizliğin önlenmesi amacıyla meslek ve beceri kazandırma, kültür ve sanat, konut ihtiyacının karşılanması gibi hizmetleri yapacakları ya da yaptıracakları düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin kadın ve çocuklar için koruma evleri açacakları da aynı maddede düzenlenerek, belediyelere önemli bir sosyal hizmet görev ve sorumluluğu yüklenmiştir. Burada belli bir nüfus kriteri getirilmek suretiyle, bu görevin belli ölçeğin üzerindeki belediyelere verilmesi bize göre de uygun bir yaklaşımdır. Belirli büyüklüğün altındaki belediyelerin bu tür hizmetler için yeterli kaynakları bulunmadığı, kaynakları olsa bile bu tür sosyal hizmetlerin gerektirdiği nitelikli personele sahip olmadıkları bilinen bir gerçektir.

Yine aynı maddede, belediyelerin isteğe bağlı olarak okul öncesi eğitim kurumları ile sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilecekleri ve işletebilecekleri, gıda bankacılığı yapabilecekleri, gerektiğinde öğrencilere gerekli desteği sağlayabilecekleri düzenlenmiştir.

Maddede düzenlenen önemli esaslardan birisi de, belediyelerin sunacakları hizmetlerde özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumlarına uygun yöntemler

²⁹ Ersöz, “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri”, s.7.

kullanmalarına ilişkindir. Getirilen bu düzenleme doğrultusunda, belediyeler sunacakları her tür hizmetlerde özürü, yaşlı, muhtaç ve yoksulların durumlarına uygun yöntemler kullanacaklardır.

Kanunun aşğıda belirtilen diğr bazı maddelerinde de sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin düzenlemeler mevcuttur.

Kanunun 13. maddesinde, belediyelerin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar yapacakları, herkesin ikamet ettiğı beldenin hemşehrisi olduğı, belediye yardımlarından yararlanma hakkı bulunduğı ve yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulmasının zorunlu olduğı hususları düzenlenmiştir.

Kanunun 15. maddesinde, izinsiz satış yapması nedeniyle faaliyetten men edilen seyyar satıcılar tarafından cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malların belediyeler tarafından yoksullara dağıtılacağı hususu düzenlenmiştir.

Kanunun belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38. maddesinde yapılan düzenleme ile belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğı için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneğı kullanmak, özürürlere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürürlüler merkezi oluşturmak belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

Kanunun belediyenin giderlerini düzenleyen 60. maddesinde, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürürlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar da belediye giderleri arasında sayılarak, belediyelerin bu tür hizmetler için kaynak ayırmaları gerektiğı hususu belirtilmiştir.

Kanunun kent konseylerini düzenleyen 76. maddesinde, kent konseyinin kent yaşamında sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilkesini hayata geçirmeye çalışacağı belirtilmiştir.

Kanunun belediye hizmetlerine gönüllü katılımı düzenleyen 77. maddesinde ise, belediyenin sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve yardım hizmetleriyle, yaşlılara,

kadın ve çocuklara, özörlölere, yoksul ve dölşönlere yönelik hizmetlerin yapılmasında, beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönöllö kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacakları vurgulanmıştır.

Göröldüğü gibi, Kanun belediyelere önemli sosyal hizmet görevleri vermiş ve bu hizmetlerin sunumu ile ilgili esasları düzenlemiştir.

3.3.3. Diğer Kanunlarda Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardımlara İlişkin Görevleri

Belediyelerin sosyal hizmet ve yardım görevleri ile ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeler yukarıda açıklanmıştır. Diğer bazı kanunlarda da belediyelerin sosyal hizmet ve yardım görevleri ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir. Belediyelere görevler yükleyen bu kanunlardan başlıcaları aşağıda belirtilmiştir;

3.3.3.1. 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu

Çocuk Koruma Kanunu'nda, çocuklara yönelik sunulacak sosyal hizmetlerle ilgili önemli hususlara yer verilmiştir.

Kanunun 5. maddesinde; **“Koruyucu ve destekleyici tedbirler, çocuğın öncelikle kendi aile ortamında korunmasını sağlamaya yönelik danışmanlık, eğitim, bakım, sağlık ve barınma konularında alınacak tedbirlerdir. Bunlardan;**

- a) **Danışmanlık tedbiri, çocuğın bakımından sorumlu olan kimselere çocuk yetiştirme konusunda; çocuklara da eğitim ve gelişimleri ile ilgili sorunlarının çözümünde yol göstermeye,**
- e) **Barınma tedbiri, barınma yeri olmayan çocuklu kimselere veya hayatı tehlikede olan hamile kadınlara uygun barınma yerleri sağlamaya yönelik tedbirlerdir.”** şeklinde düzenleme getirildikten sonra, 45. maddesinde yukarıda belirtilen danışmanlık ve barınma tedbirlerinin Milli Eğitim Bakanlığı, SHÇEK ve yerel yönetimler

tarafından yerine getirileceği belirtilmiş ve belediyelere de görevler verilmiştir.

3.3.3.2. 5378 Sayılı Özürlüler Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kanun ile özürlülere yönelik olarak çok önemli düzenlemelere yer verilmiş, mahalli idarelere ve özellikle de belediyelere önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

Kanunun 13. maddesinde; **“Sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri belediyeler tarafından da verilir. Belediyeler bu hizmetlerin sunumu sırasında gerekli gördüğü hallerde, halk eğitim ve çıraklık eğitim merkezleri ile işbirliği yapar. Özürlünün rehabilitasyon talebinin karşılanamaması halinde özürlü, hizmeti en yakın merkezden alır ve ilgili belediye her yıl bütçe talimatında belirlenen miktarı hizmetin satın alındığı merkeze öder.”** denildikten sonra, ülkemiz açısından çok ciddi bir eksiklik ve ihtiyacı giderecek şekilde geçici 2. maddesinde; **“Kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resmi yapılar, mevcut tüm yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel altyapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapılar bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yedi yıl içinde özürlülerin erişilebilirliğine uygun duruma getirilir.”**, geçici 3. maddesinde ise; **“Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, şehir içinde kendilerince sunulan ya da denetimlerinde olan toplu taşıma hizmetlerinin özürlülerin erişilebilirliğine uygun hale getirilmesi için gereken tedbirleri alır. Mevcut özel ve kamu toplu taşıma araçları, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yedi yıl içinde özürlüler için erişilebilir duruma getirilir.”** şeklinde düzenlemeler getirilmiştir.

Anılan Kanunun geçici 2. ve 3. maddelerinin uygulanması ile ilgili olarak, 12 Temmuz 2006 tarihli ve 26226 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Binaları, Kamuya Açık Alanlar ve Toplu Taşıma Araçlarının Özürlülerin Kullanımına Uygun Duruma Getirilmesi konulu 2006/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nde; **“Özürlü vatandaşlarımızın toplumsal yaşama tam katılımlarının sağlanması hedefine**

ulaşabilmek için kamu kurum ve kuruluşlarının kullandıkları binalar, kamuya açık alanlar ve toplu taşıma araçlarının zrllerin kullanımına uygun duruma getirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu amaçlarla yrrlge konulmuş bulunan 5378 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resm yapıların, mevcut tüm yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel altyapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapıların zrllerin erişebilirliğine uygun duruma getirileceği; geçici 3'üncü maddesinde de, Büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin, şehir içinde kendilerince sunulan veya denetimlerinde gerçekleştirilen toplu taşıma hizmetlerinin zrllerin kullanımına uygunluğunu sağlayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu uygulamaların gerçekleştirilmesi için tanınan 7 yıllık süre 7/7/2005 tarihinde başlamıştır.

Bu konudaki en büyük görev yerel yönetimlere düşmektedir. Bu düzenlemeler, belediyeler ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanacak eylem planları doğrultusunda gerçekleştirilecektir. Eylem planları, kısa vadeli (2005-2007), orta vadeli (2008-2010) ve uzun vadeli (2011-2012) olarak belirlenecek, bu planlar dahilinde hazırlanacak yıllık raporlar İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık zrller İdaresi Başkanlığı tarafından takip edilerek değerlendirilecektir. Belediyeler bu düzenlemelerin Türk Standardları Enstitüsünün ilgili standartlarına uygun olmasına dikkat edecekler, satın alacakları, kiralayacakları veya denetimlerinde bulunan toplu taşıma araçlarının zrllerin kullanımına uygun olmasını sağlayacaklardır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının kullandıkları yapılar da anılan süre içerisinde zrllerin kullanımına uygun hale getirilecektir.

alışmalar sırasında tereddüt edilen hususlarla ilgili bilgiler Başbakanlık zrller İdaresi Başkanlığından istenebilecektir." denilerek, uygulamanın belirli bir takvime bağlı olarak zamanında yapılması için belediyelerin

eylem planları hazırlamaları ve uygulamanın İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından takip edileceği belirtilmiştir.

3.3.3.3. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

Kanunun belediyelerin umumi hıfzıssıhha ile ilgili görevlerini düzenleyen 20. maddesinde aşağıdaki hususlar da belediye görevleri arasında sayılmıştır;

- Umumi mahallerde halkın sıhhatine zarar veren amiller izale,
- Sari hastalıklarla mücadele işlerine muavenet,
- İlk tıbbi imdat ve muavenet teşkilatı,
- Hastahane, dispanser, süt çocuğu, muayene ve tedavi evi, aceze ve ihtiyar yurtları ve doğum evi tesis ve idaresi,
- Meccani doğum yardımı için ebe istihdamı.

Kanunun belediyelere sosyal içerikli görevler yükleyen diğer maddeleri incelendiğinde ise; 105. maddesinde; **“Frengi ve belsoğukluğu ve yumuşak şankr müptelaları bütün resmi sıhhat müesseselerinde veya Hükümet ve belediye tabipleri tarafından parasız tedavi edilir.”**, 154. maddesinde; **“Hükümet ve belediye tabipleri ve ebeleri fakir kadınların doğurmasından meccanen yardıma mecburdurlar.”**, 161. maddesinde; **“Metrük çocukları altı yaşını ikmal edinceye kadar mahalli belediyeleri ... himayeye mecburdurlar. Hususi müesseseleri olmayan yerlerde belediyeler bu çocukları icap ederse bir ücret mukabilinde bakılmak ve büyütülmek üzere aileler nezdine verirler.”**, 162. maddesinde; **“Nüfusu on binden fazla olan mahallerde belediyeler bir "Süt çocuğu muayene ve müşavere evi" tesis ederler.”**, 165. maddesinde; **“On yaşından aşağı çocuğun babası, anası veya öksüz olanlarda sair hısımları tarafından hayat ve sıhhatı ve ahlakını tehlikeye maruz bırakacak fena muameleye, teşviklere veya cebre duçar olduğu takdirde bunların belediye veya Devlet müesseselerine kabul edilmek üzere nezdinde bulunduğu kimselerden ayrılması caizdir.”**, 168. maddesinde; **“Her şehir ve kasaba belediyeleri o şehir ve kasabanın vüs'at ve nüfusunun adedine göre icap eden büyüklükte küçük çocukların temiz hava**

almasına mahsus bir veya mütaaddit bahçeler ve spor meydanları vücade getirmeğe mecburdurlar.” ve 176. maddesinde; “Mahalli belediyelerince bar, kabare, dans salonları, kahve, gazino ve hamamlarda on sekiz yaşından aşağı çocukların istihdamı menolunur.” şeklinde düzenlemeler getirildiği görülmektedir.

3.3.3.4. 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun

Kanun ile hizada ve seferde 45 günden fazla müddetle askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine belediyelerce aile yardımı yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu Kanun uyarınca yapılacak yardımlar için imkânları yetersiz kalan belediyelere, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarından bütçe imkânları dahilinde yardım yapılabileceği de belirtilmiştir.

3.3.3.5. 1005 Sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun

Kanunun 2. maddesinde getirilen düzenleme ile; Millî Mücadeleye iştiraklerinden dolayı kendilerine İstiklal Madalyası verilmiş ya da 1950 yılında Türk Tugayının Kore'ye ayak bastığı tarihten başlayarak 1953 yılında Pan-Munjon Ateşkes Anlaşmasına kadar olan dönem içerisinde Kore'de fiilen savaşa katılmış veya 1974 yılında Temmuz 1. ve Ağustos 2. Barış Harekatına Kıbrıs'ta fiilen görev olarak katılmış Türk vatandaşlarıyla harp ve vazife malûlleri ve bunların eşleri ile şehitlerin eşleri ve şehitlerin anne ve babalarının belediyelere, belediyeler tarafından kurulan şirketlere ya da belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs veya şirketlere ait şehir içi toplu taşıma araçlarında ücretsiz olarak seyahat edecekleri hüküm altına alınmıştır.

3.3.3.6. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Kanunda genel olarak devlet memurlarının yararlanacakları sosyal hak ve yardımlar ile belediyelerin çalışanlarına sağlayacakları sosyal hak ve yardımlar da düzenlenmiştir.

3.3.3.7. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu

Kanun ile, mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ile ilgili olarak belediyelerce yapılacak çalışmalar ve dar gelirliilere yapılacak sosyal yardımlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.³⁰

3.3.3.8. 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu

Belediyeler ve kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan personele kamu konutu tahsis edilmesi ile ilgili hükümler içermektedir.³¹

3.3.4. Belediyelerce Sunulan Sosyal Hizmetler

3.3.4.1. Sosyal Hizmetlerin Sunumunda Etkinliğin Sağlanması

Belediyecilikte amaç iyi ve başarılı çalışan belediyeyi gerçekleştirmektir. Daha ayrıntılı şekilde ifade edecek olursak; kent halkının gerçekten gereksinimi olan hizmetleri nitelikli bir biçimde üreten ve bu hizmetleri, kendisine emanet edilen kaynakları verimli şekilde kullanarak, kamu yararına ve hukuka saygılı biçimde, insan hak ve özgürlüklerini gözeterek, kent halkına karşı duyarlı, sorumlu ve saygılı bir tutum içinde yürüten bir belediye teşkilatının oluşturulmasıdır. Böylece toplumsal, kültürel ve fiziksel nitelikleriyle yaşanmaya değer, kentlilerin övündükleri, gurur duydukları ve aynı nitelikleriyle torunlarına miras bırakabilecekleri bir kent ortaya çıkmış olacaktır.³²

Sosyal hizmetler alanında yaptıkları çalışmalar iyi ve başarılı belediyeciliğin en önemli unsurlarındandır. Görüldüğü gibi, kanunlarımızda belediyelere önemli sosyal hizmet görevleri verilmiştir. Sosyal hizmetler alanında yürütülen faaliyetlerin toplumun geniş bir kesimine hitap etmesi ve bu alandaki hizmet ve yardım faaliyetlerinin çeşitlilik göstermesi, belediyelerin de buna göre teşkilat oluşturmasını,

³⁰ İsmail Destan, “Yürürlükteki Mer’i Mevzuat Çerçevesinde Belediyelerin Yapacakları Sosyal Yardımlar”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, c.1, S.2, , Mart 1996, s.23.

³¹ A.e.

³² Selçuk Yalçındağ, “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.1, Ocak 1995, s.19.

bu alandaki hizmetler için kaynak ayırmasını ve yeterli sayı ve nitelikte personel istihdam etmesini gerekli kılmaktadır. Henüz yasalaşmamış olmakla birlikte, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında getirilen düzenleme ile SHÇEK'nun taşra teşkilatlarının belediyelere ve il özel idarelerine devredilerek, uygulama yetki ve görevinin tamamen belediye ve il özel idarelerine verilmesi, bu idarelerin sosyal hizmetler alanındaki sorumluluklarını artıracaktır. Bu alandaki hizmetlerin toplumun huzur ve mutluluğu ile olan çok yakın ilişkisi ve bu hizmetlerin ihtiyaç sahiplerini mümkün olduğunca kendi çevrelerinden koparmadan sunulması ilkesi birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin bu alandaki görev ve sorumluluklarının ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Belediyece sunulacak sosyal hizmetin etkinliği ve kalitesi, yörenin sosyal ve kültürel açılardan kalkınmışlığının da göstergesi olacaktır. Sosyal hizmetlerin etkin olarak sunulduğu yerlerde toplumsal olay ve huzursuzluklar azalacak, yörede yaşayanlar geleceğe güven içinde ve umutla bakabileceklerdir.

Kanunlarla kendilerine verilen sosyal hizmet yükümlülüklerini yerine getirmekle görevli olan belediyelerin, bu görevleri etkin, hızlı ve verimli şekilde yerine getirebilmeleri için öncelikle bir envanter çalışması yapmaları gerekmektedir. Bu çalışmayla kamu ya da özel sektöre ait sosyal hizmet sunan kurumların kapasitelerinin ve bu hizmetlere ihtiyaç duyanların sayı ve niteliklerinin tespit edilmesi, planlama ve uygulamanın doğru şekilde yapılmasına büyük fayda sağlayacaktır. Bundan sonra atılacak adım ise, ihtiyaca göre sosyal hizmet uygulamalarının planlanması ve iş alanlarının belirlenmesidir.³³ Hizmetlerin, sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren ya da bu tür hizmetlere ilgi duyan diğer kamu kurum ve kuruluşları, STK'lar ve gönüllü kişilerle uzlaşma, işbirliği ve koordinasyon içinde sunulması da hizmetin etkinliğine büyük katkı yapacaktır.

Sosyal hizmetlerin sunumunda etkinliği ve işlerliği olumsuz etkileyen en önemli neden, halkla hizmeti veren birimler arasında köprü görevi üstlenecek, toplumun sorunlarını, duygu ve düşüncelerini, gelenek ve göreneklerini, tepkilerini ve aile yapısını bilen, bunlarla ilgili araştırmalar yapıp, elde ettiği bulguları iletecek

³³ Doğan, “Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler”, s.624.

uzman eksikliğidir. Bu eksikliğin giderilmesi hizmet sunumunun etkinliğini artıracaktır.³⁴

3.3.4.2. Belediyelerce Sunulan Sosyal Hizmetlerin Çeşitleri

Belediyeler, yönetim bölgesi içinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunlarıyla yakından ilgilenmek durumundadır.³⁵ Bu sorunlardan birincisi; temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyük şehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk ve buna benzer sorunlardır. Bu sorunların çözümünde genel olarak kamunun ve bu arada belediyelerin önemli rolleri vardır. İkincisi; belediyelerin kendi hizmet alanları içinde meydana gelen afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlardır. Belediyelerin bu sorunların giderilmesine yönelik çözümler üretmeleri gerekmektedir. Üçüncüsü ise; temelde insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlardır. Belediyelerin bu insanların yetiştirilmeleri, bakılmaları, korunup-gözetlenmeleri, eğitilmeleri, rehabilite edilmeleri ve sosyal hayata katılımları süreçlerinde etkin görevler üstlenmeleri gerekmektedir.

Belediyelerce sunulan sosyal hizmetlerin çeşitleri, yoğunluğu, kalite ve etkinliği belediyelerin büyüklüğüne, sahip olduğu kaynak ve nitelikli personel durumuna, hizmet sunulan toplumun gelişmişlik düzeyine, yapı ve özelliklerine göre değişmekle birlikte, bu hizmetlerin başlıcalarını hizmetlerden yararlanan gruplara göre aşağıdaki şekilde belirtebiliriz.³⁶

- **Çocuklara yönelik olarak;** eğitime katkıda bulunulması, yeterli beslenmeye yönelik katkı sağlanması, sokak çocuklarının rehabilitasyonu için çalışmalar yapmak, kreş hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,

³⁴ Fidancı, Kılıç, Armut, “Sosyal Hizmet Mesleğinin Tanımı ve Müdahale Alanları”, s.631.

³⁵ Karataş, “Belediyeler ve Sosyal Hizmetler”, s.1.

³⁶ İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi, **Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi**, Ankara, Yayın No:6, Temmuz 2005, s.22.

- **Gençlere yönelik olarak;** kötü alışkanlıklar ve madde bağımlılığının önlenmesi, meslek edindirme yardımı, eğitim yardımı, iş edindirme çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması, eğlence ve spor alanları yapılması, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- **Yaşlılara yönelik olarak;** kurum bakımı, sağlık yardımı, teknik malzeme sağlanması ve ihtiyaca yönelik mekansal düzenlemeler, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- **Özürlülere yönelik olarak;** fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük yaşamı kolaylaştırmaya yönelik mekansal düzenlemeler, teknik malzeme yardımı, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, meslek ve iş edindirme kursları, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- **Yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik olarak;** ayni ve nakdi yardımlar, fakir ve çok çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar, aile eğitim merkezleri yapımı gibi hizmetler.

SONUÇ

Ülkemizde kamusal hizmetlerin hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulmasının önündeki en büyük engel olarak idari sistemimizin merkeziyetçi bir yapı ve anlayışa sahip olması gösterilmiştir. Gerçekten de, yerel nitelikli kamusal hizmetlerin merkezden planlanmasının zaman ve kaynak israfına yol açtığı, bu hizmetlerin yerel düzeyde planlanmasının ve mahalli birimlerce sunulmasının hizmet kalitesini ve verimliliği artıracığı, yörede yaşayanların hizmetlerle ilgili söz sahibi olmaları dolayısıyla demokratik değerlere de daha uygun olacağı yönündeki görüşlerin gerçeklik payları büyük olmakla birlikte, mahalli idarelerin ve özellikle de belediyelerin kendi görev ve yetki alanındaki hizmetlerin etkin sunumunda ve kaynakların verimli kullanımında ne derece başarılı oldukları yeterince sorgulanmamıştır.

İdari sistemimiz ve kamu yönetimi alanına yönelik değişiklik ve yenilik önerileri ile hükümet programlarının en önemli konu başlıklarından birisi, yerel nitelikli hizmetlerin yerel birimler ve mahalli idareler tarafından sunulması olmuştur.

Özellikle son dönemlerde, Avrupa Birliği uyum çalışmalarıyla da ilişkili olarak kamu yönetimi alanında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Kamu Yönetimi Reformu adı verilen bu çalışmaların en önemli ayaklarından birisini oluşturan Yerel Yönetim Reformu kapsamında İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu tümüyle yürürlükten kaldırılarak, bu alanları düzenleyen yeni Kanunlar uygulamaya konulmuştur.

İlk belediye teşkilatının 1854 yılında kurulduğu tarihimizde, belediyelerle ilgili ilk kapsamlı düzenleme olan ve 1930 yılında yürürlüğe giren, yaklaşık 75 yıl boyunca yerel düzeyde hizmetten yararlananlara en yakın idari birim olan belediyelerle ilgili temel düzenleyici ve yol gösterici metin olan 1580 sayılı Belediye Kanunu da yürürlükten kaldırılarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Bu düzenleme ile daha özerk, katılımcı, etkin ve demokratik bir belediye yapısı oluşturulması amaçlanmış, belediyeler kendi yönetim çevrelerinde mahalli nitelikteki hizmetlerin sunumunda genel görevli ve yetkili hale gelmişlerdir.

Aslında sorunun görev ve yetki yetersizliğinden kaynaklanmadığı, 1580 sayılı Kanunun özellikle çıkarıldığı 1930'lu yıllar göz önünde bulundurulduğunda çok ilerici bir yasa olduğu ve belediyelere geniş bir yetki alanı sağladığı, belediyelerin yapmak istedikleri yerel nitelikli her türlü hizmetin yasal dayanağını bu Kanunda bulabildikleri, belediyelerle ilgili asıl sorunun kötü yönetim ve kaynak yetersizliği ile ilgili olduğu, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki kaynak paylaşımında mahalli idareler aleyhine bir paylaşımın olduğu ve belediyelerin kendi öz kaynaklarını oluşturmada da başarısız oldukları sıkça dile getirilmiştir.

Sadece mevzuatta yapılan değişikliklerle reformla amaçlanan hedeflerin bütünüyle gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı açıktır. Mahalli idarelerin de gerek teşkilat ve personel yapısı, gerekse zihniyet olarak yeni duruma hazır ve istekli olmaları da büyük önem taşımaktadır. Kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarının sonuçlarının çok kısa sürelerde test edilmesi mümkün değildir. Gerçekleştirilen büyük çaplı yasal değişikliklerle amaçlanan hedeflerden ne kadarının gerçekleştirilebildiği, hizmet sunumunun etkinliğine, kaynakların verimli kullanımına ve en önemlisi hizmetten yararlananların memnuniyetine olan olumlu ve olumsuz etkileri orta ve uzun dönemde daha rahat değerlendirilebilecektir.

Yerel Yönetim Reformu ve bunun içinde 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarının bir parçasını oluşturmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen ve henüz tekrar görüşülerek kabul edilmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı incelediğinde fotoğrafın bütününe görmek mümkün olmaktadır. Anılan Kanun tasarısında, Adalet Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dışında kalan diğer Bakanlıkların taşra teşkilatı kuramayacakları belirtilerek, bu Bakanlıkların taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine ve belediyelere devredileceği düzenlenmektedir. Merkezi idarenin görev, yetki ve sorumlulukları sayılmak suretiyle belirtilerek, mahallî

müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahallî idareler tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir.

Yeni Belediye Kanunu ile belediyelere sosyal hizmetler alanında da önemli görev ve sorumluluklar yüklenmektedir. Belediyelerin sunacakları bütün hizmetlerde özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumlarına uygun yöntemler kullanacakları belirtilerek, önemli bir vurgu yapılmıştır. Sosyal hizmet ve yardımlar ile gençlik ve spor, işsizliğin önlenmesi amacıyla meslek ve beceri kazandırma, kültür ve sanat, konut ihtiyacının karşılanması gibi hizmetler belediyelerin zorunlu görevleri arasında sayılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin kadın ve çocuklar için koruma evleri açacakları düzenlenmiş, belediyelere önemli bir sosyal hizmet görev ve sorumluluğu yüklenmiştir. Sosyal hizmetler, uzmanlık gerektiren özellikli hizmetlerdendir. Burada belli bir nüfus kriteri getirilmek suretiyle, bu görevin belli ölçeğin üzerindeki belediyelere verilmesi bize göre de uygun bir yaklaşımdır. Zira, belirli büyüklüğün altındaki belediyelerin bu tür hizmetler için yeterli kaynakları bulunmadığı, kaynakları olsa bile bu tür sosyal hizmetlerin gerektirdiği nitelikli personele sahip olmadıkları bilinen ve üzerinde görüş birliği bulunan bir gerçektir.

Ülke genelinde merkezi idare tarafından belirlenecek temel ilke, standart ve planlamalar doğrultusunda, özellikle belirli büyüklüğün üstünde olan, yeterli kaynak, uzman ve nitelikli personele sahip belediyelerin sosyal hizmetler alanında görevler üstlenmeleri, bu hizmetlerin kalite ve etkinliğini artıracaktır. Belediyelerin, toplumun barış, huzur ve güvenliğini yakından etkileyen sosyal hizmetler alanında sorumluluklar üstlenmeleri, varlık nedenlerinin ve demokratik yapılarının da gereğidir. Ülkemizin ve Dünyanın geldiği noktada yürüttükleri sosyal projeler, sundukları sosyo-kültürel hizmetler, sosyal içerikli sorunlara yönelik çözüm önerileri ve sosyal politikaya katkıları belediyeler için en önemli performans ölçütlerinden biri olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akad, Mehmet : **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayını, 1992.
- Ballar, Suat : **Türk Hukukunda Sosyal Hizmet ve Çocuklar**, İstanbul, Cem Ofset Matbaacılık, 1988.
- Canpolat, Hasan : **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 26, 1998.
- Çelikkol, Ahmet : **Çağdaş İş Yaşamında Ruh Sağlığı**, İstanbul, Alfa Basım Yayın Dağıtım, Mart 2001.
- Çoker, Ziya : **Belediye Başkanları: Görev ve Yetkileri**, Ankara, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No:4, İlksan Matbaası, 1999.
- Demir, Fevzi : **Anayasa Hukukuna Giriş**, 5.bs., İzmir, Arter Yayıncılık, 1998.
- Ergun, Turgay : **Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama**, Ankara, TODAİE Yayın No:322, 2004.
- Eryılmaz, Bilal : **Kamu Yönetimi**, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1994.
- Gözübüyük, Şeref : **Yönetim Hukuku**, 4.bs., Ankara, Genel Dağıtım Yayınları, 1991.
- Gözübüyük, Şeref : **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 7.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2001.
- Günday, Metin : **İdare Hukuku**, Ankara, Alkım Kitapçılık, 1992.
- Güzel, Ali - Ali Rıza Okur: **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 2.bs., İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım, 1990.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: **Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:20, Nurol Matbaacılık, 1997.
- İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi: **Yerel Yönetimler Sosyal Hizmet Rehberi**, Ankara, Yayın No:6, Temmuz 2005.

- Karaman, Zerrin T. : **Kent Yönetimi ve Politikası**, 3.bs., İzmir, Anadolu Matbaacılık, 1995.
- Karaman, Zerrin T. : **Yerel Yönetimler**, 3.bs., İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996.
- Keleş, Ruşen - Fehmi Yavuz: **Yerel Yönetimler**, 2.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 1989.
- Keleş, Ruşen : **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4.bs., İstanbul, Cem Yayınevi, 2000.
- Kenan, Tunçomağ : **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1990.
- Kongar, Emre : **Sosyal Çalışmaya Giriş**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1972,
- Kut, Sema : **Türkiye’de ve Almanya’da Sosyal Hizmetler**, Ankara, Selvi Yayınları, 1991.
- Ortaylı, İlber : **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE Yayın No:180, 1979.
- Ortaylı, İlber : **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Ankara, Hil Yayın, 1985.
- Pirler, Orhan - Erol Z.Gürsoy - Ahmet Başsoy: **Belediyelerde Teşkilatlanma-Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, 1999.
- Seyyar, Ali : **Özürlülere Adanmış Sosyal Politika Yazıları**, Adapazarı, Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Yayını, 2006.
- Seyyar, Ali : **Sosyal Siyaset Terimleri**, İstanbul, Beta Yayınları, 2002.
- Tekeli, İlhan-İlber Ortaylı: **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ed: Ergun Türkcan, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978.
- T.C. Başbakanlık : **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005.
- TODAİE : **Belediye Personel Sistemi**, Ankara, Yayın No:294, 1999.
- Tortop, Nuri - Eyüp G. İspir - Burhan Akçay: **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınları No:19, 1993.
- TÜİK : **Rakamlar Ne Diyor? 2006**, TÜİK Yayını, Ankara, 2006.

Yazgan, Turan : **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını No:2116, İktisat Fakültesi Yayın No.364, 1975.

MAKALELER

Abay, Ali Rıza : “Türkiye’de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.593-606.

Akdede, Sacit Hadi - Ertuğrul Acartürk: “Türkiye’de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.14, S.3, Temmuz 2005, s.5-17.

Arıcı, Kadir : “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.583-592.

Aytaç, Fethi : “Bazı Belediyelerimizin Hazırlamakla Yükümlü Oldukları Stratejik Plan Üzerine Düşünceler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, c.10, S.8, Ağustos 2005, s.3 -7.

Çengelci, Ethem : “Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”, **Hacettepe Üniversitesi SHYO Dergisi**, c.11, S.1,2,3/1993, s.9-13.

Çiftçi, Oya : “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.5, S.6, Kasım 1996, s. 5-14.

Demirkan, Mahmut : “Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması ve Norm Kadro Çalışmalarına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Siyasal Vakfı Bülteni**, Y.9, S.14, Ocak-Mart 2003, s.19-23.

Destan, İsmail : “Yürürlükteki Mer’i Mevzuat Çerçevesinde Belediyelerin Yapacakları Sosyal Yardımlar”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, c.1, S.2, Mart 1996, s.19-24.

Doğan, Mahmut : “Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci**

- Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.619-626.
- Ekici, Birol - M. Cem Toker: “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.14, S.1, Ocak 2005, s.5-28.
- Emiroğlu, Metin : “Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları Etkinliği”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.515-523.
- Eryılmaz, Bilal : “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.11, S.3, Temmuz 2002, s.6-21.
- Eryılmaz, Bilal : “Küreselleşen Dünya’da Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.2, Mart 1995, s.89-92.
- Fidancı, Kadir - Fatih Kılıç - Ufuk Armut: “Sosyal Hizmet Mesleğinin Tanımı ve Müdahale Alanları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.627-634.
- Kalınkara, Velittin : “Yaşlılık, Yoksulluk ve Sivil Toplum Kuruluşları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.537-544.
- Karakılçık, Yusuf - Ayşe Özcan: “Yerellik İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.14, S.4, Ekim 2005, s.5-30.
- Keleş, Ruşen : “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Ankara, 1994, s.23-34.
- Keleş, Yakup : “5272 Sayılı Belediye Kanunu’nun Personele İlişkin Hükümleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.9, S.12, Aralık 2004, s.8-10.

- Özcan, Hıfzı : “Sosyal Hizmetler ve Sivil Toplum Kuruluşları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, SHÇEK Yayını, Ankara-2004, s.507-513.
- Özerkmen, Necmettin: “Toplumsal Hizmetler Örüntüsü Olarak Toplumsal Dayanışma ve Toplumsal Fonksiyonu”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.125-134.
- Seyyar, Ali : “AB’de Sosyal Hizmetler Kapsamında Tıbbi Rehabilitasyon Uygulamaları”, **Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası**, Ankara, SHÇEK Yayını, 2004, s.437-447.
- Tortop, Nuri : “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.6, Kasım1995,s.21-25.
- Tortop, Nuri : “Yerel İdarelerin Personel Sorunları ve Fransa Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.3, Mayıs 1995, s.3.
- Tortop, Nuri : “Yerel Yönetimlerde Yönetimin Verimli Çalışmasında Çalışanların Sorumlulukları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.701, Mayıs-Haziran 2006, s.17- 19.
- Yalçındağ, Selçuk : “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.4, S.1, Ocak 1995, s.15-29.
- Yatkın, Ahmet : “Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, c.9, S.1, Ocak 2004,s.3-8.
- Yeter, Enis : “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.5, S.1, Ocak 1996, s.3-16.

RAPORLAR

- Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu: **“Yerinden Yönetim ve Kalkınma”**, çev: Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967, s.42.
- DPT : **“Sosyal Hizmetler ve Yardımlar: Özel İhtisas Komisyonu Raporu”**, DPT Yayın No:2593, Ankara-2001,
- SHÇEK : **“Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Ön Komisyon Raporu”**, Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası, Ankara- 2004. s.85-94.
- SHÇEK : **“Yoksulluk ve Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Hizmetler Ön Komisyon Raporu”**, Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: Birinci Sosyal Hizmetler Şurası, Ankara- 2004. s.1-65.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

- Ersöz, Halis Yunus : **“5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri”**, (Çevrimiçi)
[http://www.sosyalsiyaset.com/documents/belediye ss_ deneyimleri.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/belediye_ss_deneyimleri.htm), 17.09.2006.
- Fidan, Ahmet :**“Yerel Yönetimlerde Kaynakların Etkin ve Verimli Kullanımını Engelleyen Faktörler ve Balıkesir Yöresindeki Yerel Yönetimler İçin Çözüm Önerileri”**, (Çevrimiçi)
<http://www.ahmetfidan.com/indexx.htm>., 23.08.2006.
- Karataş, Kasım :**“Belediyeler ve Sosyal Hizmetler”**, (Çevrimiçi)
[http://www.korlerfederasyonu.org.tr/belediyeler_ve_sosyal_hz metler.htm](http://www.korlerfederasyonu.org.tr/belediyeler_ve_sosyal_hz_metler.htm), 06.09.2006.
- Okur, Ali Rıza : **“Çatıdan Temele Sosyal Güvenlik Reformu”**, İşveren Dergisi, Ocak, Şubat, Mart-2005, (Çevrimiçi):
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1155&id=63, 15.09.2006.

MEVZUAT

2709 sayılı ve 1982 tarihli **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.**

334 sayılı ve 1961 tarihli **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.**

2022 sayılı **65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun.**

4320 sayılı **Ailenin Korunmasına Dair Kanun**

4109 sayılı **Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun.**

5393 sayılı **Belediye Kanunu.**

1580 sayılı **Belediye Kanunu.**

5395 sayılı **Çocuk Koruma Kanunu.**

657 sayılı **Devlet Memurları Kanunu.**

775 sayılı **Gecekondü Kanunu.**

1005 sayılı **İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun.**

4857 sayılı **İş Kanunu.**

2972 sayılı **Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.**

3816 sayılı **Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun.**

5378 sayılı **Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.**

2828 sayılı **SHÇEK Kanunu.**

3294 sayılı **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu.**

1593 sayılı **Umumi Hıfzıssıhha Kanunu.**

SHÇEK Genel Müdürlüğü Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği.

(*) Mevzuat ile ilgili kaynaklara aşağıdaki adresten ulaşılmıştır.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wss=279E59C9-4F81-4153-8E20-A39E5E4C8C29>