

PAPER DETAILS

TITLE: SEÇİLMİS BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SOSYAL HARCAMALARIN DÜZEYİNİ
ETKİLEYEN FAKTÖRLER BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRMESİ

AUTHORS: Yaprak KARADAG,Elif Ayse SAHİN İPEK

PAGES: 182-202

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/981297>

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

SEÇİLMİŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SOSYAL HARCAMALARIN DÜZEYİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRMESİ*

EVALUATION OF SELECTED METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF FACTORS AFFECTING THE LEVEL OF SOCIAL EXPENDITURES

Arş. Gör. Yaprak KARADAĞ¹

Doç. Dr. Elif Ayşe ŞAHİN İPEK²

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerde sosyal harcamaların düzeyini etkileyen kritik faktörler çerçevesinde Türkiye’deki seçilmiş büyükşehir belediyelerinin değerlendirilmesi ve sosyal harcamaların, nitelik ile niceliğini arttıracak önerilerin sunulmasıdır. Bu amaçla farklı sosyo-ekonomik göstergelere sahip Adana, Ankara, İzmir ve Mersin büyükşehir belediyelerinin 2010-2017 yılları arasındaki sosyal harcamalarına ilişkin verileri incelenmiştir. Sosyal harcamaların izlenmesinde büyükşehir belediyelerinin stratejik planları, performans programları, faaliyet raporları ve kesin hesap planlarından yararlanılmıştır. Sosyal harcamalar, gelirlerin birleşimi ve gelirlerin giderleri karşılama oranı ile birlikte analiz edilmiştir. Sosyal harcamaları etkileyen mali olanaklara ek olarak merkezi-yerel ilişkiler, idari teşkilatın yapısı ve diğer faktörler de değerlendirmeye alınmıştır. Sonuç olarak seçilmiş belediyelerin çoğunluğunda sosyal harcamaların düzeyi, bütçe dengesinden veya bütçe büyüklüğünden etkilanmektedir. Yine aynı belediyelerde, öz gelirlerin payının bütçe gelirleri içerisinde yüksek oranlı olması kesin olarak sosyal harcama düzeyini arttırmamaktadır. Ayrıca politik kararların veya değişimlerin, planlamanın, idare ve organizasyon yapısının da sosyal harcamaları farklılaştırdığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Harcamalar, Sosyal Belediyecilik, Belediyeler, Kamu Mali Yönetimi.

JEL Sınıflandırma Kodları: H71, H72, H75, I30.

ABSTRACT

The aim of the study is to evaluate selected metropolitan municipalities in Turkey in the framework of the critical factors affecting the level of social expenditures in local governments and make recommendations to increase the quality and quantity of social expenditures. For this purpose; data on social expenditures of Adana, Ankara, İzmir and Mersin metropolitan municipalities –having different socio-economic indicators– for the 2010-2017 period are used. The strategic plans, performance programs, activity reports and final account plans of metropolitan municipalities are utilized for monitoring social expenditures. Social expenditures are analyzed together with the combination of revenues and the ratio of revenues to expenses. In addition to the financial opportunities affecting social expenditures; central-local relations, the structure of the administrative organization and other factors are taken into consideration. As a result, the level of social expenditures are influenced by budget balance or budget size in the most of selected municipalities. In the same municipalities, the high share of self-revenues in budget

* Bu çalışma, Doç. Dr. Elif Ayşe ŞAHİN İPEK danışmanlığında Yaprak KARADAĞ tarafından hazırlanan “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamalar: Seçilmiş Büyükşehir Belediyeleri Kapsamında Bir Değerlendirme” başlıklı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

¹  İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, yaprak.karadag@ikc.edu.tr

²  İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, elifa.sahin.ipek@ikc.edu.tr

revenues does not certainly increase the level of social expenditures. It is also seen that political decisions or changes, planning, administration and organizational structure differentiate the social expenditures.

Keywords: Social Expenditure, Social Municipality, Municipalities, Public Financial Management.

JEL Classification Codes: H71, H72, H75, I30.

1. GİRİŞ

1980’li yıllara gelindiğinde devletler, içinde bulundukları ekonomik krizi çözmede neoliberal paradigmayı egemen kılmıştır. Küreselleşme ve neoliberalizm, devletin ekonomideki rolünü azaltıp düzenleyici-denetleyici devlet anlayışını ön plana çıkarmıştır. Bu süreçteki önemli argümanlardan birisi sosyal harcamaları da içeren kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi; diğeri ise refah hizmetleri sunumunun refah karması yoluyla gerçekleştirilmesidir.

Refah karması yoluyla sosyal politika uygulamaları artık sadece devlet tarafından değil, özel sektör ve gönüllüler yardımıyla yürütülmeye çalışılmıştır. Özel sektörün yetersiz kaldığı durumlarda ise ikinci en iyi olarak adlandırılan yerel yönetimlere hizmetlerin devri gerçekleştirilmiştir. Yerelleşme anlayışı ekseninde hizmetlerin yerelliği ilkesi, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasının bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu noktada yeni kamu yönetimi anlayışı yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini tartışmaya açmıştır.

Ülkemizde de yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yerel yönetim kanunları 2000’li yıllardan itibaren değişime uğramış ve yerel yönetimler daha geniş yetkilerle donatılmışlardır. Ancak hizmetleri ile orantılı gelirlere sahip olamayan Türk yerel yönetimlerinin sosyal harcama oranlarının, bütçedeki diğer harcama kalemlerine göre daha sınırlı olduğu görülmektedir. Bütçe kısıtının yanında, merkezi-yerel ilişkiler arasında eşgüdümsüzlük, sosyal yardımlar ve harcamaların siyasi rant aracı olarak kullanılması, sosyal harcama yapılacak kişilerin tespitine yarayacak ihtiyaç haritası/doku envanteri gibi mekanizmaların olmayışı, kurum içi idari yapı ve organizasyon eksikliği mevcut harcamaların da etkinliğini azaltmaktadır. Bu kapsamda çalışmada yerel yönetimlerde sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörler açıklanmış ve seçilmiş büyükşehir belediyeleri bu faktörlere göre değerlendirilmiştir.

2. YERELLEŞME VE SOSYAL HARCAMALAR

Küreselleşmenin dünya çapında yaygınlaşan bir olgu olmaya başlamasıyla beraber sosyal politika uygulamaları da değişim süreci içerisine girmiştir (Kesgin, 2014: 130) Bunların başında sosyal refah sağlayıcı kurumlar ile hizmetlerin tekrar dizayn edilmesi gelmektedir. Neoliberal politikalar çerçevesinde en çok tercih edilen uygulama hizmetlerin özel sektöre devri olsa da bunun, refah devletin krizini kısa vadede çözmeye yetmeyeceği ve uygulamasının mümkün olamayacağı düşüncesiyle hizmetler ilk aşamada yerel yönetimlere ve kar amacı gütmeyen kuruluşlara devredilmiştir (Özdemir, 2005: 194-195).

Yerelleşmenin altında yatan ana fikir, ulusal bütçeden gördürülen kamusal hizmetlerin yerele devredilerek yerel vergilerle finanse edilmesi ve elden geldiğince özelleştirilmesidir. Böylece hem kaynak kullanımında tasarruf edilmesi, hem de gelişmiş bölgelerden az gelişmiş bölgelere doğru kaynak transferinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir (Ataay ve Acar, 2008: 3). Bu amaçla hizmetin yerelliği ilkesi gereği; yerel yönetimlerin özerkliği savunularak kamu hizmet ve yardımları hakkında karar verme, sağlama ve finanse işi yerel yönetimlere tahsis edilmiştir. Örneğin İngiltere’de, orta öğretimin zorunlu olup olmayacağı yerel yönetimlerin takdirine bırakılmıştır. Aynı zamanda birçok belediye binası satışa çıkarılmış ve yerel yönetim bünyesindeki yaşlı bakım evlerinin özelleştirilmesi imkanı sağlanmıştır. Amerika’da ise yeni federalizm anlayışı doğrultusunda sosyal yardımlar azaltılmış, var olan yardım programlarının çoğu yine yerel yönetimlere devredilmiştir (Sallan Gül, 2013: 89-90).

Yine Avrupa’da desantralizasyon çalışmalarıyla yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiş; refah devleti uygulamalarının hali hazırda yarısından fazlasını sunan ve düzenleyen yerel yönetimler, politikaların en önemli tamamlayıcı ve uygulayıcı kurumları haline dönüşmüşlerdir. Örneğin İskandinav yerel yönetimleri için refah belediyesi kavramı, sosyal politika uygulamalarının neredeyse bütünü üstlenen rolüne dikkat çekme amaçlı kullanılmıştır (Ersöz, 2005: 77).

Türkiye’de de yerel yönetimler 1990’lı yıllarda yerelleşme anlayışından yararlanarak kurumsal inisiyatif almaya başlamışlardır. İstihdam yaratma, işsizlik, yoksulluk gibi konular toplumun her kesimi için ilk ulaşılabilir olan yönetim birimi olan belediyelerin de gündemine girmiştir (Kesgin, 2012: 130-131). Öncelikli olarak sosyo-kültürel alanda ortaya çıkan bu yoğunlaşma, engellilerden başlayarak daha sonraki yıllarda toplumun dezavantajlı kesimlerine sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamaları olarak yaygınlaştırılmıştır. 2000’lere gelindiğinde bu uygulamalar niteliksel ve niceliksel olarak artırılmış, yeni çıkarılan belediye ve büyükşehir kanunlarıyla yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiştir (Güloğlu ve Es, 2008: 262).

Ancak ülkemizin idari yapısı gereği kamu kaynaklarının çoğu merkezi yönetim tarafından kullanılmaktadır (T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010: 42). 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile belediyelerin gelirlerini arttıracak düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda; büyükşehirlerde il içerisinde gerçekleşen vergi tahsilatı artışından yararlanılması sağlayan kısıtlamalar kaldırılmış, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay artırılmış ve payın dağıtım biçimde değişikliğe gidilmiştir. Buna rağmen belediye gelirlerin yetersiz kalması, teknolojik imkânsızlıklar ve hizmet yelpazesinin geniş olması özellikle büyükşehir belediyelerinin ilave kaynak ihtiyacını arttırmaktadır (Aygün Koza ve Şataf, 2019: 168-171).

Yerelleşme anlayışı doğrultusunda görevleri artan yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamalarını ve dolayısıyla sosyal harcamalarını arttırması beklenmektedir. Bu noktada finansman kaynaklarının arttırılması veya mevcut gelir düzeyi ile sosyal harcamaların yerel yönetimlerde etkin ve verimli yapılmasına imkân yaratacak bazı faktörler önem arz etmektedir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL HARCAMALARIN DÜZEYİNİ ETKİLEYEN KRİTİK FAKTÖRLER

Yoksulluk, gelir dağılımı, eğitim, sağlık gibi mevzuların esasen merkezi yönetimin görevi olduğu ifade edilmektedir. Ulusal düzeyde fırsat eşitliğinin sağlanması bakımından merkezi politikaların oluşturulması rasyoneldir. Ancak kentsel yoksulluk, merkezi yönetimlerin yerel ihtiyaçlara yönelik bilgisinin yetersiz kaldığı ve yerel yönetimlerin sahip oldukları avantajlarla etkin çözümler bulabileceği bir alandır. Bu yüzden sosyal harcamaların sunumunun tamamını merkezi yönetime bırakmak doğru olmamaktadır. Kent hayatında sosyal politika üretme ve sosyal harcama düzeyini etkileyen kritik faktörler ise şu şekilde sıralanabilir:

3.1. Mali Olanaklar

Çalışmalar genel olarak mali olanaklar ile sosyal harcamalar arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermektedir. Örneğin Mogull (1978); kişi başına düşen gelir ve merkezi hükümet yardımları ile ölçtüğü mali gücün, sosyal harcama yapma yeteneğini belirlediğini ifade etmiştir. Diğer bazı çalışmalar da vergi gelirleri arttığında devletin ek hizmetleri finanse edebildiğini ve kişi başına düşen yüksek gelirin devlet üzerindeki mali yükü azalttığını savunmuştur. Bu durumun temeli, artan refahın sosyal harcama yapma gereğini azaltması ve aynı zamanda harcama yapmak için de gerekli finansal gücün elde edilmiş olmasından kaynaklanmaktadır (Toikka, Gais, Nikolov ve Billen., 2004: 5).

Bu noktada yerel yönetimlerin sosyal harcama yapma yeteneğinin de mali olanaklara bağlı olduğu açıktır. Örneğin; 1995 yılında Amerika örneğinde, federal hükümetçe yapılan harcamalar hariç tutulduğunda mali olanakları fazla olan eyaletlerin, az olanlara oranla 4.3 kat fazla harcama yaptığı görülmüştür. Bu rakamlara federal harcamalar dahil edildiğinde oran %1,82’dir. Yani yerel yönetimlerin sosyal harcamalar alanında geride kaldığı bölgelerde merkezi hükümet harcamaları bu durumu düzeltici etkiler doğurabilmektedir (Toikka vd., 2004: 5).

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yetersiz olması, hem hizmetlerin yerine getirilmesini engellemekte hem de merkezi yönetim gelirlerine bağımlılığı arttırmaktadır. Ayrıca kendi organlarınca alınan kararları uygulayamamalarına neden olmakta ve merkezin politikalarından bağımsız hareket edebilme yeteneğini kısıtlamaktadır. Bir siyaset okulu olarak adlandırılan ve demokrasi bilincinin oluşmasına katkı sağlayan yerel yönetimlerin yeterli ve sürekli gelir kaynaklarına ihtiyacı vardır. Bu sayede yerel hizmetler, halka en yakın birimlerce sunularak kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

Bunun yanında, yerel yönetimlerin politik kaygılar nedeniyle sosyal harcamaları arttırması da sıkça gözlenen bir durumdur. Seçim baskısı ve sosyal harcamalar arasındaki ilişkiyi sınırlayan şey ise bütçenin büyüklüğüdür. Yoksul belediyelerde kaynakların sınırlı olmasından dolayı sosyal harcamalar daha az, politik rekabet daha baskındır.

Büyük bütçeli belediyelerde ise belediye başkanları, kaynakları destekçilerine ya da potansiyel destekçilerine yöneltme eğilimindedir. Yeterli kaynağın bulunduğu yerlerde sosyal harcamalar daha yüksektir (Boulding ve Brown, 2014: 200). Buna göre mali olanakların artması sosyal harcamaların düzeyini doğrudan etkileyen bir faktördür.

De Mello (2000) ise beşeri sermayenin, hükümetin halka yakın birimleri olan yerel yönetimlere mali özerklik verilmesiyle geliştirilebileceğini söylemiş ve politika tercihi ile ihtiyaç tespitlerinde mali özerklikle yerelin daha etkin olabileceğini savunmuştur. Ancak, özellikle gelişmekte olan ülkeler için bu durum bazı riskler barındırmaktadır. Bütçe denetiminin aksamaması ve zayıf yönetim, yolsuzluğu doğurabileceği gibi kamu hizmetlerini ranta açabilmektedir. Bu yüzden mali özerklik sağlanırken beşeri sermayeye sağlanacak faydalara göre önlemler almak gerekmektedir (De Mello, 2000: 21-22).

3.2. Merkezi-Yerel Yönetimler Arası İdari ve Mali İlişkiler

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimce benimsenen ekonomi-politiğe bağlı olarak sosyal politika anlayışı etrafında uygulamalarını şekillendirdikleri söylenebilir. Merkezi düzeyde benimsenen politika kurumsallaşırken, bu durum yerel yönetimler için de benimsenen bir rota oluşturur (Koray ve Temiz, 2014: 33). Yerel yönetimlerin sosyal politikaları merkezden bağımsız olmamakla birlikte, merkezi hükümeti destekleyici olmalıdır. Merkezi hükümet daha çok yasal çerçeveyi çizerken, yerel yönetimler halkın ekonomik ve sosyolojik gerçeklerine uygun politikalar tasarlamalı (Uğur ve Bostan, 2016: 54-55) ve harcamalarını bu doğrultuda gerçekleştirmelidirler.

Ülkemizde yerel yönetimler geçmişten günümüze değin bir aktör olarak uygulamada yer alsa da güçlendirilmeleri son dönemlerde gerçekleşmiştir. Özellikle 1970’li yıllarda yaşanan mali ve finansal krizlerin etkilerini hafifletmek için merkezi yönetim, görev ve sorumlulukların bir kısmını yerele yönetimlere devretmiştir. Daha sonrasında ise küreselleşmenin etkisiyle 1990’lu yıllarda sosyal belediyeçilik uygulamaları belediyelerde yaygınlaşmıştır. Ancak Türkiye’deki belediyeler, İsveç ve İngiltere gibi güçlü yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerdeki kadar yetki sahibi değildirler. Bu ülkelerde yerel yönetimler, merkezi yönetimin kuvvetli bir ortağıdır. Türkiye’de ise merkezi yönetim, yerel yönetimleri ikincil bir aktör olarak görmektedir (Kesgin, 2014: 197; Şataf ve Taşdelen, 2019: 20).

Yine de hizmetler ve harcamaları bütünüyle yerel yönetimlere bırakmak rasyonel değildir. Yerel yönetimlerin sınırlı kapasitesi, hükümetin yerel tercihler ve ihtiyaçlar hakkında bilgi edinme; dolayısıyla yerel mal-hizmetleri verimli ve yeterli bir şekilde sağlama becerisine kısıtlamalar getirebilmektedir (De Mello ve Barenstein, 2001: 24). Yerel yönetimlerin bu uygulamaların tümüne maddi güçlerinin yetmeyeceği açıktır. İdareler arası mali güç dengesizlikleri, vatandaşlar arasında ayrım yaratacaktır. Eşitlik ilkesine aykırı olan bu durum dolayısıyla, günümüzde sosyal politika uygulamalarının çoğunluğu merkezi yönetimce gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimler ise maddi olanakları doğrultusunda daha çok arazi yardımlar ve harcamalar yapmaktadırlar (Nadaroğlu, 1994: 76).

Ayrıca yerel yönetimler mali anlamda büyük oranda merkezi yönetime bağımlılık sergilemektedirler. Anayasa’nın 73. Maddesine göre “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.*” Bu hüküm doğrultusunda belediyelerin gelirlerini serbestçe takdir etme yetkileri yoktur. Merkezi yönetimden aktarılan payların da yasal olarak belirlendiği göz önüne alındığında Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliği olduğu savunusunu yapmak doğru olmamaktadır (Yaş ve Akdoğan, 2015: 52-53).

Belediyelerin yeterli öz gelirlere sahip olmadığı çeşitli çalışmalarda ifade edilmiştir. Korlu ve Çetinkaya (2013), 2010-2013 yıllarını kapsayan yaptıkları bir çalışmada öz gelirlerin, gelirler içerisinde oranının düşük seyrettiğini ve belediyelerin büyüklükleri arttıkça öz gelirlerin oransal olarak küçüldüğü sonucuna varmışlardır. Yine Arıkboğa (2016), 2008-2014 yılları arası dönemde vergi ve harç gelirlerinin belediye gelirlerine oranının ilçe belediyelerinde %27, il belediyelerinde %13, BŞB’lerde ise %2 olduğunu tespit etmiştir.

3.3. Yerel Yönetişim

Yönetişim “...yukarıdan aşağıya doğru hakimiyeti esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan anlayıştır.” (DPT, 2007: 4). Yönetişim ile birlikte kamu yönetimi vatandaşla yakınlaşır ve etkinleşir. Yolsuzlukla mücadele, kararların

içeriğinin zenginleşmesi, demokrasi bilincinin güçlenmesi, karar ve işlemlerin açıklığının ve anlaşılabilirliğinin artması, kurumların meşruluğunu güçlendirmesi gibi yararlar sunar (Toksöz, 2008: 18).

Yönetişim, yerel düzeyde özel olarak yerel yönetim olarak adlandırılmıştır. Kamu yönetiminde bu süreç yerel yönetimler ekseninde sürdürülmektedir (Demir, 2004: 165). Yerel yönetimler, bürokrasinin azaltılması ve katılımcılığın sağlanması hususlarında avantajlı bir konumdadırlar. Müzakereci demokrasi yerel inisiyatifleri harekete geçirerek harcamalarda uzlaşma, yönlendirme, toplumla diyalog halinde olma, zengin ve fakiri buluşturma, yoksulların sisteme dahil olması olanaklarını sunmaktadır (Kesgin, 2014: 187-188).

Türkiye’de yerel yönetime; belediye meclislerine alternatif olarak geliştirilen kent konseyi, kent meclisi, kadın konseyi, girişimler gibi farklı adlarla anılan uygulamalar örnek gösterilebilir. Bu birimler katılımcılığı arttırmayı, saydamlık, aidiyet, topluluk duygusu ve ortak sorumluluk gibi konularda kazanım sağlamayı amaçlamaktadır. Bu mekanizmalar halkın görüş ve taleplerine yönelik hizmetlerin sağlanmasında yardımcı olacaktır. Nitekim Avrupa’da refah uygulamalarının yerele devri ve desantralizasyon, vatandaşların karar verme sürecine katılması ve yetkilendirilmesini sağlamaktadır (Sobacı, 2007: 233; Uğur ve Bostan, 2016: 53).

3.4. Sosyal Harcamaların Bir Hak Olduğu Bilinci

Sosyal devlet, vatandaşların onurlu bir yaşam sürdürmesinin hak olduğu bilincine dayanır. Onurlu bir yaşam sağlanması sosyal devletin görev alanlarıyla yakından ilişkilidir. Sosyal devletin görevi bu anlamda; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleridir. Devletin bu alanlara ayırdığı harcamalar devletin sosyal niteliğinin bir göstergesidir (Topuz, 2009: 117).

Yerel düzeyde ise sosyal politika uygulamalarının merkezi yönetimin görevi olarak görülmesi, bu uygulamalara ihtiyaç duyan kesimlere yönelik politika çevresinin genişletilememesi, yöneticilerin yetersiz bilinç düzeyi ve önyargıları hizmet yelpazesinin genişlemesinin önündeki engellerden bazılarıdır. Sosyal refah uygulamalarının bir hak olduğu anlayışının yerleşmemesi; partizanlık, kayırmacılık, siyasal rant aracı olarak görülmesine de yol açmaktadır. Bu durum kömür, makarna, burs gibi kolay yerine getirilen yardımların yapılmasına ve dolayısıyla sorunlara geçici çözümler bulunmasına neden olmaktadır (Öztürk ve Gül, 2012: 214).

Ek olarak, sosyal harcamaların içerisinde özellikle de sosyal yardımların nesnel ölçütler içerisinde yardımı hak ediş şartlarının yasal olarak belirlenmemiş olması, yargıya taşınma niteliğinin olmayışı sosyal hak niteliğini zayıflatmaktadır. Yardımı alan bireyler ve hane halkları hakkı kullanan değil, toplumun ayırtılmış bir ögesi konumuna düşmektedirler. Sosyal yardımları kaybetme korkusu ve hayırseverlik duygularıyla yapılan yardımlar, sosyal yardımları yurttaşlık hakkı olma statüsünden uzaklaştırmaktadır (Kutlu, 2015: 379-381).

Sosyal korumanın vatandaşlığa bağlı bir hak olduğu, riskleri tazmin etmekten çok önlemenin ön planda tutulduğu, sosyal sigortalar ile sosyal yardımların bir bütün olarak görüldüğü, bu politikanın istihdam politikaları ile desteklendiği, siyasal popülizmden uzak bir şekilde tasarlanan düzen, sisteme ilişkin sorunları ortadan kaldırabilir (Gökbayrak, 2010: 159). Sosyal harcamaların bir vatandaşlık statüsü olarak görülmesi, konuya ilişkin standartlar, haklar ve yaptırımlar çerçevesinin belirlenmesi harcamaların refah hedefine ulaşmasını sağlayacaktır.

3.5. İhtiyaç Tespiti ve Planlama

Yerel yönetimlerin sağladığı sosyal harcamalarının gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşıp ulaşmadığı, ihtiyaçlarını karşılama derecesi ve faydaları gibi konular tartışılmaktadır. Çeşitli kuruluşlarca düzenlenen raporlarda sosyal yardımlarda; yerel borçlanmanın olduğu, kime nasıl verileceği konusunda bilgi izlemesinin olmadığı, yardım dağıtım süreçlerinin şeffaf olmadığı, yardım fonlarının yönetim sürecinde organizasyon eksikliği olduğu görülmüştür (Olca Ölmaz, 2007: 21-122).

Tahsis edilen kamusal kaynağın ya da hayırseverliğin gerçek tutarının belirlenememesi, gerçek yarar ölçümü imkanını ortadan kalkmaktadır. Bu seyir, karşılık mekanizmalarının örtük kalmasına neden olmakta; yardımların siyasi bir araç olarak hoş olmayan yöntemlerle sunulmasına yol açmaktadır (Fırat, 2011: 168).

Sosyal harcamaların etkin yapılması için sosyal politika uygulamaları bilimsel verilere dayanmalıdır. Kamuoyu araştırması ve anket gibi yöntemlerle vatandaşların ihtiyaçları belirlenmelidir. Sosyal doku haritaları/envanteri ile halkın nüfus, yaş, gelir, sağlık gibi bilgileri kayıt altında tutulabilmelidir. Böylece halkın hangi kesiminin hizmetlere yeterli düzeyde ulaşmadığı bilgisi, yeterli hizmet alamayan yoksul bölgelerde yerel katılımcılığın artırılması, yerel planlama ve bütçelemeye yoksul halkın veya bölgelerin ihtiyaçlarının belirlenmesi mümkün

olabilecektir. Bu sayede veriler eşliğinde çözüm önerileri ve ihtiyaca yönelik projeler geliştirilebilir (TESEV, 2006: 6; Uçaktürk, Uçaktürk ve Özkan, 2009: s.y.).

İhtiyaç tespiti devamında bir planlamayı gerektirir. Mali kaynakların sınırlı oluşu, mevcut kaynakların alternatif tercihler arasında mantıklı bir değerlendirmesini ve plan-bütçe ilişkisinin kurulmasını gerektirmektedir. Kamu kurumları gidecekleri yol haritasını belirlemek amacıyla planlama yapmak ve planlarındaki faaliyetlere ne derece ulaşabildiklerini değerlendirmek durumundadırlar. Planlama; idarelerin hedeflerini, hedeflerindeki değişimi, hedeflere ayrılacak kaynağı bulma, kullanma ve tahsis etme hususlarında önemli bir karar aracıdır (Acar ve Şahin, 2009: 86-90).

Kurumsal planlama çoğunlukla üç aşamalı olarak kabul edilir. İlk olarak kuruluşların amaçları belirlenmeli ve bu amaçları yerine getirecek birimlerin yetki ve sorumlulukları çizilmelidir. İkinci aşama, eylem planları hazırlanmasını ve nihai aşamada planların kuruluşlandırılmasını yani bütçelendirilmesini gerektirir. Stratejik plan, eylem planı ve bütçeleme birbirini destekleyici nitelikte olmalıdır (Şahin İpek, 2013: 37). İhtiyaç tespiti ve planlama, yerel yönetimlerin hizmette yerellik ilkesinin etkin uygulanmasına katkı sağlayacak en önemli unsurlardandır.

3.6. Örgütlenme Yapısı

Sosyal harcamalara ilişkin en dikkat çekici özellik yardımların tüm belediyelerde farklı yöntemlerle sunulmasıdır (Fırat, 2011: 168). Yerel yönetimler örgüt yapısı ve personel sınırı içerisinde örgüt yapılarını ve personel kadrolarını belirleyebilmektedirler (TÜSİAD, 1995: 96). Personelin donanımlı ve yetkin olması da ihtiyaçların tespiti, buna göre programlar ve faaliyetlerin tasarlanması, hizmetlerin yürütülmesi ve sonuçlandırılması gibi her aşamada büyük önem arz etmektedir. Bu yüzden personel seçiminde liyakata dayalı, alanında uzman kimselerin seçimine dikkat edilmelidir.

Eldeki personelin durumu tespit edilip fizibilite çalışmaları sonucunda sosyal hizmet birimleri güçlendirilmelidir. Çalışanların ve donanımlarının güçlendirilmesi, iş kollarına göre hizmet binaları tahsis edilmesi, her türlü şikayet, öneri istek için cevap verebilecek iletişim kanalları yaratılması etkili hizmet sunumu sağlamada yardımcı olabilir (Genç, 2009: 63).

Bugünkü yapıya bakıldığında yerel gereksinimlere ve başkanlıklarının anlayışlarına göre örgütlenmeler şekillenmektedir (Asker, 1997: 109). Bu başkanlıklar kendi içerisinde şube müdürlüklerine ayrılmış ve işbölümü sağlatılmaya çalışılmıştır. Doğru yapılan bir örgütlenme ile her birim kendi alanında ilgili projeler üretebilmekte ve sorun çözme kapasitesini arttırabilmektedir. Aksi takdirde dağınık yapı başına buyrukluğu doğurabilmekte, hizmet sunumunda kalitenin azalmasına ve etkinliğin bozulmasına neden olabilmektedir.

Ayrıca, yeni ekonomik düzenle birlikte sosyal yardım ve hizmetlerde kurumsal ve bireysel modeller geliştirme ihtiyacı da zorunlu hale gelmiştir. Ülkeler ve işletmeler arası rekabetin artması; vatandaş, devlet ve toplum arasında iletişimin kurulması, hizmet memnuniyeti, yüksek kalite, verimlilik, sistematik planlama gibi konular sosyal hizmetler için de gündeme gelmelidir (Bayraktaroğlu ve Adıgüzel, 2015: 5).

4. SEÇİLMİŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SOSYAL HARCAMALARI ETKİLEYEN KRİTİK FAKTÖRLER BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

2018 yılında ülkemizde 1389 belediye bulunmaktadır. 30 büyükşehir belediyesinde ise nüfusun yaklaşık %77,43'ü yaşamaktadır. Nüfus ölçütüne göre Türkiye'nin en büyük 3 ilinden ilki olan İstanbul'a dair çalışmada kullanılacak veriler, eksik ya da ulaşamadığından Ankara ve İzmir illeri değerlendirilmeye alınmıştır. Ankara ve İzmir'in dışında, sosyal harcamaların temel amacının yoksulluğu gidermek ve bağlantılı olarak sosyal dışlamayı önlenmek olduğu göz önüne alındığında, TÜİK verilerine göre en yüksek göreceli yoksulluğa sahip Adana ve Mersin bölgesi seçilmiştir. TÜİK (2017)'nin yayınladığı "*Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları, 2016*" da her bölge için eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert medyan gelirinin %50'si temelinde hesaplanan yoksulluk sınırına göre, gelire dayalı göreceli yoksulluk oranının en yüksek olduğu bölge %15,9 ile Adana ve Mersin illeridir.

Çalışmanın yönteminde sosyal harcama olarak fonksiyonel sınıflandırma kapsamında; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetleri (sosyal koruma) harcamaları esas alınmıştır. Sosyal harcamalar belediyelerin kesin hesap planları, performans programları, stratejik planları ve faaliyet raporları değerlendirilerek izlenmiştir. Kesin

hesap planlarında fonksiyonel sınıflandırmanın 7 kodlu *Sağlık Hizmetleri*, 9 kodlu *Eğitim Hizmetleri* ve 10 kodlu *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (SGSYH)* harcamaları sosyal harcama olarak kabul edilmiştir.

Tablo 1. Seçilmiş İllerin Belediye ve Nüfus Sayısı, 2018

Açıklama	Türkiye	Adana	Ankara	İzmir	Mersin
Belediye Sayısı	1389	16	26	31	14
Nüfus	82.003.882	2.220.125	5.503.985	4.320.519	1.814.468

Kaynak: TÜİK'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

İllerin sosyal harcamalarını incelemeyi önce bazı sayısal bilgiler sunulmuştur. 2018 yılı verilerine göre, seçilen büyükşehirlerden nüfus ölçütüne göre en büyük il Ankara iken, en küçük il Mersin'dir. Mersin aynı zamanda en az belediye bünyesinde barındıran ildir. En fazla ilçe belediyesi ise İzmir'dedir.

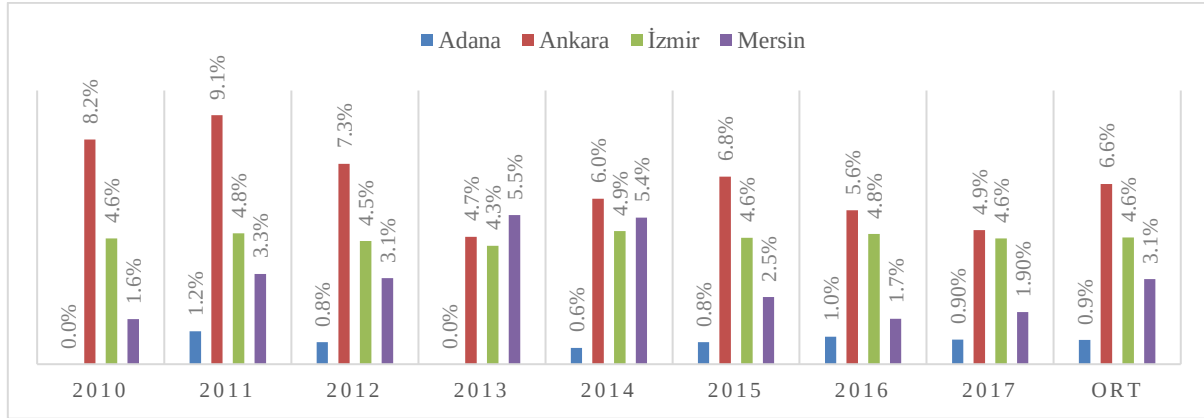
Tablo 2. Gelir, Yoksulluk ve İşsizlik Göstergeleri

Yıllar	Bölgeler	Kişi Başına Düşen Gelir (TL)	Yoksulluk Sınırı (TL)	Yoksulluk Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)
2014	Adana, Mersin	20.195	4.622	13,1	10,9
	Ankara	36.680	7.500	11,8	11,5
	İzmir	31.179	6.460	14,4	14
	Türkiye	26.489	5.554	15,0	10,1
2015	Adana, Mersin	22.768	5.170	11,2	10
	Ankara	40.679	8.388	11,4	11,2
	İzmir	34.261	7.479	12,8	15
	Türkiye	29.899	6.246	14,7	10,5
2016	Adana, Mersin	25.366	6.533	15,9	10,5
	Ankara	45.247	9.658	11,3	11,4
	İzmir	37.817	9.097	12,9	14,1
	Türkiye	32.904	7.116	14,3	11,1
2017	Adana, Mersin	29.530	7.674	12,4	10,9
	Ankara	52.000	9.997	9,8	11,4
	İzmir	45.034	9.858	11,0	14,2
	Türkiye	38.732	7.944	13,5	11,1
2018	Adana, Mersin	Veri yok	8.455	12,7	11,4
	Ankara	Veri yok	11.100	10,1	10,2
	İzmir	Veri yok	11.571	11,6	13,8
	Türkiye	45.750	8.892	13,9	11,2

Kaynak: TÜİK'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 2'ye göre Ankara ve İzmir, Adana ve Mersin bölgesine nispeten kişi başına düşen gelirden daha üst bir seviyededir. İlgili yılların yaklaşık ortalaması olarak kişi başına düşen gelir Türkiye ortalamasına kıyasla Ankara'da %37, İzmir'de %16 daha yüksektir; Adana ve Mersin bölgesinde ise %24 daha aşağıdadır. Kişi başına düşen gelirin yüksek olması Ankara ve İzmir özelinde yoksulluk sınırını arttırmaktadır. Yine de, yoksulluk sınırı seçilen iller içerisinde en yüksek Ankara'da iken en düşük yoksulluk oranı bu ilimizdedir. İzmir ise yoksulluk sınırı yüksek olmasının yanında, 2014-2015 yıllarında ilgili iller içerisinde yoksulluk oranında ilk sıradır. Verilen bütün yıllarda ise 2017 yılı hariç İzmir en yüksek işsizlik oranının kaydedildiği yerdir. Adana ve Mersin bölgesinin yoksulluk sınırı Türkiye ortalamasının altında iken yoksulluk oranı özellikle 2016 yılında çarpıcı bir şekilde artmıştır. Daha önce de bahsedildiği üzere 2016 yılının yoksulluk oranı en yüksek bölgesi Adana ve Mersin'dir. Buna rağmen işsizlik oranı ilgili yıl ile 2014-2015 yıllarında Türkiye ortalamasının altındadır.

4.1. Mali Olanaklar Açısından Değerlendirme

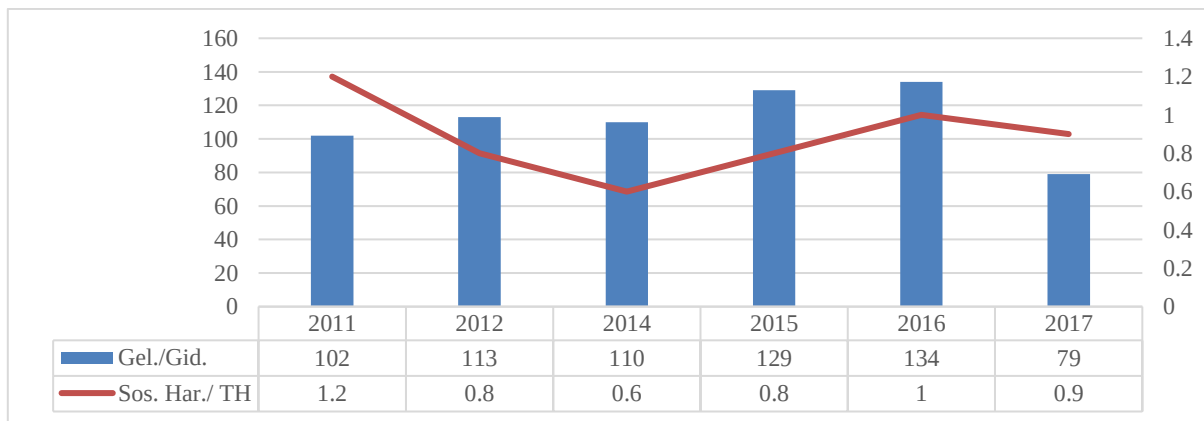


Şekil 1. Sosyal Harcama Oranlarının İller Arası Karşılaştırması, 2010- 2017, %

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin illeri kesin hesap planları ve faaliyet raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır. Adana'nın 2010 ve 2013 yıllarına ait verilerine ulaşıl原因amıştır.

Şekil 1'de 2010-2017 yılları arasında Adana, Ankara, İzmir ve Mersin BŞB'lerinin yıllara göre sosyal harcamalarının bütçe giderlerine oranları verilmiştir. Dönemde ortalama olarak Adana %0,9, Ankara %6,6, İzmir %4,6, Mersin ise %3,1 oranında sosyal harcama gerçekleştirmiştir. Buna göre 2013 yılı hariç Ankara en fazla sosyal harcama oranını kaydeden büyükşehir belediyesidir. 2013 yılında sosyal harcamalar oransal olarak azalmış görünse de bu durum 2013 yılı gider bütçesinin bir önceki yıl gider bütçesine göre yaklaşık %51 daha büyük olmasından kaynaklanmaktadır. Yani gider bütçesindeki kayda değer artış, sosyal harcamaların sayısal büyüklüğünü azaltmıştır. En az sosyal harcamayı ise bütün yıllarda Adana BŞB gerçekleştirmiştir. Hâlbuki görece yoksulluğun yüksek olduğu bu ilin daha yüksek oranlı sosyal harcaması yapması gerektiği düşünülmektedir.

Belediyelerin bütçe dengelerinin etkilediği mali olanakların, sosyal harcamalar üzerinde nasıl bir etki doğurduğunu anlamak için aşağıdaki şekiller kullanılmıştır. 2010-2017 yılları arası dönemde gelirlerin giderlerini karşılama oranları (GGKO) ile sosyal harcama oranları birlikte değerlendirilmiştir. Buna göre gelir artışının (azalışının) her zaman sosyal harcamaların artışı (azalışı) anlamına gelmeyeceği görülmektedir.

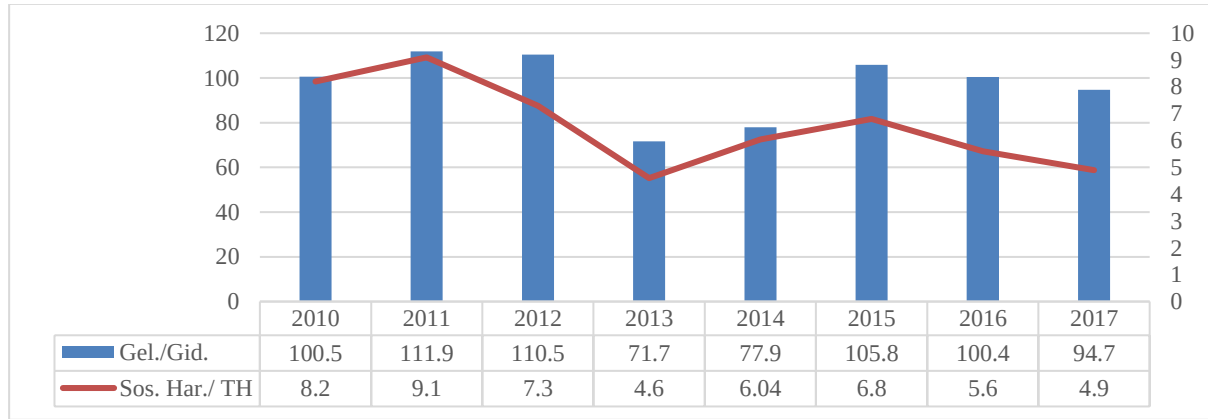


Şekil 2. Adana BŞB'nin GGKO ve Sosyal Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı, 2011-2017, %

Kaynak: Adana BŞB kesin hesap planları ve faaliyet raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Adana BŞB gelirleriyle giderlerini karşılama hususunda, 2017 yılı hariç geri kalan yıllarda %100'ün üzerinde bir performans sergilemiştir. Buna rağmen sosyal harcamalar adına belirgin bir artış görülmemektedir. GGKO'nun %129 olduğu 2015 yılında ve %79'a düştüğü 2017 yılında bütçe giderleri içerisinde gerçekleşen sosyal harcamaların oranı neredeyse aynı kalmıştır. Ancak dikkat çekici bir husus bütçe ile ayrılan ödeneğin nominal olarak azalmasıdır. Örneğin SGSYH kapsamında 2015 yılında 10.513.000 TL ayrılan ödeneğin %26,14'ü

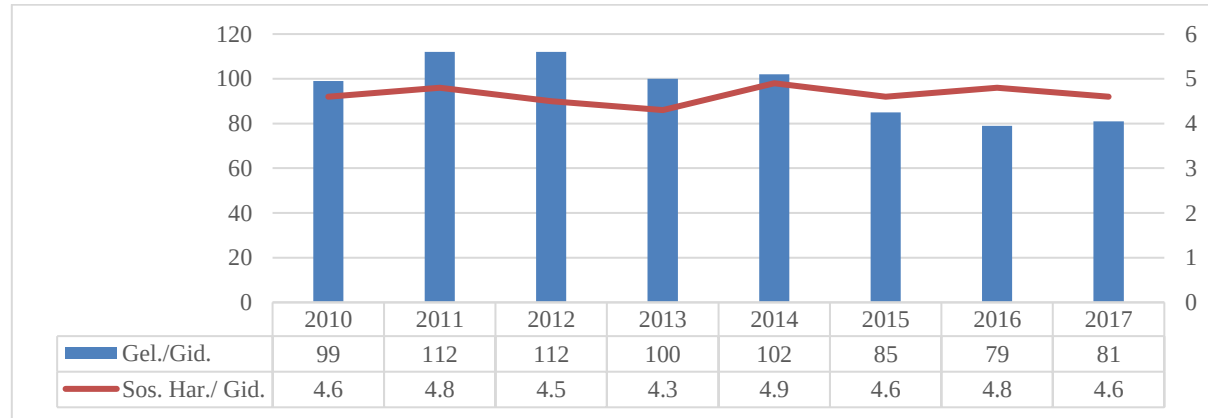
gerçekleştirilmiştir. 2017 yılında ise aynı kaleme 4.400.000 TL ayrılmış ve %63'ü gerçekleştirilmiştir. Ödeneklerin azaltılmasına rağmen gerçekleştirme oranının artırılması, yaklaşık olarak aynı tutarda harcama yapılmasıyla sonuçlanmıştır. Bu noktada Adana BŞB'nin ayırdığı ödeneklerin etkin bir planlama ile gider olarak tamamlanması, sosyal harcamalar alanında iyileşme sağlayacaktır.



Şekil 3. Ankara BŞB'nin GGKO ve Sosyal Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı, 2010-2017, %

Kaynak: Ankara BŞB kesin hesap planları ve faaliyet raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

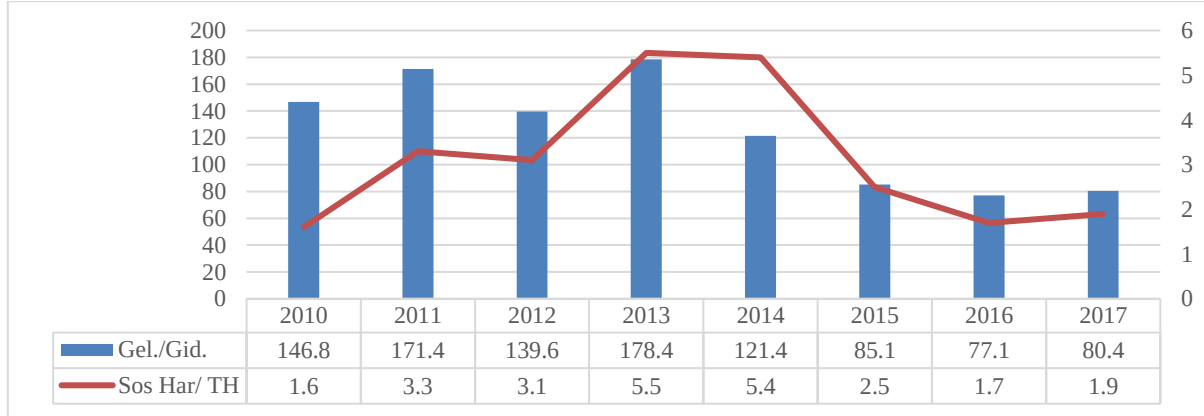
Ankara BŞB'nin gelirlerinin giderleri karşılama yeteneği bir önceki yıla göre artış (azalış) gösterdiğinde sosyal harcamaların oranı yine bir önceki yıla göre artmaktadır (azalmaktadır). Örneğin GGKO, 2010 yılında %100,5'ten 2011 yılına %111,9'a arttığında sosyal harcama oranı da %8,2'den %9,1'e artmıştır. Yine 2011 yılından 2012 yılına GGKO azaldığında sosyal harcamaların oranı da azalmıştır. Ancak 2010 ve 2016 yıllarında GGKO neredeyse aynı seviyede olmasına rağmen harcamaların bütçe içindeki oranı %2,5 azalmıştır. İlgili yıllara ilişkin veriler incelendiğinde 2010 yılından 2016 yılına belediye gider bütçesi nominal olarak %90 artarken sosyal harcamalar %68 artmıştır. Bu durumda Ankara BŞB'nin, gelir kaynaklarını daha çok diğer alanlardaki harcamaları finanse etmek için kullandığını ya da toplam harcamalarını sosyal harcamalarından fazla artırdığı söylenebilir.



Şekil 4. İzmir BŞB'nin GGKO ve Sosyal Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı, 2010-2017, %

Kaynak: İzmir BŞB kesin hesap planları ve faaliyet raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

İzmir için GGKO arttığında sosyal harcamaların da arttığı savunusunu yapmak doğru değildir. GGKO değişimlerinden bağımsız olarak sosyal harcamaların oranı kayda değer bir artış ya da azalış göstermemektedir. Örneğin GGKO'nun %112 olduğu 2011 yılında sosyal harcamaların oranı % 4,8 iken, GGKO'nun %79 olduğu 2016 yılında sosyal harcamalar yine %4,8 oranındadır. Yine ayrıntılı olarak incelediğinde 2011 yılından 2016 yılına nominal olarak gider bütçesi %179 artarken, sosyal harcamalar %178 artmıştır. İzmir BŞB için bütçesi açık verse de sosyal harcamaların bütçedeki ağırlığını azaltmadığı ifade edilebilir.

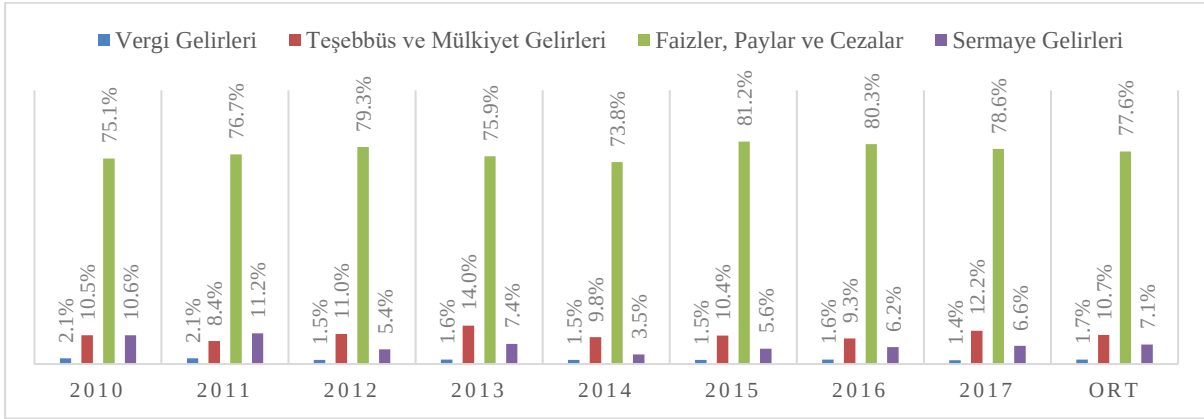


Şekil 5. Mersin BŞB'nin GGKO ve Sosyal Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı, 2010-2017, %

Kaynak: Mersin BŞB kesin hesap planları ve faaliyet raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Son olarak Mersin BŞB'de ise, 2014 yılı hariç olmak üzere bir önceki yıla göre GGKO arttığında (azaldığında) sosyal harcama oranlarının arttığı (azaldığı) görülmektedir. Özellikle 2013 yılına kadar GGKO'daki artış sosyal harcama oranlarına göreceli yansımıştır. 2014 yılından sonra GGKO %100'ün altına inip bütçe açık vermeye başladığında sosyal harcamalar da azalmıştır. Bu sadece oransal olarak değil nominal olarak da gerçekleşmiştir. Kesin hesap planları incelediğinde örneğin 2014 yılında sosyal harcamaların tutarı 27.622.107,29 TL iken, 2015'te 23.096.776,98 TL'dir. Halbuki 2015 yılı gider bütçesi 2014'ün bütçesinden yaklaşık %82 oranında daha büyüktür. 2016 yılında da sosyal harcamalar nominal olarak azalmaya devam etmiştir. Bu bilgi doğrultusunda Mersin BŞB belediye giderleri içerisinde sosyal harcamalarda kesintiye başvurmuş görülmektedir.

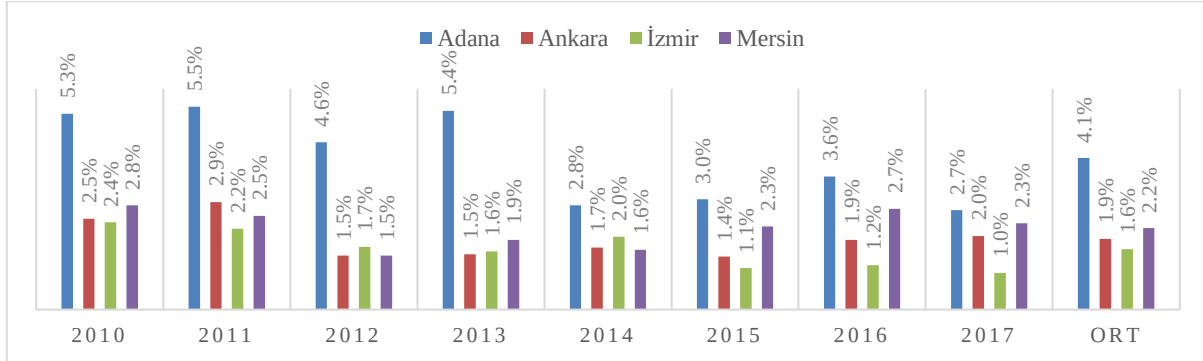
4.2. Merkezi- Yerel İlişkiler Bağlamında bir Değerlendirme



Şekil 6. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Gelirlerinin Dağılımı, 2010-2017, %

Kaynak: Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

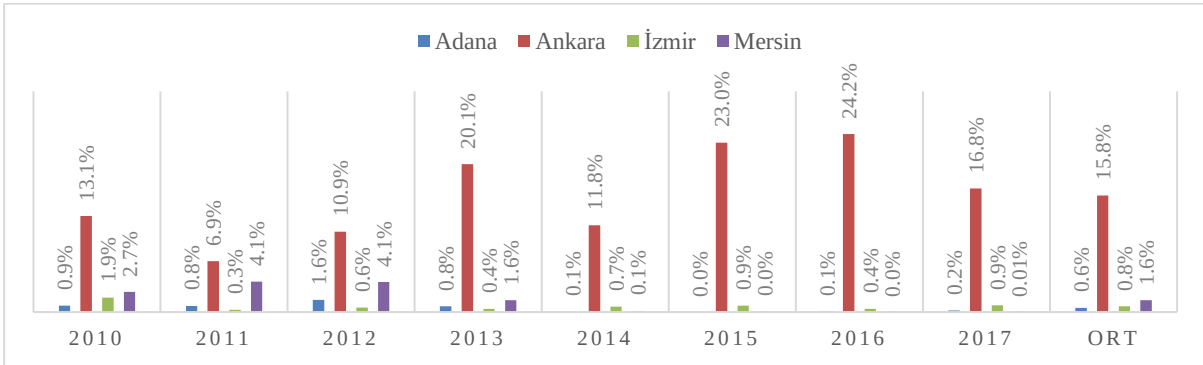
Merkezi yönetime olan mali bağımlılığın azaltılması hususunda büyükşehir belediyelerinin kendi öz gelirlerini elde etmeleri mali özerkliklerini arttıracak bir unsurdur. Her ne kadar yerel yönetimlere kanunlarla geniş görev ve sorumluluklar verilmiş olsa da bunları yerine getirecek finansman kaynaklarına sahip değildirler. Gelirleri yönünden büyük oranda merkezi yönetime bağımlı olan büyükşehirler için yeni gelir kaynakları yaratılması ve mevcut gelir kaynaklarının tahsilatının etkin olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin dağılımı Şekil 6'da gösterilmiştir. 2010-2017 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin ortalama vergi gelirleri %1,7, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %10,7, sermaye gelirleri ise %7,1'dir. Bunun yanında genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın içerisinde yer aldığı kalem olan faizler, paylar ve cezalar kalemi ortalama %77,6'dır.



Şekil 7. Vergi Gelirlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı, 2010-2017, %

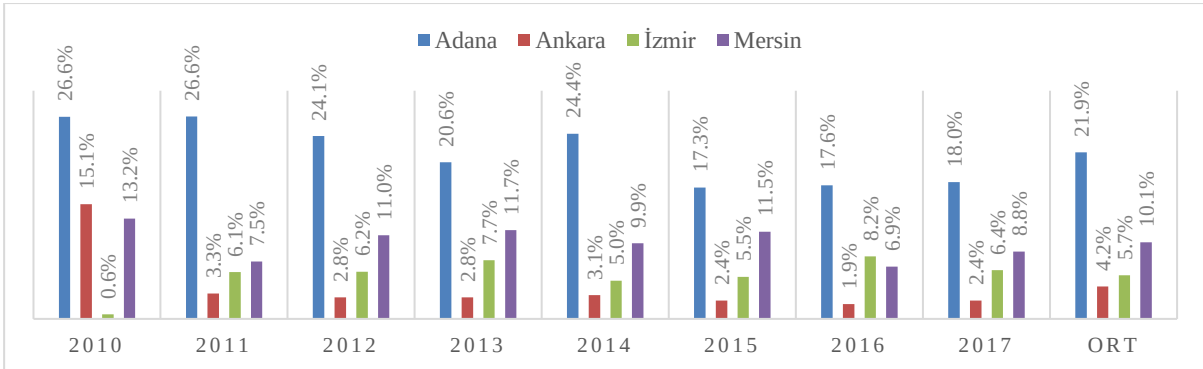
Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin BŞB'leri kesin hesap planları ve faaliyet raporları, Sayıştay (2014)'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

Vergiler, sermaye gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri gibi öz gelirler ile genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın yer aldığı diğer gelirler kalemi seçilmiş BŞB'ler özelinde sırasıyla incelenmiştir. Buna göre 2010-2017 yıllarında ortalama olarak vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payının en fazla olduğu BŞB %4,1 ile Adana'dır. Adana'yı; Mersin %2,2, Ankara %1,9 ve İzmir %1,6 ile takip etmektedir. Verilen dönem itibarıyla vergi gelirlerinin bütçe gelirlerine oranında Türkiye ortalaması olan %1,7'nin altında kalan büyükşehir İzmir'dir. Vergi gelirlerine sahip olmanın yanında tahsil etme başarısı da önemlidir. Nitekim 2017 yılı kesin hesap planları incelendiğinde Adana bütçe ile tahmin edilen vergi gelirlerinin %50'sini, Ankara %71'ini, İzmir %60'ını, Mersin %35,9'unu tahsil edebilmiştir. Vergi gelirleri tahsilatındaki eksiklikler bütçe gelirlerinin istikrarı açısından mali problemler doğurabilir. Bu yüzden vergi tahsilatı arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır.



Şekil 8. Sermaye Gelirlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı, 2010-2017, %

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin BŞB'leri kesin hesap planları ve faaliyet raporları, Sayıştay (2014)'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.



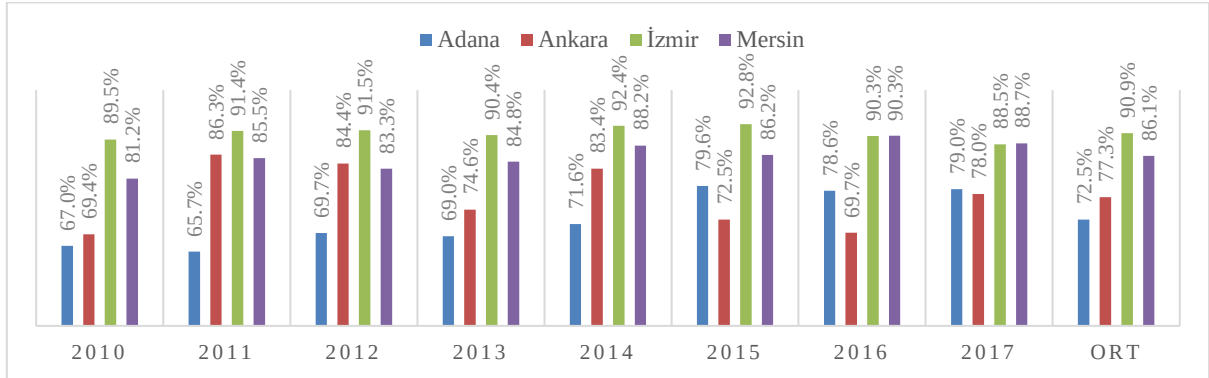
Şekil 9. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı, 2010-2017, %

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin BŞB'leri kesin hesap planları ve faaliyet raporları, Sayıştay (2014)'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri belediyelerin ticari faaliyetlerinden, sermaye gelirleri ise çoğunlukla taşınmazların satışı veya kiralanmasından elde edilen gelirlerdir. Bu gelirlerin bütçe içerisindeki ağırlığının artması belediyelerin temel faaliyet alanından uzaklaşıp, ticari faaliyet alanına yöneldiğini yansıtmaktadır. Aynı zamanda yerel sınırlar içerisinde yaşayan vatandaşların vergi yükü-hizmet ilişkisini kuramamasına neden olabilmektedir (Şahin İpek, 2018: 12).

Genel bütçe vergi gelirlerinden en fazla tutarı Ankara BŞB almaktadır. Bu durumda diğer illere göre merkezi yönetimden aktarılan vergi gelirlerinin bütçe içerisinde daha yüksek bir oranda yer alması beklenebilir. Ancak Ankara BŞB neredeyse tamamı taşınmazların satışıyla elde edilen sermaye gelirlerinden, diğer belediyelere göre daha fazla yararlanmaktadır. 2010-2017 dönemi ortalaması olarak Ankara'nın sermaye gelirlerinin bütçe içerisindeki oranı %15,8 iken, ikinci sırada gelen Mersin'in yalnızca %1,6'dır. Özellikle gelirlerinin giderlerini karşılama yeteneğinden etkilenen bu ilde sosyal harcamaların düzeyinin korunması bakımından taşınmaz varlıkların satışının sürdürülebilirliğinin uzun vadede tartışılması gereklidir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin bütçe gelirlerine oranının en yüksek olduğu il ortalama olarak %21,9 ile Adana'dır. Adana'nın ardından gelen Mersin BŞB'de bu oran %10,1'dir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin oranının bütçe içerisinde düşük kalmasının nedeni; Ankara BŞB'de toplam gelirler içerisinde sermaye gelirlerinin yüksek olması iken, Şekil 10'da görüleceği üzere İzmir BŞB'de merkezi yönetim gelirlerine bağımlılıktan kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirleri olan vergiler ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin bütçe içerisindeki payında ilk sırada olan Adana'nın ise sosyal harcamaları diğer belediyelere nazaran en düşük düzeyde gerçekleştirmesi dikkat çekici bir sonuçtur. Bu durum, yüksek oranda sosyal harcama yapmanın sadece yüksek oranda öz gelir elde edebilmekle bağlantılı olmadığını bir göstergesidir. Aynı ifade Mersin örneği için de geçerlidir. Nitekim Mersin'de vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, Ankara ve İzmir'e göre daha yüksek bir paya sahipken özellikle 2014 yılından sonra sosyal harcamalar alanında gerileme kaydetmiştir.



Şekil 10. Diğer Gelirlerin Bütçe Gelirlerine Oranı, 2010-2017, %

Kaynak: Adana, Ankara, İzmir, Mersin BŞB'leri kesin hesap planları ve faaliyet raporları, Sayıştay (2014)'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

2010-2017 döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın içerisinde yer aldığı diğer gelirler kaleminin ortalaması; Adana'da %72,5, Ankara'da %77,3, İzmir'de %90,9, Mersin'de %86,1'dir. Buna göre Adana ve Ankara BŞB'lerinin bu kalem itibarıyla gelirleri içindeki oranı Şekil 6'da belirtilen büyükşehirler ortalamasının altında iken, İzmir ve Mersin BŞB'lerinde Türkiye ortalamasının üzerindedir. Diğer gelirler kaleminin payının gelir bütçesinde en yüksek olduğu il İzmir'dir. İlin 2017 yılı kesin hesap planına göre, diğer gelirler içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay %99,7'dir. Bu durum, İzmir BŞB'yi gelirleri yönünden merkezi yönetime bağımlı kılarak öz gelir yaratma becerisini düşürmektedir. Ancak bu durum sosyal harcama yeteneğini anlamlı bir şekilde azaltma sonucuna yol açmamaktadır.

Merkezi-yerel ilişkiler bağlamında sosyal harcamaları etkileyen unsurlar yalnızca mali nitelikli değildir. İdari ve hukuki düzenlemeler de sosyal harcamaların sunum biçimlerini etkilemektedir. Hukuki mevzuata bakıldığında hizmetlerin bölüşümünde ülkemizde uygulanan liste ilkesine göre ise yerel yönetimlerin yapabilecekleri ya da yapamayacakları faaliyetler anayasada ve kanunlarda sıralanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 90-91).

Bugün 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin a bendi gereğince sosyal yardımlarda bulunmak belediyelerin zorunlu bir görevidir. Genel eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik faaliyetler ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin b bendine göre isteğe bağlı bırakılmıştır. Sosyal harcamalar alanında eğitim ile sağlık

harcamalarının isteğe bağlı bırakılması ve merkezi yönetimin bir görevi olarak algılanması, yerel yönetimleri daha kolay yerine getirilen sosyal yardım ve hizmetlerin sunumuna itmektedir.

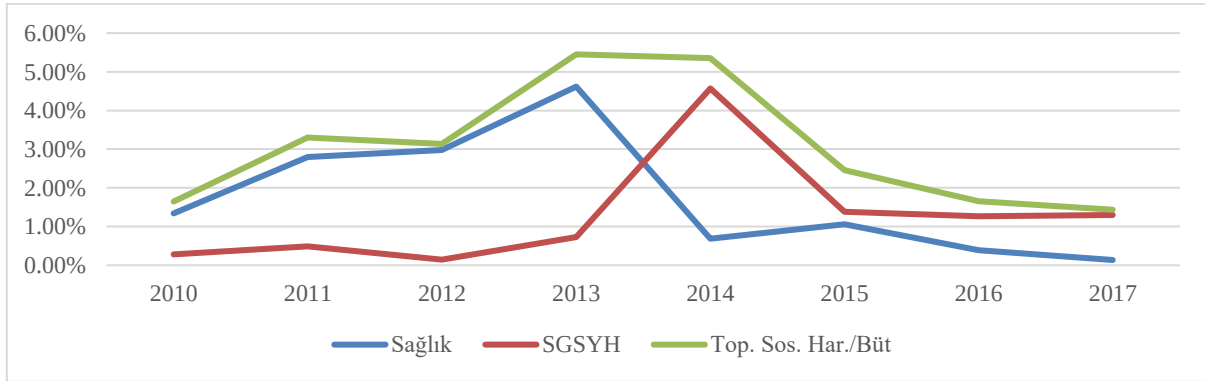
4.3. Yerel Yönetişim Bağlamında Değerlendirme

Yerel yönetim; vatandaşların, STK'ların ve ilgili kuruluşların kamusal karar alma süreçlerine dahil olarak demokrasi ve vatandaşlık bilincinin geliştirilmesine, katılımcılığın artırılmasına, kent yönetiminin ortak akılla yönetilmesine imkan sağlamaktadır. Kent konseyleri, kent meclisleri, kadın konseyleri gibi mekanizmalarla yerel sorunlara katılımcı çözümler sunan yönetişimin bu özellikleri, belediyeler tarafından bir stratejik amaç olarak benimsenmesini sağlamaktadır.

İllerin stratejik planları ve faaliyet raporları incelendiğinde yerel yönetim ile ilgili girişimlere yer verdikleri görülmektedir. Örneğin İzmir BŞB 2015-2019 stratejik planında yönetişimi bir stratejik alan olarak belirlemiştir. Bu alan içerisindeki hedefi “katılımcı ve şeffaf yönetim anlayışıyla modern ve kaliteli hizmet sunmak” olarak ifade edilmiştir. Yerel yönetişimin Ankara BŞB bünyesinde de bir stratejik amaç olarak belirlenmiştir. Bu hedefe uygun olarak STK'lara hizmet ve eğitim ile muhtarlıklara hizmet verilmiştir.

Diğer büyükşehir belediyesi örneklerinde de dezavantajlı gruplara yönelik yönetim faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Örneğin; Adana'da *Divan Otelı Göçle Gelenler Çalıştay Organizasyonu*, *Girişimci Kadınlar İçin Hibe ve Destek Programı Seminer Organizasyonu* bunlardan bazılarıdır. Yine Mersin BŞB bünyesinde 2017 yılında, Mersin Tabipler Odası ve Kent Konseyi talebi doğrultusunda Suriyeli çocuklara yönelik 2016-2017 eğitim-öğretim yılı sonuna kadar haftanın 5 günü ve 1 öğün olmak üzere gıda yardımı yapılması kararı alınmıştır. 2016-2017 eğitim-öğretim yılı sonuna kadar 30 Suriyeli çocuğa toplamda 4000 kişilik gıda yardımı yapılmıştır (Mersin Büyükşehir Belediyesi, 2018a: 261). Sığınmacıların Türkiye'ye ve diğer illere göre yoğun yaşadığı bu illerde sorunlara yerel çözümler üretilmesi, kentsel yoksulluğa yerinden müdahale edilmesi, belediyelerin sosyal harcamaların niteliğini ve niceliğini arttıracak katkılardandır.

4.4. Sosyal Harcamaların Bir Hak Olduğu Bilinci Bağlamında Değerlendirme



Şekil 11. Mersin BŞB'nin Sosyal Harcamalarının Toplam Harcamalar İçerisindeki Oranı, 2010-2017, %

Kaynak: Mersin BŞB kesin hesap planlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Sosyal harcamalar kimi zaman siyasi iradenin tercihinin bağlı olarak da değişebilmektedir. İncelenen belediyeler açısından en çarpıcı örnek Mersin BŞB'dir. Bu noktada 8 yıllık dönemdeki en önemli gelişmelerden biri ise 2014 yılının Mart ayında yapılan yerel seçimlerdir. Seçim hazırlıklarına bir önceki dönemden itibaren başladığı varsayıldığında, 2013-2014 yıllarında sosyal harcamalar 8 yıllık dönemin en yüksek oranlarına sahiptir. Bu noktada politik motivasyonlarla sosyal harcamaların artırıldığı düşünülebilir. Ancak 2014 yılından sonra gelirlerin giderleri karşılanmasında sıkıntılar olduğu da unutulmamalıdır.

Diğer dikkat çekici bir nokta ise 2013 yılından sonra sağlık harcamalarının yerini sosyal koruma harcamalarının alması ve daha fazla harcama yapılan alan olmasıdır. 2014 yılı yerel seçimleri sonrası başka bir siyasi parti adayının büyükşehir belediyesi yönetimine gelmesinin, kamusal politika oluşturma sürecinde değişiklik doğurduğu görülmektedir. Yani sosyal harcamaların hak olduğu bilincinin ötesinde, birleşimi siyasi ve bürokratik mekanizmalar tarafından belirlenen bir karar sürecine dönüşmektedir.

4.5. İhtiyaç Tespiti Bağlamında Değerlendirme

Türkiye’deki sosyal yardım sisteminin refah karması olarak sunulması yardımların uygulanmasında da bazı problemler doğurmaktadır. Bunların başında ise ihtiyaç sahiplerinin tespit edildikten sonra her idarenin farklı kayıtlar oluşturması gelmektedir. Çözüm adına kayıtların izlendiği ortak bir veri tabanı ihtiyacı doğmaktadır. İdareler açısından ise ortak bir veri sisteminin olmayışı, bir vatandaşın kimi zaman aynı yardım için farklı birimlerden yararlanıcı olmasına yol açmakta; hizmet sunumunun ve kaynak kullanımının tekrar etmesine, aynı prosedürlerin defalarca yapılması sonucu iş verimliliğinin azalmasına ve mali kayıplara neden olmaktadır. Ayrıca sosyal yardım başvuruları bürokratik bir süreçte tabidir. İhtiyaç sahibinin her başvurusu için bu evrakları edinmesi, yardım türüne göre evrakların çeşitlenmesi, yardımı sunan birimlere ulaşması, bireyi zorlayan ve motivasyonunu kıran bir süreçtir.

Söz konusu bu sorunları bertaraf etmek adına *Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi* uygulaması, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nca 2010 yılında geliştirilmeye başlanmıştır. Bu uygulama; yoksul ve muhtaç kişilerin sosyal yardım başvurularının alınması, sosyo-ekonomik durumlarına ilişkin verilerin ve belgelerin depolanması, muhtaçlık kararının verilmesi gibi sosyal yardım sürecinin her aşamasını kapsayan bir sistemdir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017: 1). Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi uygulamasında hâlihazırda yerel yönetimlerin, Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakıfları’ndan yardım alan kişilerin verilerine ulaşması çalışmaları devam etse şu anda bütün belediyeler için mümkün görünmemektedir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017: 63).

Bu sistemin yanında belediyelerin sosyal harcamalarını yerinde tahsis edebilmesi adına kentsel yoksulluk haritaları ve envanterlerini oluşturması gereklidir. Bu uygulamalar sayesinde her bölgede ne kadar yoksul ya da ihtiyaç sahibi bulunduğu, bu kişilerin özel ihtiyaçları, maddi-manevi durumları, demografik bilgileri gibi verilere erişilebilir. Seçilen iller arasında Ankara’nın 2012 yılında yerel paydaşlarla ortaklaşa çalışarak bir yoksulluk haritası oluşturduğu görülmüştür. Adana ve Mersin BŞB’lerinde de yoksulluk haritası oluşturmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. 2016 yılının performans programında Mersin BŞB’nin “*yoksulluk haritasının çıkarılması*” hedefi bulunmaktadır. Bu amaçla, “*Mersin’in yoksulluk haritasını çıkarıp, her yıl yenilenmesi*” performans göstergesi seçilmiştir. Ancak 2017 yılında bu hedefe ve göstergeye yer verilmemiştir. Yine, Adana 2015 yılı performans programında “*kentin sosyal doku haritasını çıkartarak vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerini karşılamak*” hedefini belirlenmiştir. Hedefin 2015 yılında %20’si, 2016 yılında da belirlenen göstergeye göre %20’si gerçekleştirmiştir. Ancak 2017 yılı performans programında söz konusu çalışmaya ilişkin veriler bulunamamıştır.

4.6. Planlama Bağlamında Değerlendirme

İhtiyaçların tespitinin yanında mevcut verilerle etkin bir planlama yapılması muhakkak gereklidir. Stratejik planlamayla uygun amaç ve hedeflerin belirlenmesi, performans programında hedeflere ulaşmada izlenecek göstergelerin seçilmesi, hedef ve amaçlarla uyumlu faaliyetler gerçekleştirilmesi, faaliyetler sonucunda hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı, ulaşılamadıysa sapmaların hangi sebeplerden kaynaklandığı bilgisi; harcamaların bütçelendirilmesinde ve tahsisinde bir yol haritası sunacaktır.

Tablo 3. İzmir BŞB’nin Sosyal Yardımlar Özelinde Seçilmiş Performans Göstergeleri Sonuçları

Performans Göstergeleri	Ölçü Birimi	2015 Gerçekleşen	2016 Hedef	2016 Gerçekleşen	Başarı Durumu	Sapma Nedeni
Nakdi yardım yapılacak kişi sayısı	Kişi/Yıl	61.503	71.600	52.081	İyi	
Yapılan nakdi yardım tutarı	TL/Yıl	12.697.650	18.750.000	11.114.500	İlerlemede	
Gıda paketi yardımı yapılacak öğrenci sayısı	Kişi/Yıl	35.000	37.500	40.000	Hedef ve üstü	
Ayni yardım yapılacak kişi sayısı	Kişi/Yıl	321	50	9.325	Hedef ve üstü	Yardıma muhtaç vatandaşa dağıtılmak üzere alımı yapılan temizlik malzemesinin dağıtımının gerçekleşmiş olması
Yardım yapılacak ihtiyaçlı öğrenci sayısı	Kişi/Yıl	67.022	40.000	73.567	Hedef ve üstü	Okullardan gelen yardım talebinin beklenenin üzerinde olması

Kaynak: İzmir BŞB 2016 yılı Faaliyet Raporu’ndan yararlanılarak hazırlanmıştır.

İllere ait veriler incelendiğinde performans programlarında gösterilen hedeflerden sıkça sapmalar olduğu görülmektedir. Genel olarak seçilmiş BŞB'lerde rastlanan durum İzmir BŞB özelinde aktarılabilecektir. Buna göre tablo 3'te İzmir BŞB'nin performans hedeflerine ulaşmak için kullanıldığı bazı performans göstergelerine yer verilmiştir.

İzmir BŞB faaliyet raporu sonuçlarına göre performans programında belirlenen göstergelerde sapmalar söz konusudur. Sosyal yardımların çoğu belirlenen hedeflerin üzerinde gerçekleşmiştir. Örneğin, gıda paketi yardımı yapılacak öğrenci sayısı 2015 yılında 35.000 kişidir. 2016 yılı için bu hedef 37.500 olarak güncellenmiştir. Ancak 2016 yılı gerçekleşmesi 40.000 kişi olup hedefin üzerindedir. Ayrıca gıda yardımlarına ilişkin kişi, adet, yıl gibi değer türlerine ulaşılrken maliyet bilgisine ulaşılamamaktadır.

Nakdi yardımlar belirlenenin hedeflerin altında, aynı yardımlar ise üzerinde yapılmıştır. En belirgin sapma, aynı yardımlardan yararlanan kişi sayısına ait %18550 oranıdır. Hedeften sapma gerekçesi; "yardıma muhtaç vatandaşa dağıtılmak üzere alınan yapılan temizlik malzemesinin dağıtımının gerçekleşmiş olması" şeklinde gösterilmektedir. Diğer göstergelerde ise sapma nedenlerine ulaşılamamaktadır. Sonuçlara göre planlama mekanizmasının işlerliğinde sorunlar olduğu söylenebilir. Hedeflerden niçin ve hangi gerekçelerle sapıldığının tespiti idarenin güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesine yardımcı olurken, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerini de katkı sunacaktır.

4.7. Örgütlenme Yapısı Bağlamında Değerlendirme

Tablo 4. Demografik Yapı ile İlgili Oranlar, 2018, %

Açıklama	Türkiye	Adana	Ankara	İzmir	Mersin
65 Yaş Üstü Nüfus	8,8	7,9	8,2	10,9	8,8
Engelli Nüfus (2012 yılı)	2,06	2,20	1,8	2,5	2,3
0-15 Yaş Çocuk Nüfusu	15,6	14,8	14,1	12,6	15,7
Kadın Nüfusu	49,8	50,1	50,4	50,2	50,1
Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Göçmenler	100,0	10,2	1,8	3,3	11,5

Kaynak: TÜİK'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

Sosyal politikada özel olarak korunması gereken gruplar yani dezavantajlı kimseler; kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler, eski hükümlüler ve göçmenlerdir. Eski hükümlülere ilişkin istatistiki bilgilere ulaşılamamıştır. İllerdeki diğer dezavantajlı gruplara bakıldığında yaşlı nüfusun, diğer illerden görece fazla olduğu yer İzmir'dir. Çocuk nüfusta Mersin, kadın nüfusunda ise Ankara birinci sıradır. Ayrıca ülkemiz son yıllarda yoğun bir mülteci ve göçmen akınına uğramaktadır. İstatistiki verilere göre 2018 yılı itibarı ile sığınmacılardan 227.075'i kamplarda yaşarken, 3.334.632 kişi ise kamp dışında yaşamaktadır. Merkezi yönetim politikalarının kentsel yoksulluğu çözemediği böyle durumlarda yerel yönetimler birinci derece sorumlu olmaktadır. Özellikle Adana ve Mersin bölgesinde yaşayan Suriyeli'lerin kent nüfusuna oranı yerel yönetimlerin çözüm üretmesi gerektiren bir mesele haline gelmiştir.

Tablo 5. Seçilmiş Büyükşehir Belediyelerinin Sağlık ve Sosyal Koruma Alanlarındaki Şube Müdürlüğü Örgütlenmeleri

Adana	Ankara	İzmir	Mersin
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı - Aile ve Sağlık Hizmetleri - İş Sağlığı ve Güvenliği - Sosyal Hizmetler ve Yardımlar -Gündüz Bakım Evleri -Engelli Hizmetleri -Göç ve Göçmen İşleri	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı -Engelliler ve Rehabilitasyon -Psikolojik Danışmanlık ve Destek Hizmetleri -Sosyal ve İdari İşler -Sosyal Yardımlar Planlama ve Koordinasyon -Yaşlı Hizmetleri ve Şefkat Evleri -Çocuk Evleri Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı	Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı -Sosyal Hizmetler, -Sosyal Yardımlar, -Aşevleri -Huzurevleri -Sosyal Kampüs İdari ve Teknik Hizmetler Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı -Engelli Hizmetleri -Kadın Çalışmaları -Sosyal Projeler -Meslek Fabrikası -Aile ve Çocuk Hizmetleri Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı	Engelliler ve Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı -Engelliler -Halk Sağlığı -İş Sağlığı ve Güvenliği -Sağlık Hizmetleri Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı -Eğitim Hizmetleri -İdari ve Mali İşler -Psiko-Sosyal Hizmetler -Sosyal Yardımlar -Sosyal Hizmetler - Şehit Aileleri ve Gazi Hizmetleri Kadın Aile ve Çocuk Dairesi Başkanlığı -Aile ve Çocuk -Gönüllüler -Kadın

Kaynak: Ankara, Adana, İzmir ve Mersin BŞB'leri faaliyet raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Sosyal harcamaları etkileyen kritik faktörler bakımından örgütlenmeye dair bilgilere ulaşmak için büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları incelemiştir. Buna göre belediyelerin hepsinde sosyal harcamaların özellikle de sosyal koruma harcamalarının sunumu adına Sosyal Hizmetler Daire Başkanlıkları mevcuttur. Yerel ihtiyaçlara göre bu başkanlıklar çeşitli şube müdürlüklerine ayrılmışlardır.

İllerin teşkilatlanmaları incelendiğinde birebir engelliler ve çocuklarla ilgili birimlerin ihdas edildiği görülmektedir. Adana ve Mersin’de yaşlılar, yine Adana ve Ankara’da kadınlarla ilgili şube müdürlükleri bulunmamaktadır. İller arasında Adana BŞB’nin sosyal politikalarla ilgili yapılanması daha merkezîyetçi iken, birimlerin en fazla sayıda şube müdürlüğüne ayrıldığı büyükşehir Mersin olmuştur.

Şube müdürlüklerine dair diğer belediyelerde olmayan ve harcamaların planlanması açısından stratejik öneme sahip birim, Ankara örneğindeki Sosyal Yardımlar Planlama ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü’dür. İlgili birimin amaçlarından biri *“Kent halkından; TÜİK verilerine göre yoksulluk sınırı altında geliri olanlara temel ihtiyaç maddeleri, yiyecek, giyecek, yakacak vs. gibi sosyal yardımları yapmak”* olarak belirtilmiştir. İhtiyaç tespitinin sosyal harcamaların düzeyini etkileyen faktörlerinden biri olduğu düşünüldüğünde bu birim, etkin bir planlama yapılması adına önem arz etmektedir. Nitekim Ankara’nın sosyal harcamaların sunumunda seçilen büyükşehirler arasında ilk sıradayken, kentsel yoksulluğun en düşük oranda kaydedildiği il olduğu da unutulmamalıdır.

Yine farklı olarak, İzmir BŞB’de yerelde istihdamı arttırma hedefine hizmet eden Meslek Fabrikası Şube Müdürlüğü bulunmaktadır. Tablo 2’den hatırlanacağı üzere işsizlik oranının tüm yıllarda Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu İzmir ilinde, sosyal belediyeçilik anlayışına uygun olarak toplum refahını yükseltecek projelerin geliştirilmesi kayda değer bir adımdır.

İllerin demografik yapılarına göre de birimler oluşturdıkları görülmektedir. Örneğin, sığınmacı sayısının Türkiye ortalamasından yüksek olduğu Adana’da diğer illerde olmayan Göç ve Göçmen İşleri Şube Müdürlüğü, ilin yerel ihtiyaçlarına cevap vermesi açısından olumludur. En yüksek oranda sığınmacı barındıran Mersin ilinde ise böyle bir birim kurulmamıştır. Ancak Mersin ilinde de Şehit Aileleri ve Gazi Hizmetleri Şube Müdürlüğü kurularak vatandaş odaklı bir yaklaşım sergilenmiştir. Bu da yine, sosyal politika dolayısıyla sosyal harcamalara ilişkin mekanizmaların siyasi ve idari kararlara göre şekillendirildiği hususunda bir göstergedir.

5. SONUÇ

2010-2017 döneminde yoksulluk oranı yüksek olmasına rağmen seçilmiş tüm BŞB’ler arasında en düşük oranda sosyal harcamayı Adana BŞB gerçekleştirmiştir. Adana’da sosyal harcamaların oranının bütçe içerisindeki payı, GGKO artış veya azalış gösterdiğinde kayda değer bir değişim göstermemektedir. Ancak GGKO’nun azalış gösterdiği belirli yıllarda sosyal harcama ödeneklerinin nominal olarak azaltıldığı görülmüştür. Sosyal harcamalara ilişkin ödeneklerin gider olarak tamamlanmasında da eksiklikler olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle harcamaların ve hizmetlerin sunumunda planlamaya ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Gelirler tarafında ise belediyelerin öz gelirleri olan vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri toplamının, seçilmiş BŞB’ler arasında gelir bütçesi içerisinde en fazla payı Adana’da aldığı görülmektedir. Bu durumda, merkezi yönetim gelirlerine bağımlılığı en düşük il Adana olsa da yüksek oranda öz gelir elde etmenin her zaman yüksek oranda sosyal harcama yapma ile sonuçlanmayacağını söylenebilir.

Başkent Ankara, diğer illere göre yoksulluk sınırının en yüksek olduğu; ancak yoksulluk oranının en düşük ve sosyal harcama oranının en yüksek olduğu büyükşehir belediyesidir. Ankara’nın sosyal harcama oranı bütçenin GGKO’sundan etkilenmektedir. Buna göre GGKO bir önceki yıla arttığında (azaldığında), sosyal harcama oranı da artmaktadır (azalmaktadır). 8 yıllık periyodun sonunda ise belediyenin toplam giderlerindeki artış, sosyal harcamaların artışından fazladır. Bu nedenle sosyal harcamaların bütçe içerisindeki nispi ağırlığı azalmaktadır. Diğer belediyelerin çok fazla yararlanmadığı sermaye gelirlerinin Ankara’nın gelir bütçesinde önemli bir pay aldığı görülmektedir. Seçilen BŞB’ler arasında hem genel bütçe vergi gelirlerinden hem de sermaye gelirlerinden en fazla kaynağı elde ederek en yüksek bütçeli BŞB olan Ankara’da sosyal harcama oranının, finansman kaynaklarının görece geniş olmasından kaynaklandığı düşünülebilir. Böyle bir durumda sosyal harcama düzeyinin istikrarı adına belediyenin mali yönetiminde sermaye gelirlerinin sürdürülebilirliğine ilişkin tartışmalar yapılmalıdır.

İzmir BŞB’de sosyal harcamaların düzeyi bütçe dengesinden birebir etkilenmemektedir. Bütçe dengesi açık veya fazla verse de sosyal harcamaların payı yaklaşık olarak aynı kalmaktadır. 6 yıllık süreç için genel bütçe

giderlerindeki artışın yüzdesi, sosyal harcamaların artış yüzdesi ile neredeyse aynıdır. İzmir'in merkezi yönetimden aktarılan gelirlere bağımlılığı yüksek olsa da sosyal harcama düzeyinde, Adana ve Mersin'e göre daha pozitif bir görünüm sergilemektedir. İlin gelir ve gider bütçesinin, Adana ve Mersin'e göre daha büyük olduğu da hatırlanmalıdır.

Mersin BŞB'nin sosyal harcamalara ilişkin istikrarlı bir seyri bulunmamaktadır. Özellikle 2014 yılı yerel seçimleri sonucunda BŞB yönetiminin değişmesi, sosyal harcamaların birleşimini etkilemiştir. 2010 yılından 2014 yılına sosyal harcamalar içerisinde sağlık harcamaları belirgin, bu yıldan sonra sosyal koruma harcamaları ağırlık kazanmıştır. Ayrıca 2014 yılından sonra bütçe açıkları artıp bütçe dengesinin bozulması, sosyal harcamaların sadece oransal değil tutar olarak da azalmasına neden olmuştur. Yani harcamalar hem mali olanaklardan, hem de kamusal karar alma tercihlerinden etkilenmektedir.

Özetle, belediye gelirlerinin giderlerini karşılama yeteneğinin her belediye özelinde sosyal harcamalar için farklı etkiler yarattığı görülmüştür. Çoğunlukla gelirlerin giderleri karşılayamaması durumunda bütçe içerisinde sosyal harcamalarının payı azaltılmaktadır. Öz gelirler ve merkezi yönetimden aktarılan gelirler dağılımının ise sosyal harcamalar üzerinde belirgin bir farklılık yaratmadığı da söylenebilmektedir. Nitekim vergi gelirleri ile teşebbüs gelirleri toplamının bütçe içerisindeki payında birinci sırada olan Adana en az; genel bütçe vergi gelirlerine bağımlılığı en yüksek il olan İzmir ise Adana ve Mersin'e göre daha fazla sosyal harcamayı gerçekleştirmiştir.

Ankara ve İzmir illeri bütçesel büyüklük bakımından, Adana ve Mersin bölgesinden daha fazla kaynağa sahiptirler. Bununla beraber Ankara ve İzmir, görece düşük yoksulluk oranları ve yüksek sosyal harcamalar kaydetmektedirler. Bu noktada yoksulluğun yüksek olduğu illerin bütçesel büyüklüklerini etkilemek adına, merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarda sadece nüfus ölçütü dikkate alınmamalıdır. İllerin sosyo-ekonomik gelişmişliklerini ve bölgeler arası kalkınmışlıkları gözetken kriterler belirlenmelidir. Aktarılan payların bir kısmı sosyal amaçlara yönelik tahsis edilebilir ya da şartlı bağış ve yardımlar olarak belediyelere sunulabilir.

Mali yapının yanında yerel yönetimlerde sosyal harcamaya ihtiyaç duyan kesimlerin belirlenmesi adına; ihtiyaç/yoksulluk haritası, kentsel doku/kent envanteri gibi bilgi teknolojisi sistemlerinden yararlanılarak harcamaların ihtiyaç sahiplerine yönelik yapılmasına ve hizmet tekrarının önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu mekanizmalar aynı zamanda belediyelerin stratejik hedeflerine ulaşmada da yardımcı olacaktır.

İncelenen büyükşehir belediyeleri mali bilgilerinde de görülmektedir ki stratejik planlarda belirlenen hedeflere ulaşmada sıkça sapmalar yaşanmaktadır. Plan-bütçe ilişkisi sadece hesap verilebilirlik amacıyla kurulmamalı, bir yol haritası olarak benimsenmelidir. Performans göstergelerinin ve hedeflerin güncellenmesinde izleme ve takip sistemlerini hesap verilebilirliğe uygun sonuçlar yaratacak biçimde tasarlanmalıdır.

Organizasyon yapısı ise yerel ihtiyaçlara göre farklılaşmaktadır. Kimi büyükşehir belediyesi daha merkeziyetçi bir yapı sergilerken iken kimisi iş bölümüne göre şube müdürlüklerini çeşitlendirilmektedir. Bu noktada belediyelerin mevcut şube müdürlüklerine Ankara BŞB örneğinde olduğu gibi Sosyal Yardımları İzleme ve Koordinasyon Birimi'nin eklenmesi önerilmektedir. Bu sayede ihtiyaç sahiplerinin tespiti kolaylaşabilecek, kaynak israfının önüne geçilecek ve performans hedeflerine ulaşılması kolaylaşacaktır.

Kent hayatında sosyal politika üretme ve sosyal harcama yapıcılığında katılımcılık sağlanmalıdır. Yönetişim vasıtasıyla vatandaşlık ve hemşehrlik bilincini arttırmak, hesap verilebilirlik ve saydamlığa da katkı sunmak mümkündür. Bu noktada özellikle yoksulluğun yaygın olduğu bölgelerde halk toplantıları, çalıştaylar, kent meclisleri gibi oluşumlarla vatandaş talepleri ve ihtiyaçları toplanmalı; harcamaların sunumu ve karar sepeti tekrar şekillendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Acar, İ. A. ve Şahin, E. A. (2009). Plan-bütçe ilişkisi açısından iç denetim. *Maliye Dergisi*, (156), 83-103.

Adana Büyükşehir Belediyesi. (2015). *2014 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: <http://www.adana.bel.tr/butce-kesin-hesap>, (10 Haziran 2019).

Adana Büyükşehir Belediyesi. (2016). *2015 yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: <http://www.adana.bel.tr/faaliyet-raporu>, (10 Haziran 2019).

- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2016). *2015 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: <http://www.adana.bel.tr/butce-kesin-hesap>, (10 Haziran 2019).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2017). *2016 yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: <http://www.adana.bel.tr/faaliyet-raporu>, (10 Haziran 2019).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2018a). *2017 yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: <http://www.adana.bel.tr/faaliyet-raporu>, (10 Haziran 2019).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (2018b). *2017 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: <http://www.adana.bel.tr/butce-kesin-hesap>, (10 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2011). *2010 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: http://www.ankara.bel.tr/files/2413/6939/9607/2010_kesin_hesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2012). *2011 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.ankara.bel.tr/files/5813/6082/9014/kesin_hesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2013). *2012 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: http://www.ankara.bel.tr/files/7413/6939/9610/2012_kesin_hesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2014a). *2013 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: <https://www.ankara.bel.tr/files/3314/1943/4424/2013-kesin-hesap.pdf>, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2014b). *Stratejik plan 2015-2019*. Erişim adresi: http://www.ankara.bel.tr/files/5714/1407/2221/stratejik_plan_2015_2019.pdf, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2015). *2014 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: http://www.ankara.bel.tr/files/2814/3383/4480/2014_kesin_hesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2016). *2015 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: <http://www.ankara.bel.tr/files/3914/6598/8011/KesinHesap2015.pdf>, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2017a). *2016 yılı bütçe kesin hesabı*. Erişim adresi: http://www.ankara.bel.tr/files/1814/9605/6928/kesin_hesap_2016.pdf, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2017b). *2016 yılı idare faaliyet raporu*. Erişim adresi: https://www.ankara.bel.tr/files/3414/9338/9501/2016_FAALYET_web2.pdf, (15 Haziran 2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2018). *2017 yılı kesin hesap*. Erişim adresi: http://www.ankara.bel.tr/files/4515/2706/3156/2017_yil_kesin_hesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı: sorunlar ve çözüm önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-297.
- Asker, A. E. (1997). *Belediyelerin sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetleri*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ataay, F. ve Acar, E. (2008). Devletin yeniden yapılandırılması ve yerelleşme. *İktisat Dergisi*, (500).
- Aygün Koza, Ş. ve Şataf, C. (2019). *Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin mali yapısı: Antalya Büyükşehir Belediyesi örneği*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Bayraktaroğlu, S. ve Adıgüzel, O. (2015). Sosyal hizmetlerde yönetim ve organizasyonun önemi üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Sosyal Hizmet Özel Sayısı, 1-8.
- Boulding, C. ve Brown, D. S. (2014). Political competition and local social expenditure: evidence from Brazil. *St. Comp. Int. Dev*, 49(2), 197-216.
- De Mello, L. (2000). *Can fiscal decentralization strengthen social capital?* (Working Paper No. 00/129). IMF.
- De Mello, L. ve Barenstein, M. (2001). *Fiscal decentralization and governance: a cross-country analysis* (Working Paper No. 01/71). IMF.

- Demir, A. (2004). Klasik kamu yönetimi yapısından yerelleşmeye geçiş: yönetim kapsamında bir değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 151-171.
- DPT (2007). *Kamuda iyi yönetim özel ihtisas komisyonu raporu* (Yayın No. 2721- ÖİK:674). Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Ersöz, H.Y. (2005). Sosyal politika-refah devleti-yerel yönetimler ilişkisi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55 (1), 759-775.
- Fırat, S. (2011). Yoksulluğun azaltılmasında yerel yönetim sosyal yardım projelerinin önemi. *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu*, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 13-15 Ekim 2010, 168-174.
- Genç, Y. (2009). Yerel yönetimler ve sosyal hizmet uygulamaları. *Kamu'da Sosyal Politika*, (9), 60-67.
- Gökbayrak, Ş. (2010). Türkiye'de sosyal güvenliğin dönüşümü. *Çalışma ve Toplum*, (25), 141-162.
- Güloğlu, T. ve Es, M. (2008). Yerelleşen sosyal yardım ve sosyal hizmetler. 1. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F., 23-24 Ekim 2008, Sakarya, 257-267.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2011). *2010 mali yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/24.12.2013%2013_57_09_kesinhesap2010.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2012). *2011 mali yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/24.12.2013%2013_58_09_2011%20KESIN%20HESAP%20TR_WEB.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2013). *2012 yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: <https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2012FAALİYETRAPORU.pdf>, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2014). *2013 mali yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/23.9.2014%2018_04_49_2013_KesinHesabi.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2015). *2014 mali yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/19.6.2015%2014_34_59_2014MaliYilKesinHesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2016). *2015 mali yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2015_MaliYilKesinHesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2017a). *2016 mali yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2016_MaliYilKesinHesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2017b). *2016 yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/FaaliyetRaporu_2016.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2018a). *2017 mali yılı kesin hesap*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/10_11062018_035228_2017_mali_kesinhesap.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (2018b). *2017 yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/43_24042018_032740_2017-yili-faaliyet-raporu.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (t.y.). *2015-2019 stratejik planı*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/CKYuklenen/eskisine/file/MALI_HIZMETLER/2015_19StratejikPlan_web.pdf, (15 Haziran 2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi. (t.y.). *2016 mali yılı performans programı*. Erişim adresi: https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/38_06022018_051257_2016-yili-performans-programi.pdf, (15 Haziran 2019).
- Kesgin, B. (2012). *Yoksulluğa yerel müdahale sosyal belediyeçilik*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kesgin, B. (2014). *Kamu sosyal politikalarında sosyal yardım*. İstanbul: Açılım Kitap.

- Koray, M. ve Temiz, H. E. (2014). Merkezi yönetimle ilişkiler, kısıtlar ve harcamalar çerçevesinde sosyal belediyeçilik ve dört büyükşehir belediyesi açısından uygulamalar. *Çalışma ve Toplum*, (42), 11-60.
- Korlu, K. ve Çetinkaya, Ö. (2013). Türkiye’deki belediyelerin mali özerkliğinin öz gelirler bağlamında analizi ve değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(4), 95-111.
- Kutlu, D. (2015). Sosyal yardım hakkı tartışması: Türkiye’de bir ‘sosyal haksızlık’ olarak sosyal yardımlar. VII. *Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi, 10-12 Aralık 2015, Denizli, 365-382.
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2011). *2010 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2010-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2012). *2011 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2011-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2013). *2012 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2012-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2014). *2013 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2013-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2015). *2014 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2014-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2016a). *2015 mali yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2015-yili-faaliyet-raporlari>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2016b). *2015 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2015-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2017a). *2016 mali yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2016-yili-faaliyet-raporlari>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2017b). *2016 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2016-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2018a). *2017 mali yılı faaliyet raporu*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2017-yili-faaliyet-raporlari>, (4 Haziran 2019).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi. (2018b). *2017 yılı MBB mali yılı kesin hesap cetveli*. Erişim adresi: <https://www.mersin.bel.tr/doc/2017-yili-mbb-mali-yili-kesin-hesap-cetveli>, (4 Haziran 2019).
- Mogull, R. G. (1978). State and local antipoverty expenditures. *Public Finance Quarterly*, 6(3), 287-303.
- Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Erişim adresi: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, (20 Mayıs 2019).
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli idareler*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Olcaz Ölmez, T. (2007). *Sosyal yardım sistemi içerisinde yerel yönetimlerin yeri*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özdemir, S. (2005). Başlangıcından günümüze refah devletlerinde sosyal harcamaların analizi. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (50), 153-204.
- Öztürk, H. ve Gül, H. (2012). Sosyal belediyeçilik sosyal devlete ve sosyal haklara bir alternatif mi?. IV. *Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu*, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, 18-19 Ekim 2012, İstanbul, 377-392.
- Sallan Gül, S. (2013). Sosyal devlet ya da refah devleti nedir?. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.), *Toplumcu Belediyeçilik*, içinde (65-99), İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Sayıştay. (2014). *Adana Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Sayıştay denetim raporu*. Erişim adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2013/belediyeler/-2013--ADANA%20B%C>

3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0_Say%C4%B1%C5%9Ftay%20Denetim%20Raporu04.09.2014_14.51.25.pdf, (20 Mayıs 2019).

- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim kavramı ve Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(1), 219-235.
- Şahin İpek, E. A. (2013). *Kamu kesiminde performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sistemi: büyükşehir belediyeleri örneği*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.
- Şahin İpek, E. A. (2018). Türkiye’de belediye gelirlerinin değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 1-19.
- Şataf, C. ve Taşdelen, S. (2019). Türkiye’de sosyal belediyeçilik faaliyetleri çerçevesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi örneği. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 1(1), 1-23.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2017). *Türkiye’nin bütünlük sosyal yardım sistemi*. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü. (2010). *Sosyal yardım algısı ve yoksulluk kültürü*. Ankara: Ermat Matbaacılık.
- TESEV. (2006). *Daha iyi yerel hizmet için sivil toplum kapasitesinin güçlendirilmesi projesi yoksulluk/gelişmişlik haritası çalışma grubu el kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Toikka, R., Gais, T., Nikolov, P.V. ve Billen, P. (2004). *Expenditure on social welfare programs in rich and poor states*, (Public Economics 0410006). Germany: University Library of Munich.
- Toksöz, F. (2008). *İyi yönetim el kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Topuz, S. K. (2009). Türkiye’de sosyal devlet harcamalarının genel eğilimi: 2001–2009 yılları arasında yapılan eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamaları. *Alternatif Politika*, 1(1), 115-136.
- TÜİK. (2017). *Gelir ve yaşam koşulları araştırması bölgesel sonuçları-2016*, Erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24579>, (20 Mayıs 2019).
- TÜİK. Erişim adresi: <http://tuik.gov.tr/Start.do>, (20 Mayıs 2019).
- TÜSİAD. (1995). *Optimal devlet: 21. yüzyıl için yeni bir devlet modeline doğru: kamu ekonomisinin ve yönetiminin yeniden yapılanması ve küçültülmesine yönelik öneriler* (Şubat Yayın No. TÜSİAD-T/95, 2-174). İstanbul: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını.
- Uçaktürk, T., Uçaktürk, A. ve Özkan, M. (2009). Yerel yönetimlerde sosyal sorumluluk bağlamında belediyeçilik: Biga Belediyesi örneği. *VI. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 23-25 Ekim 2009, Çanakkale, 1-15.
- Uğur, A. ve Bostan, M. K. (2016). Sosyal harcamaların yerelleşmesi: sosyal belediyeçilik uygulamalarının etkinliği. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 7(15), 39-59.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2017). *Mahalli idareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yaş, H. ve Akduğan, U. (2015). Türkiye’de belediyelere yapılan mali transferlerin flypaper effect çerçevesinde incelenmesi. *Maliye Dergisi*, (168), 49-68.