

Türkiye’de Sosyal Hizmet ve Yardımların Yeniden Organizasyonu



Türkiye’de Sosyal Hizmet ve Yardımların Yeniden Organizasyonu



Türkiye’de Sosyal Hizmet ve Yardımların Yeniden Organizasyonu

Nisan 2015



**T.C.
AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI
AİLE VE TOPLUM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**TÜRKİYE'DE SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARIN
YENİDEN ORGANİZASYONU
NİSAN 2015**

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Türkiye'de Sosyal Hizmet ve Yardımların Yeniden
Organizasyonu
Nisan 2015

Araştırma Takımı

Koordinatör *Yürütücü*
Mustafa Turğut Emrah Akbaş

Proje İzleme ve Değerlendirme Grubu
Mehmet Emin Sezgin, Derya Avcı,
Ömer Faruk Danış

Redaksiyon
Ömer Faruk Danış

Akademik İçerik Danışmanlığı

Ab Data Proje ve Eğitim Danışmanlığı Ltd. Şti

Tasarım ve Uygulama
Fatih Yılmaz

Kapak Fotoğrafı
Fatih Yılmaz

Araştırma ve Politika Serisi 21
2015, Ankara

İletişim

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Eskişehir Yolu Söğütözü Mah. 2177. Sok.
No. 10/A 24. Kat Çankaya/ANKARA
T: +9 0312 705 5513
F: +9 0312 705 5599
www.aile.gov.tr
e-posta: arsopol@gov.tr

©2015 Bu araştırmanın tüm yayın hakları saklıdır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın izni olmaksızın tamamı veya herhangi bir kısmı herhangi bir biçimde ve yöntemde çoğaltılamaz ve dağıtılamaz.

KISALTMALAR

ASPB Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

KB Kalkınma Bakanlığı

SABEV Sosyal Hizmetler Araştırma, Belgeleme, Eğitim Vakfı

SHÇEK Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

SOYBİS Sosyal Yardımlar Bütünleşik Sistemi

SSK Sosyal Sigortalar Kurumu

STK Sivil Toplum Kuruluşu

TBMM Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TMMOB Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

TODAİE Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TEŞEKKÜRLER...

Araştırmanın hazırlık aşamasında düşüncelerini açıkça paylaşarak yerinde yönlendirmeler yapan kamu kurum idarecilerine, mülki idare amirlerine, STK gönüllülerine, görüşmelere katılan tüm vatandaşlarımıza ve araştırmada yer alan uzmanlara teşekkürü bir borç biliyoruz.

İçindekiler

YÖNETİCİ ÖZETİ	6
GİRİŞ	9
SOSYAL DEVLETİN TARİHİ VE YERELLEŞMEYİ ORTAYA ÇIKARAN SÜREÇ	13
Sosyal Hizmetlerin Kurumsal Yapısı: Esping-Andersen ve Bahle Modelleri	15
Merkeziyetçilik ve Ademi Merkeziyetçilik Bağlamında Sosyal Hizmetler	18
BATI AVRUPA'DA KARŞILAŞTIRMALI SOSYAL HİZMET SİSTEMLERİ	20
Fransa	20
Almanya	21
İngiltere	22
Batı Avrupa'da Sosyal Hizmet Sistemlerinde Uygulanan Reformların Sonuçları	24
TÜRKİYE'DE SOSYAL HİZMET YAPILANMASI	25
Osmanlı'dan Cumhuriyete Kadar Yerel Yönetimler	26
Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler	28
SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARIN YERELLEŞMESİ	34
Yerelleşme Konusundaki Görüşler	40
Merkezden Yönetim	42
Yerinden Yönetim (Ademi Merkeziyet)	43
Yerelleşme	46
Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yetki ve Sorumlulukları	47
SAHA ÇALIŞMASININ ANALİZİ	49
Yerelleşmeye Dair Düşünceler	49
Nasıl Bir Yerelleşme?	50
Yerelleşmenin Önkoşulları	51
Tedrici Bir Süreç Olarak Yerelleşme	54
Sivilleşme Kavramsal Çerçevesinde Yerelleşme	56
Sağlıklı Bir Devir Süreci Nasıl Olmalı?	59
Kapasite Oluşturma	59
Teşvik	60
İdeolojik Kaygılar	61
Personel Devri	63
Merkeziyetçilik mi yoksa Ademi Merkeziyetçilik mi?	65
Denetleme	66
Pilot Çalışması	67
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Statüsü	68
YOL HARİTASI VE ÖN KOŞULLAR	70
Merkezdeki Ön Koşullar	70
Yereldeki Ön Koşullar	71
Geçiş Süreci	73
“Kürek Çeken Değil, Dümeni Tutan Bakanlık”	75
KAYNAKÇA	77

Tablolar

Tablo 1. Yıllara Göre Belediye Sayıları/ **34**

Tablo 2. Ülkemizde Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı/ **34**

Tablo 3. Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediyelerin Dağılımı/ **35**

Tablo 4. Türkiye’de Mahalli İdarelerin Personel Sayısı/ **68**

Tablo 5. 2013 Yılı Mahalli İdareler Personelinin Kamu Personeline Oranı/ **69**

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu raporun amacı sosyal hizmetlerin ve yardımların sunumunda yerelleşme/yerinden yönetim tartışmaları bağlamında ülkemiz için birtakım öneriler ortaya koymaktır. Bu çerçevede Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Üniversiteler, Kalkınma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı gibi kurumlardan 22 temsilciyle niteliksel bir saha çalışması yapılmıştır.

Yerelleşmeye Dair Düşünceler

Görüşmecilerin tamamının hemfikir olduğu konu sosyal hizmetlerin yerelleşmesidir, ancak yerelleşmenin mahiyetine dair ciddi görüş ayrılıkları söz konusudur. Yerelleşmeye dair görüşler genellikle merkezîyetçilik –ademi merkezîyetçilik veya yerelleşme– yerinden yönetim gibi tartışmalar söz konusu olmakla beraber gelişmiş Batılı ülkeleri referans göstermek suretiyle yerelleşmenin önemli ve gerekli bir hedef olduğuna odaklanmaktadır. Bununla birlikte sorulması gereken soru yerelleşmenin nasıl mümkün olacağıdır.

Nasıl Bir Yerelleşme?

Yerelleşmenin nasıl mümkün kılınabileceğine dair tüm görüşmecilerin ortak düşüncesi ön koşullu ve tedrici bir sürecin gerekliliğidir.

Yerelleşmenin Ön Koşulları

Saha çalışmasında öne çıkan hususların başında sosyal hizmetlerin devri sürecinde öncelikli olarak hayata geçirilmesi gereken ön koşul kabilinden adımlar gelmektedir. Bu adımlar başlıca şöylece sıralanabilir:

- Hizmet standartlarının belirlenmesi ve geliştirilmesi
- Yönetim-bilişim sisteminin kurulması
- İzleme ve değerlendirme sisteminin kurulması
- Denetim mekanizmalarının kurulması ve geliştirilmesi
- Sosyal hizmetlerin çağdaşlaşması ve kurum bakımı dışındaki modellerin hayata geçirilmesi.

Tedrici Bir Süreç Olarak Yerelleşme

Süreç tedrici olmak zorundadır, zira her şeyden evvel yereldeki aktörlerin –bilhassa belediyelerin– kapasitelerinin artırılması için çalışmalar yapmak gerekmektedir. Günümüzde bazı büyükşehir belediyeleri “sosyal belediyecilik” çerçevesinde önemli sosyal hizmetler sunmayı başarmış olsa da genel olarak belediyelerin sosyal hizmet alanlarındaki payı ve etkinliği bir hayli sınırlıdır.

Sivilleşme Kavramsal Çerçevesinde Yerelleşme

Sosyal hizmet sunumunda sivil aktörlerin varlığı kaçınılmaz bir hakikat olarak karşımızda durmaktadır. Bu temayülü kendi gerçeğimizle uyumlu bir biçimde kabul etmek zorundayız.

Sağlıklı Bir Devir Sürecinin Gereklere

- Kapasite oluşturma
- Teşvik
- İdeolojik kaygılar
- Personelin devri
- Denetleme
- Pilot uygulaması

Yol Haritası

Sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların yerelleşmesi süreci kapsamlı bir çalışmayı gerektirmektedir. Yukarıdaki adımların gerçekleşebilmesinin de bazı ön koşulları vardır. Bunlar;

- Kapsamlı bir ihtiyaç ve durum analizi
- Kapsamlı bir sosyal etki değerlendirmesi
- İlgili tüm tarafları içeren, niceliksel ve niteliksel araştırma tekniklerinin kullanıldığı bilimsel araştırma
- İlgili tüm tarafların katıldığı çalıştaylar ve çalıştay analizi
- İlgili mevzuatın değişimine dönük çalışmalar
- Personel ve mekâna dair envanterin çıkarılmasına dönük çalışmalar
- Evde bakım hizmetleri, engelli rehabilitasyon merkezleri ve özel huzurevleri gibi uygulamalara dönük değerlendirme
- Mevcut meslek elemanı sayısının belirlenmesine ve yakın gelecekte mezun olacak meslek elemanlarına dönük projeksiyon yapılmasına dönük çalışmalar
- Hâlihazırda büyükşehir belediyesi ve belediye düzeyinde iyi uygulama örneklerinin analizine dönük çalışmalardır.

Merkezdeki Ön Koşullar

Yerelleşme gibi köklü bir değişime gerek olmaksızın hâlihazırda sosyal hizmet sunumunu çağdaş normlara uygun bir hale getirmek sosyal devlet olmanın gereğidir. Bunu sağlamak için hizmet sunumunun standartlarının belirlenmesi birincil işlerden biridir. Standartların belirlenmesini müteakip yapılması gereken bir diğer önemli iş, tüm Türkiye'deki vakaları takip etmeyi sağlayacak olan yönetim-bilişim sisteminin kurulmasıdır. Bundan başka, sosyal hizmet sunumunun temelinde yatan en önemli unsurlardan biri denetimdir. Türkiye'de denetim genellikle, maalesef, mali boyutuyla anlaşılmaktadır. Ancak denetim yurttaşların hakkı olan nitelikli sosyal hizmetlerin bir teminatıdır.

Yereldeki Ön Koşullar

Bu tedrici sürecin birinci basamağını pilot çalışmalar oluşturmalıdır. Ülkemizdeki pilot uygulamalar genellikle bilimsel süreçlere ve analizlere tâbi tutulmadığı için bu uygulamaların ne derece etkili olduğunu kestirmek güç olabilmektedir. Bunun için sosyal hizmet sunumu bakımından mutlaka ülke yapısını temsil kabiliyeti olan örneklerle üzerinde çalışmak ve sosyal, kültürel, siyasal, iktisadi parametrelere göre belirlenmiş farklı bölgelerde birden çok pilot uygulama yapmak gerekmektedir.

Bir diğer husus yereldeki aktörlerin kapasitelerinin geliştirilmesidir. Kapasite oluşumunun bir boyutu da bilhassa belediyelerin yetki, sorumluluk ve mali kaynaklar konusunda güçlendirilmeleridir. Ayrıca kaynak üretme yetkisi de söz konusu edilmeli ve tüm bunların altyapısı olarak, söz konusu tüm hizmetlerin belediyelerin bütçesine ne kadar yük getireceği önceden hesaplanmalıdır.

Geçiş Süreci

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi gibi köklü bir dönüşüm sürecinde geçiş aşamasında mevcut bakanlık yapısının taşra teşkilatıyla birlikte korunmasında yarar vardır. Bu hem yerel aktörlere rehberlik etmek hem de yereldeki sosyal hizmet sunumunu denetlemek bakımından önemlidir. Diğer yandan, yerelleşme dönüşümünün hüsrarla son bulması ihtimaline karşın mevcut yapıyı muhafaza etmek ayrıca önem taşımaktadır.

Yerelleşme sürecinin sadece büyükşehir belediyeleri ve belediyeler üzerinden kurulması yerine bu sürece sivil toplum örgütlerinin dâhil edilmesi önem taşımaktadır. Kadim kültürümüzden gelen özelliklerimizi ihya edecek bir sosyal hizmet odaklı sivil toplum anlayışının oluşması imkânsız değildir. Bununla birlikte, belli normlar ve standartlar oluşturulmaksızın sivil toplumun sosyal hizmet alanlarına dâhil edilmesi çeşitli olumsuzluklara sebep olabilir.

Yerel aktörlere devredilmesi düşünülen hizmetlere dair bir planlama yapılmalı ve topyekûn bir devir yerine parçalı bir devir tercih edilmelidir. Özellikle belediyelerdeki kapasite sorunu dikkate alındığında görece daha kolay yönetilebilir sosyal hizmetlerin devrine öncelik verilmeli ve bu süreç mutlaka değerlendirme araçlarıyla takip edilmelidir. Ayrıca belediyelerin sosyal hizmet sunumu ile ilişkili olarak, böylesi zor ve tartışmalı bir dönüşümü kolaylaştıracak açık bir mevzuata ihtiyaç vardır. Hazırlanacak mevzuatta belediyelerin sosyal hizmet ve sosyal yardımlara dair görevlerinin somut ve net bir biçimde ifade edilmesi gerekir.

Kürek Çeken Değil, Dümeni Tutan Bakanlık

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesinin en önemli olumlu sonuçlarından biri de bakanlık merkez teşkilatında yaratacağı dönüşümdür. Bakanlık bugüne kadar kürek çekişiyordu, ancak artık dümeni tutmak zorundadır. Bunun için bakanlığın mutlaka “sosyal politika üretimi” konusunda yetkinleşme çalışmaları yapması gerekmektedir. Bununla birlikte, sosyal politika üretebilmek için ihtiyaç analizini dosdoğru yapmaya imkân veren, sahadan gelecek verileri bilimsel olarak kullanılabilir kılan ve sınıflandıran bir sistemin kurulması şarttır. Özellikle ihtiyaç analizi ve etki değerlendirmesi konusunda çalışmalarla, bakanlık Türkiye'deki sosyal sorunların etraflı bir biçimde analiz edilmesine ve gerçekçi çözümlerin üretilmesine dönük çalışmalar ortaya koyabilmelidir. Bunun için bakanlığın sosyal politika alanında yetişmiş uzmanlarla takviye edilmesine ihtiyaç vardır.

Bakanlığın sosyal politika üretmek dışında, standartları belirleme ve geliştirme, sosyal hizmet sunumunu denetleme, izleme ve değerlendirme faaliyetlerini mutlaka bilimsel yöntemlerden istifade ederek yerine getirmesi gerekmektedir.

GİRİŞ

İş bölümü ve yardımlaşma insanlık tarihinin ilk çağlarından bu yana var olan önemli iki kavramdır. Ancak modern zamanlara kadar bu iki kavramın temel gayesi sosyal varlıklar olan insanların bir arada yaşamalarını kolaylaştırmak olarak görülebilir. Tarım devrimini müteakiben ise tüketilenden fazlasını üretmekle ortaya çıkan "artık değer" in kimin elinde olacağı sorusuna yanıt olarak ortaya çıkan devletler ve bürokrasi giderek insanların hayatları üzerinde, onların güvenliklerini sağlamak ve hayatlarını devam ettirmeleri karşılığında etkin güç olmaya başlamıştır. Tüketilenden fazlasına sahip olmak giderek kalabalıklaşan insan toplulukları ve karmaşıklaşan yönetim sistemleri içinde insanlar arasında eşitsizlikler yaratmıştır ve bugün çok farklı çeşitleri olan yoksulluk sorununu ortaya çıkarmıştır. Toplumdaki ihtiyaç sahibi insanların korunması ve kollanması görevini üstlenmesi beklenenek devlete "sosyal" sıfatının getirilmediği bu dönemde, ihtiyaçların karşılanması ailelerin, dini kurumların ve gönüllülük esasıyla çalışan kurumların insafına bırakılmış bir konu olarak kalmıştır. Bununla birlikte 19. yüzyıl ile birlikte dünyada yaşanan felsefi, bilimsel, politik ve teknolojik gelişmeler insanın değerini artırmış ve bu dönemin sonucu olan ulus devletler kendi vatandaşlarının yetiştirilmesi, bilinçlendirilmesi, yaşam kalitelerinin arttırılması ve toplumun sosyal, psikolojik ve ekonomik ihtiyaçlarının karşılanması noktasında her bir vatandaşın eşit hakka sahip olduğu ve devlet kaynaklarının yeniden dağıtımının adaletli bir biçimde yapılması gerektiği konularında sorumluluk almaya başlamışlardır. Devletlerin kendi devamlılıklarını sağlayabilmek için kendi vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamaları gerekliliği nihayetinde sosyal devletleri / refah devletlerini ortaya çıkarmıştır (Çetin, 2014).

Sosyal politika "sosyal" alanın ortaya çıkışıyla doğrudan ilişkilidir ve sosyal alanı düzenleyici bir işlev görmektedir. Sosyal hizmetleri hayırseverlik veya yardımlaşma ilişkilerinden farklılaştıran, sadece onun bilimsel temeli değil aynı zamanda sosyal alandaki rolüdür. Driver'a göre (1993), sosyal politika kavramı, "siyasa"nın hedefi olan nüfus gruplarından oluşan farklı sosyal alanları varsayar ve bu sosyal alanların idare edilebileceği, yönetilebileceği fikrine ve böylelikle bazı normlar, davranış kalıpları ile sağlık ve refah gibi kavramlara dayanır. Bu da, bir yandan nüfusa ilişkin bilgi toplama ihtiyacını, diğer yandan da düzenlemeler ve yönetmelikler hazırlama kapasitesini imlemektedir. Sonuç olarak, sosyal politikanın ortaya çıkışı, modernitenin ve modern devletlerin gelişimiyle eşzamanlı olarak değerlendirilebilir. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar da sosyal politikaların sosyal alandaki düzenleyici işlevine yardımcı olan araçlar olarak zikredilmelidir (Akbaş, 2008).

Peki, "sosyal" alan nasıl oluşmuştur? Sosyal alanın ortaya çıkışı modern devletin gelişimine koşut bir seyir izlemiştir. Merkezi ve bürokratik modern devlet sosyal alanı bir "sektör" olarak tanımlar. Buna göre, modern devlette vatandaşlar politik irade tarafından tanımlanır ve kategorize edilir. Sonuçta ortaya belirli kurumlardan ve nitelikli uzmanlardan oluşmuş bir sektör çıkar (Deleuze, 1997). Bu nitelikli uzman kadrosu toplum içindeki dilenciler, suçlular, fahişeler ve madde bağımlıları gibi "anormal" olanları eğitmeye, rehabilite etmeye ve uygarlaştırmaya çalışır (Göral, 2003).

Sosyal alanın bir sektör olarak yeniden inşa edilmesi ve kamusal ve özel alan gibi bir ikiliğin yaratılmış olması devletin özel alana müdahalesini kolaylaştırmıştır. Sosyal ve politik güçlerin bu müdahalesini meşru kılmak üzere oluşturdukları söylem ise sosyal bir sektör olarak güvenilir uzmanlardan kurulu olmasıdır. Söylemler kişisel olmayan formlardır; bireylerin dışında kurulurlar ve sosyal, ekonomik ve politik faktörlerle ilişkilidirler. Bu anlamda, sosyal sorun da, kamusal ve özel alan ile çalışma hayatı ve aile arasındaki ilişkilerin tanımlandığı söylemsel bir alan oluşmasıdır (Canning, 1996).

Politik ve ekonomik alanın sosyal alana girme ve onu denetleme stratejilerini Michel Foucault governmentality kavramıyla tartışmaktadır. Foucault'ya göre (1991), bu yeni "yönetim zihniyeti" iktidarın pratikteki yansımaları olan kurumlar, prosedürler, analizler, hesaplar ve taktiklerden oluşur ve bu iktidarın hedefi nüfustur, ana bilgi formu ekonomi politiktir ve aslı teknik araçları güvenlik aparatlarıdır. İktidarın yeni bilgi formları ve sosyal alanı düzenlemenin yeni biçimleri ise, ezelden beri hüküm süren klasik politik hükümler ters yüz eden yeni disiplinlerdir (Parton, 1994). Tıp, psikiyatri, psikoloji, kriminoloji ve sosyal çalışma gibi yeni disiplinler disipline edici mekanizmalar üzerinden hayata geçen yeni iktidar rejimleri kurmuşlardır. Bu disiplinler *normal* aile, *sağlıklı* çocuk, *kusursuz* eş, *uygun* insan gibi tanımlar yapmışlardır. Normaliteyi hem insanların kullanımı için hem de gözetim ve denetim gibi amaçlar için tanımlamışlardır. Buna göre, artık hayati önem taşıyan kararlar, hukuk kurallarına göre mahkeme salonlarında değil; "normalleşme" kriterlerine göre hastanede, klinikte veya sosyal hizmet kuruluşlarında alınacaktır (Akbaş, 2008).

Ortaya çıkan yeni sosyal alanın "bilimsel" belirleyicileri, normalitenin tanımını yapmakta ve normalite sınırları dışında kalan toplum kesimlerinin normalleştirilmeleri için teknikler geliştirmektedir. Bu noktada, sosyal çalışma mesleğinin uygulanmasının belkemiği niteliğinde olan "uyum" kavramı öne çıkmaktadır. Kut'un tanımına göre (1988): "Sosyal hizmet mesleği, bireyin karar verme özgürlüğünü kendi yararına kullanması açısından bilinçlenmesinde ve yaşadığı çevrenin değişen sosyo-ekonomik koşullarına ve normatif sistemine uyum sağlayarak toplumda verimli bir unsur olması yönünden gerekli olan değişimin yaratılmasında müdahale edebilecek bilgi, yöntem ve becerilere sahip ve hatta bu tür bir müdahaleye yetkisi olan bir meslektir."

Sosyal çalışma, müracaatçıları ve ailelerini hükümet alanına çekmek üzere önemli bir işlev görür. Bunu baskı yoluyla yapmayacaktır; bireylerin yaşamlarına ve öznelliklerine yatırım yaparak gerçekleştirecektir (Parton, 1994). Foucault'ya referansla, sosyal çalışmanın yapacağı şey aslında "davranışın yönetimi"dir (the conduct of conduct). Yani insanların davranışlarını şekillendirmek, etkilemek ve yönlendirmektir (Gordon, 1991). Kut'un tanımına göre, davranışları yönlendirme sürecinde sosyal çalışmanın müdahaleye de hakkı vardır.

Yeniden kurulan sosyal alan için en büyük tehditlerin başında yoksulluk ve yoksullukla bağlantılı sorunlar (evsizler, dilenciler, sokak çeteleri, vb.) gelmektedir. On sekizinci yüzyılın ikinci yarısından itibaren Batı'da merkezi hükümetler yoksullara yardım etkinliklerinde doğrudan rol oynamaya başlamışlardır. Örneğin, kurallara uymayan ve başıboş dolaşan gençler için birtakım kuruluşlar

açılmıştır. Devletin bu doğrudan müdahalesi, refahın amaçlarına dair algıyı toptan değiştirmiştir. Cavallo'ya göre (1995), artık amaç salt yardım değil, yoksul işgücünün disipline edilmesidir. Bu aynı zamanda yoksullar arasında da bir ayrıma yol açmıştır: Yardımı hak eden yoksullar ve hak etmeyenler. Örneğin, modern Mısır'ın oluşumu sırasında Kavalalı Mehmed Ali Paşa, Kahire sokaklarındaki dilencileri "tembel" köylüler olarak tarif etmiş ve sokaklarda gezinen yoksullara ilişkin politikalar oluşturmaya başlamıştır. Buna göre, kırsaldan göç edenler ya tutuklanacaklar ya da geri gönderileceklerdi; hak eden yoksullar ise barınaklarda kalacaklardı (Ener, 1999).

Sosyalin Türkiye'deki serencamına bakıldığında, erken Cumhuriyet döneminde sosyal alanın kurulumunda ideolojik referansın, yeni toplumun yeni toplumsal ilişkilerinin harcı olarak işlev görmesi planlanan solidarizm olduğu görülecektir (tesanütçülük; dayanışmacılık). Solidarizmin temel ilkesi her vatandaşın topluma yararlı bir birey olmasını, birisine *sine quanon* olarak sağlamaktır. Türk solidarizmi büyük oranda Fransız Aydınlanmasından ve özellikle meşhur sosyolog Durkheim'dan esinlenmiştir. İlerleme (progress) fikriyle şekillenen Aydınlanma düşüncesi teolojik tasavvuru ters yüz ederek yepyeni doktrinler ve perspektifleri getirmiştir. Ahlak artık metafizik bağlarından koparılıp "doğal" bir çerçevede yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Aydınlanmanın Tanrısı *ancién regime* boyunca insan aklına kasteden teolojinin tamamen dışındaydı. Yeni tasavvura göre, Tanrı doğayı ve onun yasalarını yaratmış ve köşesine çekilmiştir. İnsana düşen, bu yasaları keşfetmektir. Aydınlanmanın en temel argümanı hakikat, estetik ve adalet konularında mutlak doğruyu öngörüyor olmasıdır. Mutlak doğru açıktır ki Avrupa merkezli bir kaynağa tekabül etmektedir. Avrupa merkezli düşünce büyük oranda insan toplulukları arasında hiyerarşik bir sınıflamaya dayanmaktadır. Durkheim'a göre, ahlak, kaynağını bireyden değil, bireyi aşkın bir güç olarak toplumdan alır. Buna göre, bizler birbirimize bireyselliklerimiz ile değil, bireysellikleri aşan ve ayrı ayrı bireyselliklerin toplamından daha fazla şey ifade eden toplumsal bağ ile bağlıyızdır.

Solidarist ideoloji, her bir bireyin topluma verdiği katkıyı önemseydiği oranda toplumu olabildiğince kontrol altında tutmayı hedefler. Her bir bireyin toplum için yararlı ve üretken olmasını devlet garantisi altına alır. Bu bağlamda, ulusuna yararlı olanlar ve olmayanlar gibi bir ikili zıtlığın söylemsel bir anlamı bulunmaktadır. Bir biçimde, ulus için beklenen yararı sağlamayanlar anormal olarak sınıflandırılmakta ve potansiyel bir tehdit unsuru olmaktadır.

Öztamur'a göre (2003); erken Cumhuriyet döneminde, görüntü ve tutumlarıyla potansiyel olarak tehlikeli olan sokak çocukları şehir hayatı için bir tehdit olarak algılanıyordu. Terk edilmiş, yoksul, sokakta çalışan ve yaşayan çocuklar toplum için bir tehdit olarak görülüyordu. Yani; bu çocuklar aslında toplumun bütünlüğü ve uyumu için bir tehditti. Dönemin genel söylemine göre, bu çocuklar eğitilmeliydi, ancak gerçekte, daha iyi bir geleceğe sahip olmaları için değil, toplum için bir tehdit olmaktan çıkarılmaları için eğitilmeliydiler. Hoşgörü ve acıma yerine denetim gerekliydi bu çocuklar için.

"İnsan, içtimai bir mahlûktur, cemiyete mahsus ve cemiyete mevdudur. Onun için analar, babalar, hocalar, ustalar çocuğu muhitine alıştırmak için müdahale ediyorlar. Bir yandan çocuğun âciz olan vücudunu himaye ediyorlar, bir yandan da bu âciz vücudu ile birlikte vahşi olan ruhunu temin ediyorlar. Hem büyütüyorlar, hem de ehlileştiriyorlar" (Baltacıoğlu, 1931:52)

Erken Cumhuriyet dönemi yazarlarından Ş.K'ye göre (1929), böyle bir eğitim sürecinden geçmeyen çocukların sonu gün gibi ortadadır. Şu halde bu çocukların özel bir "terbiye"ye ihtiyaçları vardır. "...Fakat kırlarda yol kesen bu genç haydut hakikaten bu kadar kabahatli miydi? Acaba, 'daha bacak kadar boyu ile ilk hatasını' işlediği zaman, ruhşinas ve munsif bir heyet tarafından sıkı bir imtihana çekilseydi, müstakbel serserinin, kendini şuuri olarak fenalığa sevkeden bazı tesirlere maruz kaldığı görülmez miydi?" Briggs (1961:228)

Sosyal alanın düzenlenmesi bakımından bir şahika olarak zikredilmesi gereken refah devleti; Briggs tarafından "kişilere ve ailelere, sahip oldukları mülklerin piyasa değerine bakmaksızın minimum bir gelir garanti ederek kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli "sosyal riskleri" karşılayabilecek güce kavuşturmak suretiyle kişiler ve aileler için güvensizlik alanını daraltarak ve nihayet statü ya da sınıf ayrımı yapmaksızın tüm vatandaşlara belirli sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunmayı garanti ederek piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlettir" şeklinde tanımlanır Briggs (1961). Tanımdan da anlaşılacağı üzere refah devletleri teorik olarak piyasalara kendi vatandaşları lehine müdahale etme tekeli kendilerinde bulundurulur. Dolayısı ile modern ulus-devlette güvenliğin tesis edilmesi ve risklerin azaltılması yanında toplumun ve bireyin vatandaşlık temelinde en alt seviyede sosyal korunmasını sağlayan devlettir ve yine tanıma göre insanların vatandaşı oldukları devletlerden alacakları sosyal hizmetler "hak temelli"dir. Ancak, gerek yükselen standartlardan ötürü yaşanan nüfusun artması, gerekse de dünyada kâr amacı güden ekonomik ve politik yapıların gücünü daha fazla hissettirmesiyle ortaya çıkan dengesiz ekonomik düzlemde işsizliğin ve yoksulluğun artması; yeni sisteme entegrasyonda sıkıntı yaşayan aile yapılarından ötürü kadın ve çocukların kırılgan hale gelmeleri, engellilerin sistem içinde tutunmalarının giderek zorlaşması gibi nedenlerle devletin genelde sosyal politikalarda özelde ise sosyal hizmetleri sunma noktasında birtakım ekonomik tıkanıklıklar baş göstermiştir. Bu bağlamda sosyal devletin / refah devletinin krize girdiği söylenebilir. Refah devletlerini bu krize iten yeni-liberal ekonomik sistem, merkezi ulus-devletlerin finans, hizmet sektörü, istihdam alanlarına müdahale etmek yerine bu konuda piyasayı kendi haline bırakma ve piyasanın sermayenin talebine uygun şekilde şekillenmesi tarafında olmuştur. Yeni-liberal ekonominin lokomotif görevini üstlenen uluslararası şirketlerin ulus-devletlerin piyasalarına müdahalelerinin yanında; küreselleşme ile birlikte sayıları ve etkileri giderek daha fazla artan uluslararası kuruluşlar da devletlerin kendi egemenlik alanına daha fazla müdahale eder olmuş ve en nihayetinde devletlerin kendi iç sorunu olan sosyal politikaların belirlenmesinde söz sahibi hale gelmişlerdir. Bu açıdan devletlerin hareket alanları giderek daha da daralmıştır.

Bu durumun yarattığı bir sonuç olan sosyal hizmet sunumunun devletlerin temel görevi olmaktan çıkarılarak özelleştirme, yerelleşme, başta aile olmak üzere gönüllülük esaslı sosyal hizmet sunan geleneksel yapılara havale edilmesi gibi devletin sosyal hizmet sunumundaki payını azaltmaya dönük reformları özellikle 1980'den beri devam etmektedir. Bu sürecin etkilerinin neler olduğu ve nihayetinde refah devletlerinin sosyal hizmet sunumunun nereye varacağı anlaşılabilmek bu açıdan önemlidir. Bunu anlamının yolu ise ülkelerin refah kurumlarının tarihsel süreçler tarafından belirlenen gelişimini anlamak ve sosyal hizmet sunan kurumların dünyanın farklı bölgelerinde yapılanmasının karşılaştırmalı olarak incelenmesidir.

SOSYAL DEVLETİN TARİHİ VE YERELLEŞMEYİ ORTAYA ÇIKARAN SÜREÇ

Batı'da 1800'lü yıllar sosyal refah kurumları ve hizmetlerinin ortaya çıkışına tanıklık etmiştir. Bununla birlikte, bu kurum ve hizmetler modernite öncesi dönemdeki "sadaka reformları"nın gölgesinde kalmıştı. Buna göre, yoksullar; devletleri ve geri kalan vatandaşları tehdit eden unsurlar gibi görülüyor ve yoksulluğun önlenmesi ve kontrol altında tutulabilmesi için yoksulların dilencilik yapmak yerine "çalışma evleri" bünyesinde hem üretime katılımı hem de disiplin altına alınması fikri hükümferma oluyordu. Bu fikirden hareketle kabul edilen 1834 Yoksullar Yasası ile muhtaç insanlar "hak eden" ve hak etmeyen" diye ikiye ayrılmış ve hak etmeyen muhtaçların çalıştırılması gündeme gelmişti. Ancak bu dönemin bir başka özelliği de ulus-devletlerin, modern vergi sistemlerinin, daha büyük fabrikaların ve en çok da süreklileşen savaşlarda vatanları için canını feda etmekten çekinmeyecek vatandaşların oluşturduğu orduların vücuda getirildiği dönem olmasıdır. Dolayısıyla milli değerleri benimsemiş ve çalıştırılacağı alanlarda teknik bilgiye sahip olması gereken vatandaşlar için devlet eliyle eğitim ve işçilerin verimliliklerinin artırılması amacıyla sağlık hizmetleri bu dönemde yaygınlaşmaya başlamıştır. Dahası özellikle kent yoksulları için faaliyet gösteren devlet dışı sosyal refah hizmetleri veren özel kurumların da bu dönemde yaygınlaşmaya başladığını görmekteyiz. Genel itibarıyla dini güdülerle kurulan bu kurumlardan 1820'de John Griscom'un yoksulluk koşullarını araştırmak ve onların bu durumlarından kurtulmaları için planlar yapmak amacıyla doğrudan yoksullarla iletişim halinde faaliyet gösteren Yoksulluğu Önleme Topluluğu tarihsel olarak sosyal hizmet sunumunun ilk mesleki pratiklerini oluşturacak kurum niteliğindedir. 1877'de New York'ta kurulan Hayırseverlik İşlerini Düzenleme Derneği (Charity Organization Society) ve 1884'te Londra'da kurulan Tonybee Hall isimli Yardım/Yerleşim Evi (settlement house) gibi kurumlar toplumda ihtiyacı olan kesimlere daha sistematik ve felsefi temelleri olan yardım faaliyetlerine girişmişlerdir. İngiltere'den sonra Amerika'da da orta ve üst sınıfa mensup kadınların gönüllülük esasına göre çalışmalar yürüttüğü bu yardım evlerinde sosyal çalışma teknikleri ile insanlara yardım edilmeye çalışılmıştır. İlerleyen zamanlarda bu kurumların önemleri daha geniş kitlelere hizmet vermeleriyle artmıştır. 1931 yılında Nobel Barış Ödülüne layık görülen Chicago Hull House yöneticisi Jane Adams'ın çalışmaları yeni politika ve yasaların gündeme gelmesi konusunda etkili olmuştur (Artan, 2012).

Yerleşim evleri aracılığıyla kitleselleşen yardım mesleğinin yine bu kurumların sistematik çalışmaya başlamaları ve kendi standartlarını oluşturmaya başlamalarıyla profesyonelleştiği söylenebilir. 1904 yılına gelindiğinde, oluşan bilgi birikimin New York'ta açılan Hayırseverlik Okulu'nda uygulanmaya başlanan bir yıllık bir eğitim programına dönüşmesi ve 1919 yılına kadar on yedi farklı okulun daha kurulup bu eğitimi vermesi ve nihayetinde Amerikan Sosyal Çalışma Okulları Birliği'nin (American Association of Schools of Social Work) kurulması mümkün olmuştur. Önce pratikte yürüyen yardım mesleği bu şekilde okullaşmış ve 1917 yılında Mary Richmond'un yazdığı "Sosyal Teşhis" isimli sosyal çalışmanın ilk kuramsal ve pratik uygulaması olan eseri yazmasıyla kendi teorik çizgilerini çizmeye başlamıştır (Sarıkaya, 2011).

20. yüzyılın başlarına kadar süregiden gelişmelerden anlaşılacağı gibi, sosyal politikanın temelini sanayi devrimi sonrasında devletlerin kendi bekaları için çıkardıkları yasalar oluştururken ve bu sosyal politikaların önemli bir ayağı olan sosyal hizmet nosyonunu Batı'da daha çok sivil hareketler oluşturmuştur. Birinci Dünya Savaşından kazanan taraf olup olunmadığına bakılmaksızın ağır hasarlar alan Batı Bloğunun Avrupa'yı ve dünyayı yeniden yapılandırma amacına hizmet edecek, sonradan ulus-üstü kuruluşlara dönüşecek uluslararası yapılar inşa etmeleri ve bu yapıların da sosyal politika konusunda önemli aktörler haline gelmeleri 20. yüzyılın özeti olarak sunulabilir. Gerek değişen üretim yapıları ve ekonomik sistem gerekse de insan hayatını temel alan insan hakları, hümanizm gibi felsefelerin daha etkin hale gelmesi; yeni toplumsal manzarada var olan sorunları çözmek için çok çeşitli aktörler ortaya çıkarmıştır. Aslında birbirleriyle içten içe çatışma halinde olan bu iki tarihsel gerçekliğin yarattığı aktörler; devlet, kâr amacı gütmeyen sivil toplum örgütleri, hizmet sağlama işini liberal ekonomik sistem zemininde sağlayan kâr amacı güden kurumlar ve ulus-üstü/uluslararası yapılarıdır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı toplumlarında refah devletlerinin ortaya çıkması yukarıda bahsi geçen ekonomik yapıyı değil de insan haklarını temel alan sosyal politikanın ürünüdür denilebilir (Karakış, 2009).

Küreselleşme süreci sosyal politika alanında önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Küreselleşme aynı zamanda yerelleşmeyi artıran, yerel yönetimlerin öne çıktığı bir süreçtir. Sosyal politika açısından bakıldığında ekonomi ve ekonomi politikaları küresel bir boyut kazanırken, sosyal politika alanı yerel düzeyde kalmaktadır. Küreselleşme olgusu bir yandan bir bütünleşmeyi ifade ederken diğer yandan küreselleşme içinde ekonomik ve sosyal alan bütün olmaktan çıkarak küçük bölümlere, küçük parçalara ayrılarak yerelleşmektedir. Kamusal düzenlemeler ve kamusal girişimler azalırken kamu kuruluşlarının ve kamusal düzenlemelerin yerine sivil toplum kuruluşları toplumsal sistemde yer almaktadırlar. Sivil toplum kuruluşlarının olumlu sosyal görevler üstlenmelerine karşılık bu süreçte yoksulluğun, eşitsizliğin ve güvencesizliğin büyük sosyal kesimler için arttığı görülmektedir. Bu değişim karşısında devlet, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri ile ekonomik ve sosyal işleyişe birbiriyle uyumlu politikalar geliştirerek ve birbirini tamamlar biçimde müdahale etmek zorundadır. Devlet ekonomik ve sosyal sisteme gerek yasal çerçevenin çizilmesi gerek kurumsal düzenlemeler, gerekse kurduğu ekonomik ve sosyal girişimleri ile müdahalede bulunmaktadır. Başta ücretli çalışan emek kesimi olmak üzere korunması gereken kesimlerin de bu süreçte, örgütleri aracılığı ile ekonomik sistemin doğurduğu olumsuzluklara karşı kendi kendine yardım mekanizmalarını çalıştırarak katılmak zorunluluğu bulunmaktadır (Ertan, 2011).

Yerelleşme eğilimleri küreselleşme ile artarak devam etmektedir. Ulusal ölçekte örgütlenen ekonomik, sosyal ve siyasal sistemler daha küçük bir ölçekte örgütlenme eğilimine girmektedir. Küreselleşme sürecinde devletlerin uluslararası kuruluşlarla olan ilişkileri artarken, bunun yanında yerel birimler de önemli bir yönetim birimi olarak belirmektedir. Bu değişimin sosyal politika alanında da önemli değişimler getirdiği görülmektedir. Bu değişim makro ölçekte sosyal politikaların uygulanmasını olumsuz etkilemektedir. Üretim süreçlerindeki değişimler sonucunda işgücünün esnekleştirilmesi ile yerelleşme eğilimleri işgücünün dağınıklığına neden olmuştur. Bu dağınıklığın önemli bir etkisi de işçilerin ortak yararlarını kavrama ve bu

yararları savunma bilincindeki zayıflama olmuştur. Bu süreçte işgücünün sendikal örgütlenme düzeyi bu süreçte gerilemiştir. İşgücünün yerel ölçekte sıkıştığı buna karşın ekonomi ve ekonomi politikalarının küresel ölçekte olduğu görülmektedir. İşgücünün esnek ve parçalı yapısı geniş örgütlenmelere dayalı muhalefet olanağını ortadan kaldırmaktadır. Bu ölçek kayması ekonomik ve sosyal nedenlerin ve sonuçların sosyal olarak oluşturulduğu gerçeği dışında yerel ve birbirlerinden bağımsız olarak algılanması ve açıklanmaya çalışılması sonucunu doğurmaktadır (Robinson, 2009).

Yerinden yönetim ve merkezi yönetim tartışmaları bir yönüyle de yönetimin yönetilmesi tartışmaları içerisinde de değerlendirilmektedir. Adem-i merkeziyetçilik olarak da ifade edilen yerelleşme ve merkeziyetçilik tartışmaları ağırlıklı olarak kaynakların etkin ve verimli kullanılması kavramları etrafında toplanmaktadır. Kaynak etkinliğinin sağlanması ve demokratikleşmenin yerel düzeyde gerçekleştirilmesi tartışmaları küreselleşme olgusu ışığında birlikte değerlendirilmesi gereken, bütüncül bir bakış açısına ihtiyaç duyan tartışmalardır. Kamu yönetiminin kaynak kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması yanında yönetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu diğer bir ifadeyle; yönetimini ve etkinliğini de sağlaması söz konusudur (Keleş, 2000).

Çok boyutlu bir değişim sürecini kapsayan küreselleşme olgusu yerelleşme tartışmalarını da beraberinde getirmektedir. Küreselleşme kamu yönetimi anlayışını yeniden şekillendirmekte, merkez karşısında yerel yönetimleri güçlendirmektedir. Küreselleşme sürecinde yerel yönetimler, yönetimde etkinlik ve ekonomik verimlilik sağlama yanında demokratikleşmenin de önemli yapıtaşları olarak görülmektedir. Yeni yönetim anlayışı ile yerel yönetimlerin sosyal politikalarının da içerik değiştirdiği görülmektedir. Bu değişim süreci ülkemiz kamu yönetimi politikalarını dolayısıyla yerel yönetimleri ve yerel yönetimlerin sosyal politikalarını etkilemektedir (Özer, 2008).

Ayşe Buğra (2008) bu konuda iki yaklaşımdan daha bahseder; birincisi insanların temelde ücret karşılığı emek üretmeleri ve kamunun emek üretmeyen insanlara karşı bir sorumluluğunun olmaması gerekliliği şeklindeki kapitalist anlayış; ikincisi insanı piyasanın önüne koyan ve onu topluma her tür türlü katılabilme "hakkı olan" birey olarak tanımlayan yaklaşım. Refah devletleri uygulamasında birinci yaklaşım ikincisinin gölgesinde kalmış gibi görünmektedir. Ancak 1980 sonrası dünyada neo-liberal ekonomik sistemin ve küreselleşmenin egemen olmaya başlaması ile bu anlayışlardan ilki giderek daha fazla etkin olmaya başlamış ve bu da akademik camiada refah devletlerinin sonu olarak değerlendirilmiştir.

Sosyal Hizmetlerin Kurumsal Yapısı: Esping-Andersen ve Bahle Modelleri

Refah devletleri, sosyal risklerin önlenmesinde aile ve piyasa ile birlikte üçlü bir yapı oluşturmaktadır. Refah devletinin niteliği sosyal risklerin nasıl paylaşıldığı ile yakından ilişkilidir ve her refah devletinin risk eşitsizliklerini önleme yaklaşımı aynı zamanda dayanışma ve sosyal katmanlaşma politikasını oluşturmaktadır. Karşılaştırmalı sosyal politika açısından, sosyal refah devletlerinin (sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre) belirli kıstaslarla bir karşılaştırmaya tabi tutulabilmesi uzun süreden beri sosyal politika alanında-

ki bilim insanlarının ilgi alanını oluşturmaktadır. Buna paralel olarak refah devleti alanında yapılan araştırmalar uygulama açısından birbirinden oldukça farklı yapılanmaların varlığına işaret etmektedir. Araştırmacılar tarafından belirli kriterlere göre ülkelerin sosyal, kültürel ve ekonomik yapıları incelendiğinde farklı refah devleti sınıflandırmaları ortaya çıkmaktadır. Kavramsal olarak da birbirinden farklı tanımlamaların; refah devletleri, refah rejimleri, refah modelleri, refah sistemleri vb. şekillerde ortaya konmaya çalışıldığı görülmektedir. Ayrıca yapılan sınıflandırmalarda mükemmel bir ayırımın söz konusu olamayacağı çünkü her ülkenin sosyal, kültürel ve ekonomik olarak sürekli bir değişim içerisinde olduğu ve dinamik bir yapı içerdiği göz ardı edilmemelidir (Özdemir, 2005).

Bununla birlikte, sosyal hizmetlerin sunumunda toplumların sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmişlik düzeylerine bağlı değişiklikler gösterse de dört temel kurumun etkili olduğu söylenebilir. Bunlar; ahlaki yükümlülük ve karşılıklı yardımlaşmayı temsil eden "aile", hiyerarşi ve yasal hakları temsil eden "devlet", piyasa maliyeti ve kâr arayışını temsil eden "özel sektör" ve gönüllülüğü temsil eden "sivil toplum örgütleri"dir. Sosyal hizmetler de temelde bu dört yapının uygulamalarını kapsayacak şekilde örgütlenmiştir. Buna "refah karması ya da refah çoğulculuğu" ismi verilir. Refah karması yapısının elemanlarının birbiriyle ve toplumla ilişkilerini düzenleyen, yani devletin, ailenin ve emek piyasasının insanların geçimlerini sağlamalarında oynadıkları farklı rolleri belirleyen ve Esping-Andersen'in kavramsallaştırdığı "refah rejimi" kavramı farklı ülkelerin arasındaki benzerlikler ve farklılıkların göz önüne serilmesi için uygulanabilir (Keskin, 2012).

1970'lerden itibaren dünya ekonomisini etkileyen bir dizi gelişme refah devleti uygulamalarını ve gelişmekte olan ülkelerin ulusal kalkınmacı politikaların temelini oluşturan varsayımları temelden sarsmıştır. Bu varsayımlar, bireylerin içinde yaşadıkları topluma katılabilmelerini sağlayan farklı "refah rejimleri"nin etkinliğine duyulan güvenle ilgilidir. Refah rejimi kavramını ortaya atan Esping-Andersen (1993) bu rejimleri uygulayan ülkelerin yapılarını incelemede yardımcı olabilecek modeller önermiştir. Modellerin oluşturulmasında temel alınan yapı ise sosyal gereksinimlerin hangi kaynak ya da kaynaklardan karşılandığıdır. Andersen sosyal ihtiyaçların karşılanmasında aile, piyasa ve devletin önemli olduğunu ve bunlar arasındaki güç ilişkilerinin ülkelerin refah hizmetlerinin niteliğinin belirlenmesine yol açtığını belirtmektedir. Gelişmiş Batı ülkeleri bağlamında Andersen üç tip refah rejimi tanımlamıştır. Bunlar, "piyasa merkezli Anglosakson model"; çalışılan işteki konuma dayanan farklı statülere ve aileye ağırlık veren "muhafazakâr model" ve eşit vatandaşlık hakları temelindeki devlet müdahalesinin önem kazandığı "Kuzey Avrupa modeli"dir. Andersen'e göre (1993) hem nüfusun yaşlanmasına ve aile yapısının değişmesine yol açan demografik değişimler hem de sanayi sonrası topluma geçiş, esnek üretim biçiminin eski Fordist üretim biçiminin yerini alması ve küreselleşmenin getirdiği yoğun rekabet gibi bir dizi gelişme, emek piyasası ve devlet politikaları üzerinde etki yapmış ve her üç model de farklı nitelikte ve yoğunlukta sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Esping-Andersen'in liberal model olarak isimlendirdiği modelin dünyadaki temsilcileri arasında ABD, Kanada, Avustralya ve İngiltere gibi ülkeler bulunmaktadır. Piyasa sisteminin hâkim olduğu bu ülkelerde sosyal hak temelli, geneli kapsayıcı kurumsal bir yapılanma söz

konusu değildir. Sosyal refah politikalarının sağlanması piyasanın sorumluluğunda olup, devlet zor durumda olan en muhtaç durumdaki yoksullara yönelik örgütlenmiştir. Bu modelin etkin olduğu ülkelerde, serbest piyasa ekonomisi ile şekillenen toplumsal yapılanma, sosyal risk açısından yapılan sınıflandırma ve yüksek risk altındakilere (yoksullara, kimsesizlere, özürllülere vb.) yönelik sunulan refah hizmetlerinin varlığı temel göstergelerdir. Böylesi bir yapılanmada toplumda ötekileştirme (zengin-yoksul, biz-onlar vb.) anlayışlarını destekleyen bir yaklaşım bulunmakla beraber, hizmetleri ödediği vergiler aracılığı ile finanse eden gruplarla, yardım almak zorunda kalanlar arasında ötekileştirici ve ayırt edici bir yaklaşımın oluşması söz konusudur. Liberal refah modeline sahip ülkelerde bir yanda bütün sorunlarını çözmüş zengin kesim, diğer tarafta ise yardıma muhtaç yoksul kitlenin varlığı söz konusudur (Esping-Andersen, 1993).

Esping-Andersen'in formüle ettiği diğer model olan muhafazakâr modelde ise sosyal haklar büyük ölçüde statü ve sınıflara göre farklılık göstermektedir. Bu modelin temel özelliklerini taşıyan ülke olarak da Almanya örnek olarak gösterilebilir. Bu modelde sosyal risklere karşı mesleklerine göre ayrılan gruplar, içe kapalı ve zorunlu prim ödeme sistemine dayalı bir sigorta sistemi yoluyla sistematik bir sosyal koruma amacı bulunmaktadır. Ayrıca bu modelde sistemin devamı aile, kilise ve meslek dayanışmalarına bağlı olarak sağlanmaktadır. Devletin sosyal refah politikalarına ilişkin sorumluluğu mesleksen prim ödeme sistemine ve ailesizlik üzerine yapılandırılmış olup en muhtaç durumda olan yaşlılara, özürllülere, yoksullara vb. sistem dışında kalanlara yöneliktir. Bu açıdan ele alındığında bu modelde evrensel hak temelinde geneli kapsayıcı bir kurumsal yapılanma söz konusu değildir (Esping-Andersen, 1993).

Esping-Andersen'in bir diğer modeli ise sosyal demokrat modeldir ve bu modeli İsveç, Norveç ve Danimarka gibi ülkelerin özelliklerine göre düzenlemiştir. Bu modelin en önde gelen özelliği insan hakları ve insanlar arasındaki eşitliği en öne çıkaran sistem olmasıdır. Sosyal hizmetlerden yararlanmak için herhangi bir ön koşul aranmadan bütün halk kapsam içindedir (Esping-Andersen, 1993).

Esping-Andersen'in bu yaklaşımının geneli kapsamadığı eleştirisi; özellikle de Güney Avrupa ülkelerini sunduğu tipolojiler içinde tanımlayamamasından gelmiştir ve bu ülkelerdeki istihdamın yapısı, formel sosyal güvenlik sisteminin niteliği, formel sistemin dışında devlet-vatandaş ilişkisinin sergilediği özellikler, enformel ilişki ağlarının bireye sağladığı istihdam olanakları ve sosyal güvenlik şemsiyesi gibi konular tartışmanın kapsamını genişletmiştir. İtalya, Yunanistan ve Türkiye gibi ülkeler bu model içinde değerlendirilebilirler.

Sosyal refah sistemlerinin ortak özellikleri noktasında Bahle de Esping-Andersen gibi bir modelleme oluşturmuştur. Bahle, kendi modellemesini refah devletlerinin sosyal hizmetler sisteminde değişen rolüne odaklanarak, bu ülkelerin sosyal hizmet kurumsallaşmasını, kurumlarını ve onların 1980'den sonra uyguladıkları reformları karşılaştırmalı olarak inceleyerek geliştirmiştir.

Bahle, modelini son dönemde sosyal hizmetlerin büyük ölçüde özelleştirilmesi ya da yerel-

leşmesinin nedenleri ve bu tür politikalarla ulaşılmak istenen sonuçları göz önüne sererek oluşturmuştur. Giderek yaşlanan nüfus, değişen aile yapıları, bireyselleşen yaşam düzenlemeleri, sosyokültürel çoğulculuk gibi nedenlerden arz kapasitesinin limitlere ulaşmasını ve geleneksel sosyal hizmet sağlayıcılardan ailenin artan yükün altında kalkamayacak hale gelmesini ve gönüllülük esasına göre çalışan kurumların artık gönüllü insanlar bulmakta zorlanmasını neden olarak ileri sürmüştür. Bu sorunlara Batı devletlerinin verdiği tepkilerin ne olduğu, bu devletlerin aynı mı yoksa başka mı politikalarla bu sorunu aşmaya çalıştıkları, bu konuda baskın trendin daha aşağıdan mı yoksa üstten mi yapılanmaya gitmek olduğunu incelemiştir (Bahle, 2013).

Bahle, sosyal hizmetlerin dört kriterle tanımlanabilir olduğunu ileri sürmüştür. Bunlardan ilki bu hizmetlerin kişisel olduklarına ilişkindir. Bu kritere göre sosyal hizmetler üretimle ya da mal dağıtımı ile ilgili değildir. İkinci kriter ise sosyal hizmetlerin bireysel sosyal sorunlarla ilgili olması yani fiziksel ya da entelektüel sorunla ilgili olmamasıdır. Başka bir ifadeyle, sosyal hizmetler insanların sosyal rollerine odaklanmıştır ve böylece sağlıktan, eğitimden ve psikolojik yardımdan ayrılmıştır. Üçüncü kriter ise sosyal hizmetlerin insandan insana doğrudan sosyal etkileşimle yapılması ile ilgilidir. Bu da hizmet alan ve hizmet veren arasında bir güven-güç ilişkisinin varlığına işaret eder. Son olarak da sosyal hizmetlerin sosyal bir önemleri vardır; yoksa bireysel ilişkilerle ilgili değillerdir. Sosyal hizmetler değerler ve normlarla düzenlenen bir sosyal bağlama otururlar. Bunlar aile olmakla ilgili zorunluluklar, dini değerler ya da sosyal refah hakları olabilir (Bahle, 2013).

Merkeziyetçilik ve Ademi Merkeziyetçilik Bağlamında Sosyal Hizmetler

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devletlerin sosyal hizmetlere bakış açısı dikkat çekici bir değişme göstermektedir. II. Dünya savaşı sonrası Batı'da refah devletlerinin ortaya çıkması sosyal refah hizmetlerinin de kamusal olarak yerine getirilmesi sonucunu doğurmuştur. Sosyal hizmetlerin kamusal olarak hangi düzeyde sunulması gerektiği sorusunun cevabı ise ülkelerin merkeziyetçi ya da yerindenlik düzeyindeki kamusal örgütlenme modelleri ile yakından ilişkilidir. Sosyal hizmetler üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerde genel olarak merkezi yönetimler, federal yapıya sahip olan ülkelerde ise daha çok yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır (Çevikbaş, 2010).

Genel hatlarıyla sosyal hizmet sistemlerinin bu özelliklerinin ülkeler düzeyinde karşılaştırmalı bir perspektifle incelenmesi, ortaya dikkat çekici bilgiler ortaya çıkarabilir. Bahle'nin bu perspektifle ulaştığı, kurumların hangi yolla ve birbirleriyle ne kadar benzer ya da birbirlerinden ne kadar farklı kurumsallaştıkları bilgisi bu açıdan önemlidir. Kurumsallaşma sosyal hizmetlerin sosyal anlamda nasıl düzenlendiği ve kontrol edildiğine dair bir alandır. Lepsius (1990) modern toplumlardaki kurumsal farklılıkların kurumsallaşmadaki dört temel problem üzerinden birbirinden ayrılabilceğini söyler. Bunlar;

- 1) Çeşitli aktörlerin genel yeterliliğin ve rollerinin tanımlanması
- 2) Kaynakların dağıtımı
- 3) Sistemin sosyal kontrolü
- 4) Kurumun meşruiyetidir.

Her kurumsal düzenlemenin temelinde sosyal değerlerin bulunması gereklidir. Bütün bunlara ayrıca kurumsallaşma için bir "sosyal sorun"un bulunması ön şartı da eklenebilir. Bu açıdan bakıldığında kurumsallaşma şunları gerektirir (Page ve Goldsmith, 1987):

- 1) Sosyallikle ilişkili belirlenmiş bir problemin olması
- 2) Aktörlerin sisteme entegrasyonu ve onların rollerinin ve birbirleriyle ilişkilerinin tanımlanması
- 3) Kaynakların dağıtımı
- 4) Kontrol mekanizmalarının kurulması
- 5) Meşruiyetin kurulması.

Bahle refah devletlerinin sosyal hizmetler sistemindeki değişen rollerine odaklanmıştır. Bu rol en çok yukarıda bahsi geçen 2, 3 ve 4. özelliklerde kendini gösterir. Aktörlerin sisteme entegrasyonu, rollerinin ve birbirleriyle ilişkilerinin tanımlanması özelliği olan 2. madde "hizmet dağılımı yapısına" ilişkindir. Bu da kamusal, özel ve gönüllü yapıların aralarındaki ilişkiyi anlamaya yarar. 3. maddede söz konusu olan kaynakların dağıtımı daha çok mekanizmaların finansmanı, dağıtımı ve araçların kontrolüyle ilgilidir. Bu kısımda yeni olan ise ihale ya da sözleşmeler yapılması ve yeni bütçeleme mekanizmaları ya da yeni finansal araçlar ve kaynakların sisteme katılması gibi pazar ekonomisi unsurlarının konuya dahil olmasıdır (Almanya'daki yeni uzun vadeli sosyal bakım sigortası gibi). Sosyal kontrol sistemi ise (madde 4) sosyal hizmet sistemlerinin yasal ve yönetsel düzenlemelerini ifade eder. Bu da aslında merkezi ya da yerel yönetimlerin ilişkileri ile yakından ilgilidir (Bahle, 2013).

Refah karması yaklaşımı, sosyal hizmet sistemlerindeki farklı aktörlerin rollerini incelemek için son derece işe yarar analitik bir araç olmasına rağmen, kurumsallaşma sürecini ve sosyal kontrolü analiz etmede yetersizdir. Dahası; bu yaklaşım, ülkeler arasındaki farkların açıklanmasına da izin veren bir yaklaşım değildir. Tam da bu noktada karşılaştırmalı tarihsel sosyoloji devreye girer. Bu perspektife göre üç yapısal açı, ülkelerdeki sosyal hizmet sunumuna dair kurumsallaşmalardaki farklılaşmayı açıklamada yardımcı olabilir (Page, 1991):

- Ailenin rolü,
- Din ve devlet ilişkileri
- Merkez ile yerel arasındaki ilişkiler.

Aile ülkeden ülkeye etkinliği değişmekle beraber her zaman en önemli servis sağlayıcı olmuştur. Bu değişiklikler devletlerin sosyal hizmet alanlarına müdahalelerinin meşruiyeti noktasında önemlidir. Devlet ve dini kurumlar arasındaki ilişki ise özellikle kâr amacı gütmeyen kurumların modern devlette ki konumu açısından önemlidir. Birçok modern ülkede dini refah kurumları bu sektörün tarihsel olarak merkezinde yer almışlardır. Sanayileşme ile birlikte emek hareketi ve burjuva sınıfı çalışan sınıfın dayanışmasına ve yardımseverliğe vurgu yapan çok çeşitli refah kurumları oluşturmuşlardır. İşte bu farklı refah kurumlarının kamu sistemine entegrasyonları ya da bu sistemden ayrılıkları birçok ülkedeki sosyal hizmet sistemlerinin asıl farklılıklarını açıklar. Tarihsel olarak, Batı Avrupa'nın ilk sosyal hizmet sağlayıcıları şehirlerdir. Ancak İkinci Dünya Savaşından sonra ulusal refah devletleri bu hizmetlere belirli alanlarda müdahil olmuşlardır (Şenel, 1995).

BATI AVRUPA'DA KARŞILAŞTIRMALI SOSYAL HİZMET SİSTEMLERİ

Karşılaştırmalı analiz için yukarıda bahsi geçen kurumsallaşmanın üç özelliğine odaklanmak gerekecektir. Bunlar refah devletleri bağlamında çeşitli aktörlerin ilişkileri, sistemin finanse edilmesi ve sosyal kontroldür. Refah devletinin değişen rolü ise üç ana sürecin eleştirel analizini gerektirir: "Özelleştirme" (kamu-özel sektör ilişkisi için); ademi merkezîyetçilik (merkezi ve yerel yönetimlerin ilişkisi için) ve refah çoğulculuğu (hizmetlerin çeşitliliği ve hizmet alanların tercihleri ilişkisi için) (Kaya, 2009).

1980'den itibaren sosyal hizmet sistemleri İngiltere, Fransa ve Almanya'da önemli ölçüde değişmiştir. İngiltere'de 1980 sonrasında sosyal hizmet sunumunda yapılan reformların genel içeriği özelleştirme ve piyasalaştırmadır. Fransa'da ise ademi merkezîyetçilik reformları da öne çıkmıştır. Bu ikisine nazaran Almanya'daki reformlar daha kısıtlı olmakla beraber bu reformlarla uzun vadeli sosyal bakım sigortası ve yeni aile politikaları sistemi değiştirilmiştir (Özer, 2000).

Fransa

Fransa'da özellikle çocuklar için oldukça geniş bir hizmet ağından ve çeşitliliğinden bahsedilebilir. Ancak durum yaşlılar için geçerli değildir. Bu kısıtlı duruma rağmen Fransa aile politikalarının öncülerindedir. Bunun nedeni ise Katolikliğin aileye verdiği değer ve devletin doğum oranlarını yükseltme politikalarıdır. Fransa'da kamudaki sosyal hizmet sunumu büyük oranda kâr amacı gütmeyen kurumlarla ilişkilidir. Dini kurumlar, mesela Katolik kilisesi sadece kendi takipçileri için sosyal refah aktiviteleri düzenler. Fransa literatürde güçlü merkezi yapısı ile tanımlanır. Burada devlet sağlık ve eğitim hizmetlerine önem vermiştir. Ancak ülkede 1980'den itibaren ademi merkezîyetçi bir dönüşüm yaşanmaktadır (Kaya, 2009).

Fransa'da sosyal hizmetlerle ilgili kurumsallaşma reformları 1980'lerin ortalarına rastlar ve Fransa'da kelimenin tam anlamıyla gerçek ve temelden bir ademi merkezîyetçilik vuku bulmuştur. Fransa sosyal hizmet sistemindeki yetkiler "département" isimli yerel birimlere ve daha çok bu "département"ların başkanlarına verilmiştir. Merkezi yönetim eğitim ve sağlık konusundaki yetkilerini kendinde tutmaya devam etmekle beraber başka alt hizmetleri yerel birimlere bırakmıştır. Dahası RMI (revenue minimum d'insertion -sosyal içerme maaşı) gibi refah devleti uygulamaları yerel düzeyde ele alınmıştır. Ademi merkezîyetçi yapılanmanın sonucu olarak yerel düzeyde kamu ve özel sektör arasındaki bağlantılar daha da kuvvetlenmiştir. Bu da kâr amacı gütmeyen kurumlara büyük etkide bulunmuştur. Hatta bu durum reformdan önce de durumları kötü olmayan kâr amacı gütmeyen kurumların yeniden doğuşu olarak bile değerlendirilmiştir. Yani Fransa'da sosyal hizmetler "yerel korporatist" sistemden ademi merkezîyetçilik ve özelleştirmenin el ele gittiği bir sisteme doğru evrilmiştir (Kaya, 2009).

Reformlardan önce Fransız sosyal hizmet sistemi oldukça parçalıydı ve merkezi yönetimin bazı alanlara müdahil olup bazılarında olmamasından - bu yüzden de kâr amacı gütmeyen kurumların durumlarının belirsizliğinden - dolayı oldukça karmaşıktı. Dolayısıyla sistem kontrol edilemez durumdaydı ve bazı kusurları vardı. Yetkilerin merkezden yerele alınması aslında yerelin var olan

büyük kontrol ve yönlendirme sorununu çözebilmesi vaadiyle olmuştur. Reformların arkasındaki politik itici gücün de bu yetki aktarımında büyük etkisi olmuştur. 1981'de iktidara gelen sosyalistlerin genel itibariyle yerelden beslenen kaynakları buna neden olmuştur. Bunun yanında merkez bürokrasisinde oldukça güçlü olan muhafazakârların elinden bu gücü almak da sosyalistlerin bu reformları yapmak için başka bir nedeni olmuştur. Dahası Fransız sosyalistlerin, gönüllülük esaslı çalışan kurumların sosyal hizmetlerin temeli haline gelip sosyal dayanışmayı pekiştirileceğine dair fikirleri de yapılan reformlara neden olarak gösterilebilir (Page, 1991).

Bu bilgiler ışığında toparlamak gerekirse, reformların en genel amacı eksiklikleri aşıkâr olan sosyal hizmet sisteminin, merkez tarafından kontrol edilemeyecek durumda olması ve kâr amacı gütmeyen kurumların da sistem içerisinde kimseye sorumlu olmadan faaliyet göstermelerinin önünü almaktır. Bu yüzden reformlarla oluşturulan yerel korporatist sistem hem kâr amacı gütmeyen kuruluşları sisteme daha entegre hale getirmiş hem de merkezin kontrol gücü daha da artmıştır. Ancak bu yeni düzenlemenin sistemin sorunlarına cevap verip vermeyeceği sorusu hala geçerliliğini korumaktadır. Çünkü bazı araştırmacılar, yeni sistemin eskisinden daha parçalı hale geldiğini savunmakta dahası yerel otoritelerin kurdukları yeni sivil toplum örgütlerinin eski sistem dışında esnek bir biçimde faaliyet gösterdiğini söylemektedir. Buradan da anlaşılacağı gibi Fransa örneğinde yaşlı ve hastalara sözleşmeli sosyal bakım ve evde bakım hizmetleri geniş ölçüde yerelde faaliyet gösteren kâr amacı güden ve gütmeyen kurumlara bırakılmıştır.

Almanya

Almanya'da kâr amacı gütmeyen kuruluşlar çok güçlüdür ve kamunun sosyal hizmet sisteminde oldukça entegre durumdadırlar. Kâr amacı gütmeyen kuruluşlar yerel otoritelerle işbirliği yapmış ve "korporatist ortaklık" ismi verilen ikili sistemi oluşturmuşlardır. Almanya'daki kâr amacı gütmeyen kuruluşların güçlü olması kökenleri itibariyle bu ülkedeki dini heterojenliğe ve 19. yüzyılda Katolik kilisesinin etkisinden çıkmış olmalarına dayanmaktadır. Weimar Cumhuriyeti döneminde Almanya'da kurulan Katolik ve Protestan refah servisi ağları kamu sistemine entegre edilmiştir. O günden beri bu kurumlar yetki devri (subsidiarity) konsepti uyarınca hukuk sisteminde oldukça önemli bir hale gelmişlerdir. Yetki devri ilkesine göre aile kurumuna ve evliliğe anayasada açık bir şekilde özel bir önem verilmiş olmasına rağmen aile ile ilgili politikalar sınırlı kalmıştır. Yerel - merkez yönetimleri ilişkileri açısından bakılınca Almanya'nın tarihinin birçok döneminde merkezi bir yönetimden uzak parçalı bir siyasi yapısı olmuştur (Kaya, 2009).

Alman sosyal hizmet sisteminde yapılan reformlar sınırlı olmakla beraber eski rejimin temelini değiştirecek niteliktedir. Karakteristik olarak Alman sosyal hizmet sistemi, merkezin yerelde kamu statüsünde faaliyet gösteren kâr amacı gütmeyen kuruluşlara düşük düzeyde müdahale etmesi üzerine kuruludur. Yerel yönetimler ise önem sırasına göre kâr amacı gütmeyen kuruluşlardan sonra gelirler. Dolayısıyla Alman sistemi için oldukça parçalı bir yapıda, kamu sektörünün büyük düzeyde organize olmuş kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla bir arada olduğu söylenebilir. Bu açıdan Almanya, güçlü bir merkezin dağıntık kâr amacı gütmeyen kurumlarla ilgilendiği Fransa ve İngiltere'den farklı olarak, yerelin oldukça organize ve içeride birbirleriyle güçlü bağları olan kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla ilgilendiği görülebilir. Almanya'daki kâr amacı gütmeyen kuruluşlar o kadar güçlüdür ki onlar için oligopolistik ya da monopolistik bir sistem oluşturdukları söylenebilir (Sarıkaya, 2011).

Almanya'da reformlar daha uygulanmadan önce bile sistem 1990'lardan itibaren değişmeye başlamıştır. Üç temel gelişme kâr amacı gütmeyen kuruluşların Almanya'daki özerk konumunu değiştirmiştir: Tekrar birleşme, aile politikalarındaki değişimler ve uzun vadeli sosyal bakım sigortası. Doğu Almanya'nın birleşme öncesinde neredeyse hiç kâr amacı gütmeyen kuruluşlara sahip olmaması, birleşme sonrasında bu kurumların Doğu Almanya'nın birçok bölgesinde alt-yapısı olmamasından ötürü örgütlenmekte güçlük çekmişlerdir; günümüzde bile süregiden bu durumdan ötürü bu bölgelerde sosyal hizmetler sunumu daha ziyade yerel otoriteler tarafından sağlanmaktadır. Aile politikaları konusunda da Anayasa Mahkemesi, refah devleti uygulamalarının verdiği hizmetlerin büyük bölümünü aileler için vermesini uygun görmüştür. Bu düzenlemenin sonucunda örneğin 1999 yılında Almanya'da 3-6 yaş arası bütün çocuklar için kreş ve anao-kulları yapılması federal kanunlar tarafından zorunlu kılınmıştır. Kâr amacı gütmeyen örgütler, özellikle de dini nitelikte olanları bu alanda çok etkili olmalarına karşın kanunların gerektirdiği bu büyük çaptaki yeniliği bu kısa sürede yerine getiremeyecekleri için yerel yönetimler onlara destek olmuştur. Bu şekilde kamu otoriteleri ile kâr amacı gütmeyen kuruluşların ilişkileri değişmiş ve ilk gruba girenlerin hizmet sektöründeki pozisyonu daha önemli hale gelmiştir. Ancak yine de sivil toplum örgütleri Fransa ve İngiltere ile karşılaştırılacak olursa, Almanya'da hala çok daha önemli ve etkin konumdadır. Ancak yine de yapılan reformların uzun vadede sistemde değiştireceği öğeler dikkate alındığında bu durum değişebilir. Özellikle kurumlarda sosyal hizmetlerin sağlanması yerine hane merkezli - gezici sosyal hizmet sağlama konusundaki yasalar kâr amacı gütmeyen kurumların aleyhine olmuştur. Söz konusu bu tür hizmetler konusunda kâr amacı gütmeyen kuruluşların aynı finansal şartlar ve yasal düzenlemeler altında kâr amacı güden şirketlerle yarışma durumunda olması, kâr amacı gütmeyen kuruluşların aleyhine bir durumdur (Kazgan, 2009).

Alman sisteminin iki özelliğinin özellikle vurgulanması gerekir. İlki Almanya'da yerel otoriteler İngiltere'de olduğu gibi sistemin içinde değildir. İkincisi ise Alman yasalarının herkes için standart olan bakım ve hizmet şartlarıdır. İhtiyaca göre üç farklı sigorta çeşidi bulunmasına rağmen sigorta herkese aynı parayı ödemekte ve aynı standart hizmet paketini sunmaktadır. Bu yüzden de Alman sisteminde, hizmet sağlayıcıların verdikleri hizmet ve bu hizmetin fiyatları değil, masrafları yarışma durumundadır. Dolayısıyla sosyal hizmetler kişiselleştirilememiş ve başka bir deyişle refah çoğulculuğu anlayışına uzak bir durum oluşmuştur. Bu bağlamda Almanya'da uygulanan reformların hizmet çeşitliliği oluşturmak yerine hizmet standartlarını yükseltmek amacı olduğu söylenebilir. Bunun yanında reformların yarattığı ikinci bir etkinin de daha önce kâr amacı güden ve kâr amacı gütmeyen kurumların sosyal hizmet sağlamalarına rağmen bunun finansmanının daha ziyade yerel sosyal yardım fonlarından karşılanmasına rağmen, reformlarla birlikte çalışanların yatırdıkları sosyal sigorta primleri ana finans kaynağı olmuştur ki bu da yerel yönetimlerin reformların ele alınmasını istemelerindeki en önemli gerekçedir (Kaya, 2009).

İngiltere

İngiltere'deki sosyal hizmet sunumu İkinci Dünya Savaşından sonra ağırlıklı olarak yerel kamu hizmetleri aracılığı ile kurulmuştur. 19. yüzyılda dönemine göre oldukça güçlü dini temellere dayalı yardımlaşma organizasyonları bulunmasına rağmen İngiltere'deki Anglikan Kilisesi'nin şimdiki sosyal hizmetlerde baskın denilebilecek etkide bir rolü yoktur. Sanayileşmenin ve kentleşmenin başını çeken bölge olmaları itibarıyla İngiltere'nin kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları sayısı ve etkisi bakımından Avrupa'nın en gelişmiş yerleri olduğu söylenebilir. Ancak

İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan refah devleti yapısı buradaki temel sosyal hizmetleri yerel yönetimlere devretmiştir. Ancak yine de gönüllülük temelli çalışan kuruluşlar refah devletinin ulaşamadığı alanlarda önemini devam ettirmektedir. Buradaki aile hizmetlerinin Avrupa'nın geri kalanına kıyasla daha sınırlı olduğu söylenebilir çünkü hizmetler ancak aile içi sorunları, fakirliği ve istismarı kapsamaktadır. Bu açıdan bakıldığında kapsamlı bir aile politikasından bahsedilemez. İngiltere'de merkezi ve yerel yönetimlerin işbirliği içinde sosyal hizmet alanında ikili faaliyet göstermeleri söz konusudur; ağırlık daha çok merkezi yönetimdedir. Merkez, sağlıkta saha faaliyetlerini yürütürken yerel ise daha çok bireysel sosyal hizmetler alanında faaliyet göstermektedir. Bu açıdan 1980'lere kadar İngiliz yerel yönetimleri, yerel sosyal hizmet sağlayıcılığı konusunda kale durumundaydılar. 1980'in ilk yıllarından itibaren bu durum temelden değişmeye başlamıştır (Page, 1991).

Bu iki ülke sosyal hizmet sunumu konusunda Batı Avrupa'da en kökten reformları yapan ülkelerdir. 1980'den sonra kendisini göstermeye başlayan reform dalgaları bu ülkede özellikle 1990 yılında çıkarılan Ulusal Sağlık Hizmetleri ve Halk Sağlığı Yasasıyla iyice belirginleşmiştir. Bu yasalarla, kurumlarda tedavi görmenin yerini evde bakım hizmetleri almıştır. Ayrıca bu yasalarla sağlık hizmetlerinin geriye kalan sosyal hizmetlerden ayrı tutulması amacı da güdülmüştür. Böylelikle kamu hastanelerindeki uzun erimli bakım üniteleri kapatılacaktır. Sosyal bakım dâhil geri kalan sosyal hizmetler ise yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Bunun sonucunda piyasalaşma ilkeleri sisteme dâhil olmuş ve sosyal hizmet sunumunun önemli bir bölümünü sözleşmeler yoluyla kâr amacı güden ve gönüllülük esasıyla çalışan kurumlara bırakılmıştır. Kısacası İngiltere'de güçlü trendin özelleştirme olduğu ileri sürülebilir. Ancak yine de konuya başka açılardan da bakılabilir. Birincisi sosyal hizmetlerin finansmanı hala büyük ölçüde kamuya aittir. İkinci olarak özel şirketler servis sağlayıcılar ile yararlanıcılar arasına doğrudan girmemiştir. Yaşlı bakımının Ulusal Sağlık Hizmetlerinden ayrılıp yerel yönetimlere verilmesi reformların ademi merkezietçi bir karakterde olduğunu düşündürse de aslında yine başka bir açıdan bakıldığında bu ayrışmanın daha fonksiyonel bir ayrışma olduğu ama merkezin kendi yetki ve sorumluluklarını doğrudan yerele bırakmadığı görülebilir. Hatta bu şekilde sorumluluk devredilmesiyle merkezin, yereli gerek yönetme ve fon sağlama gerekse de kontrol etme görevini daha da güçlü şekilde yapmasının önü açılmıştır. Yani yerel yönetimler her ne kadar sunulan hizmetlerin dağılımını yapıyor olsalar da merkez yerel yönetimlerin faaliyetlerini düzenleyen, finanse eden ve kontrol eden birim olarak varlığını sürdürmektedir. Dolayısı ile bu durumu ademi merkezietçilik olarak adlandırmak yerine "gücün merkezileştirilmesi" olarak adlandırabiliriz. Zaten, bu reformların ana gerekçesi de merkezin yerel üzerindeki kontrol gücünün artırılmasıdır (Kaya, 2009).

İngiltere'de uygulanan reformlar sosyal hizmet sunumundaki sorumluluğu açık şekilde merkezden yerele aktarmıştır. Yerelin özel sektörle ve kâr amacı gütmeyen servis sağlayıcılarla yakın ilişkisi göz önüne alındığında bu durum fazlasıyla etkin hale gelmiş ve sektördeki etkinlik alanlarını genişletmenin yanı sıra kamu hizmetleri sistemine daha fazla entegre olmuşlardır. Ancak durumları yerel yönetimlerin kontrolü altına girmelerini öngören sözleşmelerden ötürü göreceli olarak zayıflamıştır. Bu da doğrudan sunulan hizmetlerin çeşitliliği ve faydalanıcıların hizmet seçme özgürlükleri olarak tanımlanabilecek refah çoğulculuğu konseptinin zayıflayacağı anlamına gelmektedir. Bu durumda pazar ekonomisindekinden farklı olarak sosyal hizmet sunumu konusunda beklenen yarışmacı ortamın "maliyetler" üzerinden değil "kalite ve çeşitlilik" üzerinden

olması gerekliliğinin altını kazımaktadır (Robinson, 2009).

İngiltere'de hayata geçirilen reformların politik arka planına bakıldığında iki önemli motivasyonun var olduğu görülebilir. Bunlardan birincisi yerel yönetimlerin merkez tarafından daha etkin ve güçlü şekilde kontrol edilmesi -ki bu sosyal hizmetler konusunun dışında var olan bir eğilimdir; ikincisi ise yerelde faaliyet gösteren ve gücü oldukça fazla olan sosyal çalışma mesleğinin kontrol edilmesidir. Bu reformlar hem yerel yönetimlerin hem de sosyal çalışma mesleğinin gücünü azaltmıştır. Bu bağlamda sosyal çalışma meslek elemanlarının kendi çıkarları ve standartları doğrultusunda verilen hizmetleri artırmaları ve dolayısıyla masrafların artması, ilgili hizmetlerin yerel yönetimler vasıtasıyla kâr amacı güden kurumlara devredilmesiyle kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Bahsi geçen kâr amacı güden özel kuruluşlarda çalışanların mesleki açıdan daha az profesyonel eğitim almış olmaları, daha az organize olmaları ve daha az maaş almaları söz konusu olmuştur. Bununla birlikte, kamuda çalışan sosyal çalışma profesyonelleri de nispeten kendi bağımsız davranabilme pozisyonlarını kaybetmiş ve bu güç daha ziyade yönetici konumundakilere geçmiştir (Kaya, 2009).

Batı Avrupa'da Sosyal Hizmet Sistemlerinde Uygulanan Reformların Sonuçları

İngiltere, Almanya ve Fransa'da, 1980'den itibaren süregelen sosyal hizmetler alanındaki reformların ortak özelliği her üç ülkede de sosyal hizmet kurumsallaşmasının daha yüksek bir yapılanmaya dönüşmüş olmasıdır. Daha açık ifade etmek gerekirse, yapılan reformlar sonucunda sosyal hizmet yapılanmasının aktörleri birbirleriyle ve sistemle daha entegre hale gelmişler, iş bölümü sınırları daha da belirginleşmiş, aktörlerin fonksiyonları ve kaynaklar daha da fonksiyonel ayrışmalara tabi tutulmuştur. Ülke ülke bakılacak olursa İngiltere'de merkezi yönetim, yerel üzerinde kesin kontrol sahibi olmuştur. Kâr amacı güden ve bu amacı gütmeyen kuruluşlar ise sisteme daha fazla dâhil edilmişler ancak onların kontrolü ve finansmanı yerele bırakılmıştır. Sistemin idare merkezi, merkezi hükümete geçmiştir. Bu özelleştirme ve ademi merkeziyetçi yapılanmanın tam tersi olmakla birlikte sistemin daha da kurumsallaşması anlamına gelmektedir. Ancak refah çoğulculuğu bağlamında bir gerileme olduğu yapılan standardizasyon çalışmalarından ötürü ileri sürülebilir. Fransa'da ise uygulanan reformlar sonucunda sosyal hizmet sağlama gücü yerele devredilmiş ve böylece merkezden yönetimin yarattığı parçalı yapı görüntüsü ve kısmen kontrol edilemezlik önlenmeye çalışılmıştır. Bunun yanı sıra kâr amacı gütmeyen kurumlar sisteme yerel korporasyonlar kanalıyla entegre edilerek seçilmiş yerel yetkililerin kontrolü altına alınmıştır. Bu şekilde sosyal hizmet sektörü daha kurumsallaşmış bir yapı görünümüne sahip olmuştur (Artan, 2012).

Batı Avrupa'da sosyal hizmet ve sosyal yardım sunumunun yerelden yapılmasının kamu yönetimine dair bir yerelleşme bağlamı olmakla beraber, özellikle sosyal hizmet sunumuna dair başvuru ve ihbar odaklı değil, ihtiyaç ve arz odaklı bir çerçevesi bulunmaktadır. Şu halde, sosyal hizmet sunumunda yönetsel bir yerelleşmeden daha öncelikli olan konu hizmetlerin ihtiyaç analizine ve mahalle tabanlı olmasına özen göstermektir. Diğer yandan, Batı Avrupa'da köklü bir refah devleti geçmişinin varlığı böylesi bir hizmet sunumu için gerekli altyapıyı ve sosyolojik bağlamı oluşturmuştur. Bizde yerelleşmeyle birlikte ele alınması gereken ve bir önkoşul olarak tartışılması gereken hususlardan biri budur.

TÜRKİYE'DE SOSYAL HİZMET YAPILANMASI

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren sosyal hizmetlerin sunumu Türkiye'de dönemsel perspektif değişiklikleri göstermiştir. Kuruluşu izleyen yılların ana konusu olan "çocuk meselesi" aslında devletin başlatmış olduğu teritoryal devletten nüfus devleti olmaya geçişi amaçlayan modernleşme devrimlerinin bir parçası olarak sunulmuştur. Benzeri şekilde ele alınan halk sağlığı kanunu ise bu savı güçlendirir niteliktedir. Sonraki dönemde, 1945'te Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş; bunu Nüfus Etütleri Enstitüsü, Kriminoloji Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı (1960), Sosyal Hizmetler Enstitüsü (1959) ve Akademisi (1961) takip etmiş ve bütün bu kurumlar devletin toplumu daha etkili yönetmek ve yönlendirmek için kullandığı araçlar olmuştur. Felsefi olarak modernist ve ilerlemeci bir yol takip eden Türkiye'nin sonraki dönemde de bu bakış açısının çok bozulmadan devam ettiği söylenebilir. Bu bağlamda, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin genel itibariyle gücünü merkezde topladığı ve politikalarını yerele doğrudan merkezle çalışan temsilcilikler yoluyla ulaştırdığı söylenebilir. Ancak buna rağmen, Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri var olan ve genel itibariyle belediyeler tarafından temsil edilen sınırlı güce sahip bir yerel yönetimin varlığı da söz konusudur (Artan, 2012).

1970'lerin sonunda Batı Avrupa ve ABD'de yaşanan bütçe krizlerinden ötürü devletin klasik görevleriyle yetkilendirilmesi söz konusu olmuş ve bu konuda neo-liberal bir baskı oluşmaya başlamıştır. Bu şekilde başlayan refah rejimlerinin sorgulanması, küreselleşme, yeni kamu yönetimi ve yerindenlik kavramları sosyal sorunlara hangi düzeyde kimlerin ne şekilde müdahale etmesi gerektiği tartışmalarını akademik çevrelerin gündemine sokmuştur. Böylelikle sosyal devlet, sosyal politikalar, refah, sosyal haklar, yoksulluk gibi kavramlar çok tartışılan konular olmaya başlamıştır. Türkiye'de ise bu tartışmanın çerçevesi daha çok Türkiye'de sosyal devlet var mı yok mu noktasına odaklanmıştır. Bu soruya Türkiye tecrübesini Keynezyen refah devleti modeliyle karşılaştırarak olumsuz yanıt verenler aslında bir taraftan refah devleti tecrübesini sanki enformel ilişki ağlarından ilişkilerin daha modern anlamda tanımlandığı bir sisteme doğrusal bir ilerleme olarak ele almışlar, ancak nihayetinde bu modelin etkisizliği ortaya çıkınca analizlerinin yetersizliği ortaya çıkmıştır (Özkal-Sayan, 2014).

Türkiye'de 2002 sonrası iktidar değişimi ile yeni bir sosyal ve ekonomik sürecin başladığı görülmüştür. Bu sürecin önemli bir ayağını da kamu yönetimi reformu oluşturmuştur. Özellikle 2004 ve 2005 yılları arasında çıkarılan yerel yönetim yasaları, kamusal hizmetlerin "yerindenlik ilkesi" gereği en yakın yönetim birimince yerine getirilmesi ön görülmektedir. Yeni yasal düzenlemeler kapsamında yerel yönetimlere devredilmesi öngörülen birçok kamu hizmetinden en önemlisi sosyal hizmetlerdir. Korunmaya ve bakıma muhtaç yaşlı, kadın, engelli, çocuk ve sosyal yardım gibi birçok sosyal hizmet görevi yerele devredilmiştir. Ancak merkezi yönetim de benzer görev ve sorumluluklarını sürdürmektedir (Artan, 2012).

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de özellikle 1980 sonrasında uygulanan sosyal ve ekonomik politikaların sonucu olarak sosyal sorunlar yeni boyutlara ulaşmış ve bu sorunların çözümlenmesi için "enformel" dayanışma ilişkilerinin yanı sıra sosyal hizmet ve sosyal

yardım yapılanmalarının yetersiz kalması devleti yeni çözüm arayışlarına itmiştir (Buğra, 2008).

2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurularak verilen hizmetler tek çatı altında toplanmıştır. Bu şekilde merkezde bir bütünlük sağlanmış olmasına rağmen taşradaki çok parçalı sosyal hizmet örgütlenmeleri varlıklarını sürdürmektedir.

Türkiye'deki mevcut sosyal hizmet yapılanmasının daha iyi anlaşılabilmesi için Türkiye'nin hem enformel ilişki ağları, küreselleşmenin yarattığı ya da küreselleşmeyi yaratan uluslararası örgütlerin etkileri hem de tarihsel tecrübesi göz önüne alınmalıdır. Türkiye'nin bu örgütlere üyeliği, bu örgütlerle yaptığı anlaşmalar, taraf olduğu sözleşmeler göz önüne alındığında, bu örgütlerin de Türkiye'deki sosyal hizmet yapılanmasına taraf oldukları ve süreci etkiledikleri açıktır (Artan, 2012).

Osmanlı'dan Cumhuriyete Kadar Yerel Yönetimler

Sanayi devrimi sonrası köylerden şehirlere hızlanan göç şehircilik için yeni bir dönemin başlangıcı sayılabilir. Zira etkileri ülkemizde hala gözlemlenebilen köyden kente göç beraberinde getirdiği olumlu ve olumsuz pek çok etki ile son birkaç yüzyıla damgasını vurmaya devam etmektedir. Türkiye gibi geç sanayileşen bir ülkede bugün bile bu göç ve göçün şehirleşmeye ve tabi ki yerel yönetimlere etkisini büyük şehirler başta olmak üzere görmek mümkündür. Bu gün yaşanan şehircilik sorunları geç sanayileşme ve Batı'da yaşanan gelişmeleri şehirleşme anlamında da takip edememenin bir sıkıntısı olarak da görmek mümkündür (Keleş, 2000).

Osmanlı Devleti Tanzimat'a kadar büyük ölçüde, bu tarihten sonra ise kısmen İslam hukuku esas alınarak yönetilmiştir. İmparatorluk safhasında gayrimüslimlere İslam'ın hoşgörüsüyle muamele edilmesi neticesinde gayrimüslimlerin kendi kültürel ve dini kimliklerini korumalarına imkân veren bu sistem merkezi yönetimin bütünlüğünün sağlanmasında önemli rol oynamıştır (Ortaylı, 1974).

Osmanlı İmparatorluğu taşrayı eyalet ve sancak sistemine dayanan bir yönetim sistemi ile yönetmiştir. Her bir eyalet büyük bir vilayet olup, köyler kazaları, kazalar sancakları, sancaklar da eyaletleri oluşturuyordu. Sınırların en geniş olduğu dönemde otuz altı eyalet mevcut olmuştur. Bugün bağımsız birer devlet olan Tunus, Cezayir, Mısır Osmanlı yönetiminde birer eyalet idiler. İslam dünyasında kurulan ilk şehirler ilk dönemde Medine olmakla beraber modern anlamda şehirleşen ilk yer Abbasilere de başkentlik yapmış olan verimli tarım alanlarıyla da öne çıkan Bağdat olmuştur. Osmanlı döneminde planlanarak büyüdüğü gözlenen başta Bursa, Edirne ve son olarak İstanbul ölçsüz, plansız ve çarpık kentleşme sonucu tarihi dokusunu kaybetmeyle yüz yüze gelerek günümüze ulaşabilmiştir (Ergin, 1995).

Osmanlı'da çok gelişmiş olan vakıf sistemi sayesinde yerleşim alanlarında toplumun ortak ihtiyaçları genellikle vakıfların sağladıkları hizmetlerle karşılanıyordu. Merkezi yönetimin harcama yapmadığı için taraf olduğu bu sistem hakkında ortak giderler için vergi verme-

mesine sebep oluyordu. Tanzimat'la birlikte belediye hizmetleri kadırlardan alınarak muhtesiplere verildi. Ancak kısa bir süre sonra vakıfların güç ve önemlerini yitirmesi ile ihtisap kurumu görevlilerinin de şehirlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalışları ile birlikte ihtisap müessesesi yerini modern belediyelere bıraktı. İstanbul'da 1855 yılında kurulan ilk Şehremaneti uygulamasında Şehremini bakanlar kurulunca önerilip Padişah tarafından atanırdı. Belediye meclisleri her sınıftan vatandaşlar arasından seçilirdi. Gerek Selçuklu Devletinde gerekse Osmanlı İmparatorluğu döneminde esnaf teşkilatları ve vakıfların belediye hizmetleri yapmaları merkezi idarenin bu yöndeki yükünü hafifletmiştir. Tanzimat dönemine kadar kadırların maiyetlerindeki görevlilerle birlikte hem mahalli hem yargısal hem de idari görev yaptıkları göz önüne alınırsa merkezi idarenin mahalli beledi hizmetlere müdahale ihtiyacı duymadığı kadırların sadece organize etme ve yönlendirme görevi yaparak ifa ettikleri söylenebilir (Özbek, 2002).

Sanayi devrimi sonrası Avrupa'dan geri kalmış olan Osmanlı İmparatorluğunun Batı sistemini ülkeye getirme çabalarından eğitim ve askeri yapının yanında belediyecilik de nasibini almış, Avrupa'daki belediyecilik anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Türkiye'deki pek çok Batı tipi kurumsallaşmada olduğu gibi mahalli idare yapısının da yine Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla ilgisi kurulabilir. Tanzimat dönemi devlet adamları Batının gücünü ve Osmanlının geri kalmışlığını kabullenmiş ve bunu tersine çevirmek, en azından durdurmak için hızlı bir şekilde Batıdaki kurumsal yapıları kendi ülkelerine adapte etmeye başlamışlardır. Kırım Savaşında Osmanlı Devleti, Rusya karşısında Avrupa ülkeleriyle müttefikti. Batılı devletlerin diplomat, gezgin ve gazetecileri savaş sırasında İstanbul'da bulunuyorlardı. Bu durum, büyük değişimlere neden olmuştur. İstanbul'da ikamet etmesi gereken İngiliz, Fransız ve İtalyan misafirlerin kalacakları yer ve diğer ihtiyaçları sorun olunca Fransız tipi şehircilik anlayışının ilk emaresi olan Şehremaneti uygulamasına 1854 yılında geçilmiştir. Kurulan belediye idaresinin başında merkezi hükümet tarafından tayin edilen bir yüksek memur bulunuyordu. Belediye kararlarının istişare edildiği şehremaneti meclisi şehrin ileri gelenlerinden ve esnaf temsilcilerinden oluşmuştur (Özbek, 2002).

1855 yılında yeni kurulan İstanbul Şehremanetinin idaresi için 14 maddelik bir nizamname çıkarılmıştır. Bu nizamnamede ikinci Dersaadet'te bulunanların zaruri ihtiyaçlarının teminini kolaylaştırmak, esnafın düzenini sağlamak, şehir olmanın gerektirdiği intizam ve temizliği temin etmek idarenin görevleri arasında sayılmıştır. Şehremaneti Nizamnamesi, İstanbul halkının temel ihtiyaç maddelerini sağlamak, narhı düzenlemek, yol ve kaldırımları yapmak, kentin temizlik işlerine bakmak, çarşı ve pazarları denetlemek ve önceden İhtisab Nezareti tarafından toplanan devlet vergi ve resimlerini hazine adına toplamak görevlerini şehremanetine veriyordu. Şehremaneti şehremini, şehir meclisi ve komisyondan oluşuyordu. Şehremini, İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı'dan temayüz etmiş esnaftan oluşan 12 kişilik şehir meclisine başkanlık yapıyordu (Seyitdanlıoğlu, 2014).

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi Tanzimat'tan başlayan süreçte yeni bir atılım olmuştur. Bu düzenlemelerle varlığını günümüzde bile sürdüren il genel meclislerinin ilk şekli olan Vilayet Umumi Meclisleri kurularak aslında mahalli ihtiyaçları gidermek amaçlanırken merkezi idarenin de buradan daha da güçlenerek çıkacağı görülmüş ve bu yapı

günümüze kadar sürdürülmüştür (Seyitdanlıoğlu, 2014).

1864 tarihli İl İdaresi Kanunu illerin bugünkü gibi çift yönlü yönetimi biçiminin kuruluşunun başlangıcıdır. Merkezi yönetimin taşra ve uzantısı olarak ve merkezce atanan vali tarafından yönetimi ile ilin iç yönetimi ve yerel halkın bu yönetim de söz sahibi olduğu hukuki kişiliği olan il yönetimidir (Seyitdanlıoğlu, 2014).

Osmanlının son dönemi ile Cumhuriyetin ilk dönemlerinde görülen Fransız etkisi idari yapıyı da etkilemiştir. Danıştay ve Sayıştay gibi İl Özel İdareleri de Fransız asıllarından ufak değişikliklerle önce imparatorluk sonrada Cumhuriyet yönetim sistemine entegre edilmiştir. Son dönemde Fransız sisteminden ziyade Anglo-Amerikan sisteminden devşirme yapılarla sorunlara çözüm aranmaya başlamıştır. Elbette aktarmalar aynen olmadığı gibi zaman içinde değişen yerel şartlarda göz önüne alınarak yapılan değişiklikler sistemi suigeneris (kendine özgü) bir hale getirmişti. Klasik dönem Osmanlı belediye kurumlarının yerine Tanzimat Döneminde kurulan kurumlardan biri olan Belediye Daireleri için seçimlerin yapılması konu ile ilgili daha önceki düzenlemelerde yer almasına karşın seçimlerin yapılması ancak II. Meşrutiyet Döneminde gerçekleşmiştir. Türkiye'de ilk belediye seçimleri 1908 yılında Beyazıt Belediye Dairesi için yapılmış ve o günden bugüne değişik şekillerde ve gittikçe de sistematik bir biçimde yapılmıştır. Osmanlıda şehir yönetimi adli, mülki ve beledi fonksiyonları birbirinden ayrılmamıştı. Bu fonksiyonları askeri otoriteden de bağımsız yürüten kadının subaşı, naib, imam, muhtesip, çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yardımcıları bulunmaktaydı. Kadılık kurumu Osmanlı devlet yönetiminde taşra yönetiminin temelini oluşturmaktaydı (Özbek, 2002).

Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, 1921 Anayasası ile Osmanlı döneminden farklı olarak tüzel kişiliği olan demokratik ve özerk bir kimlik kazanmışlardır. Bahsi geçen anayasaya göre yerel halkın kendi başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi öngörülüyor ayrıca yürütme görevi seçilmiş başkan ile yerel meclisin idare kuruluna veriliyordu. Bu durum 1924 Anayasası ile değişmiş ve yerel yönetimlerin alanı daraltılmıştır. Böylelikle 1924 Anayasası ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti ilk yıllarından başlayarak yoğun bir merkeziyetçi yönetimi benimsemiştir. Hatta 1944 yılına kadar uygulanan tek parti yönetiminde bu durum yerel yönetimlere de yansımıştır. Dahası bu dönemde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında neredeyse hiç fark kalmamıştır. Böylelikle günümüze kadar uzanan yerel yönetimleri merkezi yönetimlerin uzantısı olarak görme eğilimi oluşmuştur (Çetin, 2014).

1961 Anayasası ile demokratik hak ve hürriyetler genişletilmiştir. Belediye başkanları tek kademeli çoğunluk sistemi ile seçilmeye başlamıştır. Yerel yönetim meclislerinin başkan karşısındaki konumu güçlendirilmiştir. Belediye başkanlarının İçişleri Bakanlarının onayı ile göreve başlama usulü terk edilmiştir. Seçimle iş başına gelen organların bu sıfatları kazanma ve kaybetmelerine yönelik denetim yetkisi bağımsız yargıya verilmiştir. Cumhuriyet döneminin en uzun süre yürürlükte kalan kanunlarından birisi olan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu Osmanlının son dönemlerinden gelen tecrübenin aktarılması ve beklentilerin uzun süre karşılanabildiğini göstermesi bakımından önemlidir. Cumhuriyet kurulduktan

sonra belediyelerin sağlık başta olmak üzere zamanın ihtiyaçlarına cevap vermesi beklenmiştir. 1980 askeri darbesi ve sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası güçlü bir merkezi yönetim kurmuştur. Yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisinde İçişleri Bakanlığına belirli durumlarda geçici olarak yerel yönetim organlarını görevden alma yetkisi verilerek yerel yönetimlerin üzerinde baskı kurularak merkezi yönetimlere ağırlık verildiği görülmektedir. Askeri darbe ve yeni anayasa sonrası iktidara gelen yeni sivil hükümet felsefesini liberalleşme, özel mülkiyet ve demokratikleşmeden yana ortaya koyunca merkezîyetçi eğilimlerin yavaş yavaş yerelleşmeye geçmeye başladığı bir süreçte yaşanmaya başlamıştır (Artan, 2012).

Belediyelerin gelirlerinin önce merkezde toplanıp daha sonra yerel belediyelere dağıtılmaya çalışılmasında özellikle farklı siyasal düşünceye sahip merkezi idare ile yerel idarenin arasındaki sorunlar ve iletişimsizlikler ile yerel idare birimlerinin sayıca çok fazla olmasına mukabil hizmet üretebilecek gelirden yoksun olması belediyeçiliğimizin istenilen düzeyde gelişmemesinin en önemli sebeplerinden olarak sayılabilir. 2004 yılında yasalaşan 5272 sayılı Belediye Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince, 03.07.2005 tarihinde yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu gelişen ve beklentileri artan belediyeçiliğimizin yeni çerçevesini belirlemiş ve belediyeçiliğe yeni bir ivme kazandırmıştır. Ülkemizin idari yapısının 1982 Anayasasının 123'üncü maddesinde ifade edildiği şekilde bir bütünlük ve uyum içinde yönetimi amaçladığı görülmektedir. Anayasamızın 123'üncü maddesinde ülkemizin yönetim sisteminde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve idarenin kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir. İdarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı ayrıca vurgulanmıştır. İdarenin bütünlüğünden Türkiye Cumhuriyeti devletinin üniter yapıyı benimsediğini, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetimi altında faaliyet göstermesinin uygun gördüğünü anlayabiliriz. Yerel yönetimlerin vesayet denetimiyle belli bir çizgide tutulmaya çalışıldığı bu yapının siyasal bir tercih olup herhangi bir zamanda daha esnek bir yapıya da geçmesi siyasal bir karar olacaktır. 1982 Anayasasının 127. maddesine göre; "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin kanun dışı düzenlemelerle kurulması idare edilmesi mümkün değildir. Bu da Anayasa'nın mahalli idarelere verdiği önemi göstermektedir (Çetin, 2014).

Mahalli İdarelerimizin ortak özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Çevikbaş, 2010):

- Mahalli idareler kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulurlar.
- Yetki ve görevleri kanunla düzenlenir.
- Karar organları seçmenlerce belirlenir.
- Mahalli idareler, merkezi idareden bağımsızdır. Ancak idarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezi idarenin mahalli idare üzerinde vesayet yetkisi vardır.
- Bakanlar Kurulu Kararı ile aralarında birlik kurabilirler.
- Büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri (büyükşehir belediyesi gibi) ku-

rulabilir. İl özel idaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuştur.

Dolayısıyla il özel idareleri sadece şehir kasaba ve köyler gibi yerleşim birimleri değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman gibi arazilerle, akarsular ve yollarda faaliyet gösteren bir yerinden yönetim birimidir. Belediye, insanların topluca yaşadığı “belde”lerde faaliyet gös-terirken, il özel idareleri coğrafi olarak belirlenmiş il sınırlarında yetki ve görev sahibidir. Belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılaması, ihtiyaçların yerinde çözüme kavuşturulması esasına göre hareket edilmesi anlayışına dayanan mahalli idareler özellikle siyasi bazı mülhazalarla en küçük belde, kasaba ve köylerin bile belediyeye çevrilmesi sonucu hizmet üretemez hale gelmiştir. Öyle belediyeler vardır ki personel maaşlarını zamanında ödemediğinde kendisini başarılı bulmuşlardır (Çevikbaş, 2010).

Belediyelerin kurulması, yetkileri, görevleri ve organlarına ilişkin uygulanan genel kanun 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Büyükşehir belediyeleri için Büyükşehir Belediyesi Kanununda hüküm olmadığı zaman uygulanacak olan Belediye Kanunu'nun yanı sıra 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da ilgili belediyeler için özel kanun olarak uygulanmaya devam etmektedir. Mahalli İdareler denilince il özel idareleri ile belediyelerin birbirlerinden farklılıklarını gözden ırak tutmamak gerekiyor. Yeni İl Özel İdaresi kanunu ile mahalli seçmenlerin yönetiminde daha fazla söz sahibi olmasına rağmen, başında merkezi hükümetin atadığı bir memur olan valinin bulunduğu il özel idarelerinin belediyeler kadar mahalli müşterek ihtiyaçlara eğilerek self determinasyon anlamında demokratik oldukları söylenemez (Keleş, 2000).

Uygulamada da halkımızın en ufak sorununda öncelikle, kendisi oy verse de vermese de, belediyenin kapısını çaldığı ve sorununa öncelikle belediyeden çözüm beklediği görülmektedir. Mahalli idare birlikleri coğrafi ve ekonomik olarak bir mahalli idarenin gücünü ve yetkisini aşan müşterek sorunların birbirine yakın mahalli idarelerce ortaklaşa çözüme kavuşturulması amacıyla oluşturulmuş idari birimlerdir. 1580 sayılı Belediye Kanununda hüküm altına alınmışken yeni düzenlemelerle münhasıran özel bir kanun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlendiğini ve devletin mahalli idare birliklerine eskisine oranla daha fazla önem verdiğini ve onlardan daha fazla hizmet beklediğini ifade etmek gerekir (Özkal-Sayan, 2014).

Özellikle Avrupa Birliği sürecindeki ülkemizde yerel yönetimler alanında yaşanan gelişmeler ve reform niteliğindeki düzenlemelerle belediyelerin görev, yetki, gelir kaynakları artmaya başlamış, yereldeki halkın ihtiyaçlarını çözüme noktasında bir hayli yol kat edilmiştir. 34 Milyar TL'si belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerimizin harcadığı toplam tutarın 52 milyar TL'yi bulduğu 2010 yılı sonu itibarıyla yerel yönetimlerin makroekonomi üzerinde de hafife alınamayacak derecede önemli olduğu söylenebilir (Artan, 2012).

Devlet, sorumluluğu, görevleri, işlevleri ve kapsadığı alan bakımından insanlığın geliştirdiği en gelişmiş yönetim aygıtı olarak tanımlanabilir. Sosyal, siyasal ve ekonomik bir örgütlenme

biçimi olan devletin yönetim sistemleri zaman içinde toplumların üretim biçimlerine siyasal, sosyal ve kültürel yapılarına bağlı olarak değişmek durumunda kalmıştır. Çağımızda ise devlet, vatandaşlarının faydasına olduğu düşüncesiyle kamu yönetimi sistemlerini merkezi yönetim ve yerel yönetim ismi altında ikili bir sisteme dönüştürmüştür. Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımı, yetki ve görev dağılımı tarihsel süreç içerisinde değişime uğramıştır. Tarihi çok eskilere dayanan yerel yönetimlerin günümüzdeki biçimiyle ortaya çıkışı sanayileşme ve modern devletlerden sonra olmuştur. Kamu yönetim sisteminin önemli bir parçası olan yerel yönetimler merkezi yönetime bağlı, merkezi yönetimi yönetsel ve işlevsel olarak tamamlayan yönetim birimleridir. Yerel yönetim birimlerinin sayısı ve türleri ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Sosyal politika üreten en önemli aktör olan devlet, sosyal politikalarını merkezi yönetim ve yerel yönetim düzeyinde oluşturmaktadır (Özer, 2000).

Sanayileşme ile birlikte dünyanın üretim merkezleri kentler olmaya başlamış, kırdan kente göçler hızlanmış ve dünya nüfusu kentlerde toplanmaya başlamıştır. Buna karşın kırsal alanların nüfusu, tarımsal üretimde makineleşme, toprakların sürekli bölünerek küçülmesi, kentlerin birçok bakımdan cazibesini artırması nedeni ile azalmaya başlamıştır. Dünyada kentlerdeki nüfusun artmasına bağlı olarak bu alanların yönetiminin önemi de sürekli artmıştır. Kentlerde nüfus artarken kentlerin ekonomik sosyal, kültürel, sorunları da artmıştır. Sanayileşme sürecinde gerek kentsel yerleşim yerlerinin sayısı gerekse bu kentlerde yaşayan insan nüfusu artmıştır. Kentleşme demografik verilerden daha kapsamlı ve çok boyutlu bir kavramdır. Kentleşme tarımsal bir üretim biçiminden daha ileri bir üretim düzeyini ifade ederken aynı zamanda üretimde işbölümü, uzmanlaşma sağlayan, toplumsal yapıyı oldukça değiştiren bir olgudur. Kentlerde hızla artan nüfusla birlikte kentlerde barınma, işsizlik, yoksulluk, çevre ve gıda sağlığı, ulaşım, gibi sorunların doğmasına neden olmuştur. Kentler üretimin, dağıtımın, bölüşümün yapıldığı yerler olmuştur (Keleş, 2000).

Yönetimin, merkezi ve yerel birimleri ile bir bütün oluşturduğu düşüncesi çerçevesinde, yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki rolleri ve önemi ortaya konmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimini oluşturan merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki bütünlük siyasal, ekonomik, yönetsel alanda olduğu gibi sosyal politika alanındaki uygulamalarda da etkinliğin önkoşuludur. Kamu yönetimi kuruluşları arasında yetki ve görev dağılımında gelenekler yanında işlevsellik, ekonomiklik, demokratiklik ölçütleri son derece önemli etkenler olmuştur. Yerel kamusal gereksinmelerin ve genel kamusal gereksinmelerin karşılanması gereği, kamu yönetimi kuruluşlarında etkinlik ve verimliliğe dayalı işlevsel görev dağılımını zorunlu kılmıştır (Çetin, 2014).

Kamusal gereksinimlerin hangi yönetim düzeyinde karşılanmasının daha uygun olacağı tartışmalarında söz konusu kamusal gereksinimin nitelikleri, kamusal gereksinimin hangi coğrafi ölçekte ortaya çıktığı, bu gereksinmelere hangi yönetsel kademelerin daha hızlı ve ekonomik çözüm üreteceği, üretilen çözümlerin dışsallıklarının neler olabileceği, önemli noktalar olarak öne çıkmaktadır. Sosyal politikaların nitelikleri ve bu politikaların hangi yönetim düzeyinde üretileceği tartışması diğer kamusal mal ve hizmet tartışmalarında olduğu gibi teknik bir tartışma olma yanında siyasal bir bakış açısı ve siyasal bir tartışma alanı

olarak da ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminin ve onun sosyal politikalarının bütünsel bir bakış açısıyla değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır (Sarıkaya, 2011).

Kamu yönetim sisteminin önemli bir yönetim kademesi olan yerel yönetimlerin sosyal politika üretmeleri zorunluluğu bulunmaktadır. Yerel yönetimler, sosyal politika üreten önemli bir aktör olan devleti tamamlayan, onun bir parçası ve alt birimi olması nedeniyle bu işlevleri yerine getirmek zorunda bulunan kuruluşlardır. Ekonomik ve sosyal olarak kalkınmanın sağlanmasında yerel yönetimler etkin işlevler yüklenmektedir. Ekonomik ve sosyal politikaların başarılı olabilmesi, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin sosyal politikalarında etkinliğin sağlanabilmesi için, yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim birimleri arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlanması gerekli ve zorunludur. Bununla birlikte devletlerin siyasal, sosyal, yönetsel yapıları ve ekonomileri, yaşanan küreselleşme sürecinden önemli ölçüde etkilenmekte değişime uğramaktadır (Sarıkaya, 2011).

Tablo 1. Yıllara Göre Belediye Sayıları

Yıl	Belediye Sayısı
1923	421
1950	628
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2010	2.950
2013	2.950
2014	1.396

Kaynak: TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyesi olmalarına bakılmaksızın 5393 sayılı Belediye Kanununa göre yönetilmekle birlikte; nüfusu, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir (TC İçişleri Bakanlığı, 2014).

Tablo 2. Ülkemizdeki Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Yıl	Büyükşehir B.	Büyükşehir İlçe B.	İl B.	İlçe B.	Belde B.	Toplam
2013	16	143	65	749	1977	2950
2014	30	519	51	400	396	1396

Kaynak: TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Tablo 3. Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediyelerin Dağılımı

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl	Büyükşehir/İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0-2.000			1	39	37	77
2.001-5.000			11	196	323	470
5.001-10.000			37	98	34	169
10.001-25.000		1	112	81	2	196
25.001-100.000		23	190	43		256
100.001-500.000		27	148	3		178
500.001-1.000.000	10		20			30
1.000.001-2.000.000	13					13
2.000.001-3.000.000	4					4
3.000.000+	3					3
Toplam	30		519	400	396	1396

Kaynak: TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

SOSYAL HİZMET VE YARDIMLARIN YERELLEŞMESİ

Küresel anlamda, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin sosyal hizmetler alanında yetkin olmasına rağmen, Türkiye’de genel olarak sosyal hizmetler merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır. Özalp yılları olarak bilinen 1980’lerde küreselleşmenin yardımıyla, 1990’lı yıllarda ise demokratikleşme hareketleriyle yerel yönetimler sosyal hizmet sunumunda devreye girmişlerdir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003) ve Sosyal Hizmetler Kanunu Tasarısı (2006) girişimlerinde sosyal hizmet kuruluşlarının yerel yönetimlerin idaresine bırakılması ifade edilmiş olmasına rağmen, bu durum 2011 yılında 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kısmen gerçekleştirilmiştir. Buna göre, sosyal hizmet kuruluşlarının il özel idarelerine devredilmesine karar verilmiştir, ancak 662 sayılı KHK ile bu karar 3 yıl sonrasına ertelenmiştir. Halen daha tartışılan sosyal hizmet sunumunun idaresinde kimin olacağı konusunun, yerel yönetimlere bırakılıp bırakılmayacağı noktasında uzlaşma sağlanmayarak devam ettiği görülmektedir (Dal, 2010).

2000’li yıllarda merkezi otoritenin zayıflama sürecine girmesinden dolayı, sosyal hizmetleri de kapsayan sosyal politikaların merkezi yönetim tarafından uygulanması önemli ölçüde tartışılmaya başlanmıştır. Yerel yönetimlerin sosyal politikaların geliştirilmesi ve uygulanması alanında rolünün artması, birçok yetki ve sorumluluğun yerel düzeyde tartışılması gerekliliği ifade edilmektedir. Sosyal devlet anlayışının güç kaybetmesiyle merkezi yönetimden uzaklaşan sosyal politikalar, yerel sistemi kurtarıcı olarak görmektedirler. Ülkemizde uygulanan sosyal politikalarda genel ve yerel dengesinin bir türlü kurulamadığını görmekteyiz. Bunun en temel nedeni, özellikle 1944’ten sonra yükselen “her şeyi devlet yapar” yaklaşımının bürokraside ve uygulamada yer etmiş olmasıdır (Fişek, 2004). Bu yaklaşım, paylaşımcılığın ve sosyal dayanışmanın önüne engel olarak dikilmiştir.

Devletin gücünü yitirmesiyle yükselen kapitalizmin uygulamalarda sebep olduğu olumsuz durumlar, sosyal politika anlayışının değişmesine kaynaklık etmektedir. Sosyal politikanın dönüşümü, sosyal politika uygulama alanlarından olan sosyal hizmetlerin de dönüşmesini beraberinde getirmiştir. Dönüşüm kapsamında, hayırseverlik-filantropi, refah devleti uygulamalarıyla insan haklarını temel alan sosyal hizmet sunumunu, ardından tekrar hayırseverlik anlayışının güçlendiği bir dönem yaşanmaktadır. Ancak, anlayış değişikliğiyle beraber sosyal hizmetlerin sunumunu üstlenecek aktörler de değişmektedir. Birey, aile ve toplumun toplumsal sorunların çözümünde üstelenmesi gereken sorumlulukla ilgili giderek artan vurgu sivil toplum örgütlerinin bu alanda daha çok yer alması gerekliliği düşüncesiyle de birleşince, yoksulluk gibi birçok sosyal sorunun çözümünde devletin sorumluluk ve yetkisi azalmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumu, refah karması olarak adlandırılan anlayış çerçevesinde piyasaya, sivil toplum örgütlerine ve dini kurumlara devredilerek, devletin rolü azaltılmaktadır (Şahin, 2012).

Asırlardır dini kurumlar, aile dayanışmaları ve diğer sivil kuruluşlar tarafından yerine getirilen yardımlar, sosyal refah devleti uygulamalarının yaygınlık kazanması ile devletin görevleri içerisinde yerini almıştır. Dezavantajlı kesimlerin sayılarının fazla olması, maddi kaynakların yetersizliği ve merkezi yönetimin yerel ihtiyaçlardan uzak kalması vb. nedenlerden dolayı

sosyal hizmet ve yardım uygulamaları, sadece merkezi yönetimin değil, yerel yönetimlerin de görevleri arasında üst sıralarda yer almaya başlamıştır (Bilgili ve Altan, 2003: 416). Bu bağlamda, yerel yönetimler sosyal hizmet sunumunda öne çıkarak önemli bir alternatif oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır. Yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, yetkilerini yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı kamu tüzel kişiler olarak tanımlanan yerel yönetimler, sorunları yerinde çözmesi ve anında soruna müdahil olabilmesi açısından avantajlı konuma yükselmektedir (Parlak, 2003).

Küreselleşme kısırcasında yer alan ve güç kaybeden merkezi otoritelerden, gerekli sosyal politikaları etkili bir şekilde uygulamaları beklentisi her geçen gün azalmaktadır. Bir yandan sosyal politikalara ihtiyaç artarken, diğer yandan bu konuda etkili olması gereken merkezi otoriteler güç kaybetmektedir. Geline nokta, sosyal politikaların uygulanmasında, sivil inisiyatifleri de harekete geçirerek, en azından yerel yönetimlerin, sosyal devlet düşüncesinin uygulanması konusunda önemli işlevler yerine getirebilecekleri belirtilebilir. Giderek güç kazanan yerel yönetimlerin, kaçınılmaz olarak, sosyal devlet düşüncesinin yürütülmesinde yeni roller üstlenmeleri gerekli görünmekte ve belki gelecekte, yerel yönetimlerin bu konuda üstlendikleri rollerin, temel işlevleri arasında yer alması söz konusu olabilecektir (Yüksel, 2013).

Öte yandan, gerek dünyada gerekse Avrupa Birliği düzeyinde yaşanan ekonomik krizler sebebiyle sosyal politikalarda bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sonucunda ise sosyal hizmet ve yardımların hem piyasaya açılması hedeflenmekte hem de sivil toplum kuruluşlarının bu alanda daha fazla rol alması istenmektedir (Dal, 2010). Dolayısıyla çoğu sosyal hizmet sorununun çözümünde devlet temel aktör olmaktan çıkarılmaya çalışılmaktadır; “sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumu, refah karması olarak adlandırılan anlayış çerçevesinde piyasaya, sivil toplum örgütlerine ve dini kurumlara havale” edilmektedir (Taştığın ve Özel, 2011: 175).

Küreselleşme sürecinin temel vurgularından birisi, devletin küçültülmesi argümanıdır. Bilindiği gibi bu süreçte sermayenin uluslararası boyutlarda dolaşımının önündeki engeller kaldırılırken, ulus-devletler egemenlik güçlerinden taviz vermek durumunda kalmaktadır. Aynı zamanda uluslararası sermayeyi ülkelerine çekmek için, vergi indrimi ve devlet müdahalesinin azaltılması yönünde oluşan rekabet, ulus-devletlerin egemenlik güçlerinde kayıplara yol açmış ve ulus-devletin egemenlik gücü tartışılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla merkezi yönetimin birçok yetkisi uluslararası kuruluşlara, uluslararası ve ulusal sermayeye ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmektedir. Bu süreçte, ülke düzeyinde kamusal hizmetleri yerine getirecek kamu kurumu olarak, daha çok yerel yönetimler ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu durumun temel sebepleri olarak demokratikleşme, kamu gücünü halka yakınlaştırma ve yönetişim (governance) eğilimleri gösterilmektedir. Aynı zamanda, ulusal kimliklerin küresel

kimlik haline dönüşme mücadelesi sürecinde ortaya çıkan birtakım çelişki ve tepkilerin azaltılmasında, yerel kimliklerin ya da farklılıkların yaşatılmasında, yerel kültürün, örf ve adetlerin korunmasında, yerel yönetimlerin sağlayabileceği büyük katkılardan söz edilmektedir (Yüksel, 2013).

Yaşanan hızlı değişim süreci, kamu hizmetlerinin rekabete açılmasını ve niteliklerinin değişmesini sağlamıştır. Bu kapsamda etkilenen sosyal politikalar, müdahaleci ve refah devleti modelinden düzenleyici devlet anlayışına geçişi hızlandırmıştır. Günümüzde sosyal hizmetlerin baş aktörü devletin yanında belediyeler ve sivil toplum kuruluşları da yeni görevler yüklenmektedir. Değişen sosyal politika anlayışının yerelleşmesi Türkiye'de henüz gelişme aşamasındadır. Sosyal hizmetlerin etkinliği yerel yönetimlerin mahalli ihtiyaçlara karşı alacağı yerinden çözümlerle etkili olabilmektedir. Bu anlamda sosyal hizmetlerin yerel çözümler üretilerek halktan gelen istek ve talepler doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi, yeni imkânlar ve hizmetlerin yerel halka sunulmasını sağlamıştır (Artan, 2012).

Diğer yandan, halkın ve yerel yönetimlerin sosyal politika faaliyetlerini merkezi yönetimin görevi olarak görmesi ve daha büyük yatırımlar isteyen temel sosyal hizmet alanları olan eğitim, sağlık, sosyal güvence için belediyelerin yeterli kaynağa sahip olmamaları daha uzun vadeli sosyal politikaların uygulanmasını engellemektedir (Aysan, 2007: 29). Yerel yönetimler son yıllarda; sosyal konut, sosyal yardım, sosyal hizmetler, sosyal danışmanlık, istihdam, yoksulluğun giderilmesi, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması gibi değişik sosyal alanlara ve özellikle dezavantajlı sosyal gruplara yönelik programlar hazırlamakta ve uygulamaya koymaktadır (Seyyar, 2003).

Yerel yönetimler tarafından sunulan sosyal hizmetlerin çeşitleri, yoğunluğu, kalite ve etkinliği yerel yönetim biriminin büyüklüğüne, sahip olduğu kaynak ve nitelikli personel durumuna, hizmet sunulan toplumun gelişmişlik düzeyine, yapı ve özelliklerine göre değişiklik göstermektedir. Hizmetlerin başlıca hedef kitesini ise, çocuklar, gençler, yaşlılar, engelliler, yetişkinler, muhtaç aileler oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin sosyal hizmet sunumunda karşılaştığı sorunlardan olan mali yetersizlikler, uygulama için gereken veri eksikliği, yerel yönetim birimleri aralarındaki koordinasyon eksikliği, tek bir merkezden değil de birçok kurumun yer aldığı çok başlılık, yerel yönetim birimlerinde yeteri kadar sosyal hizmet alanında uzmanlaşmış personel bulunmaması ve sosyal hizmetlere yönelik standartların belirlenmemiş olması, sosyal hizmetlerin pratikteki etkinliğini azaltan başlıca faktörlerdir (Güleç, 2014).

Diğer yandan, neo-liberalizmin etkisinin kentsel alanda görülmesiyle birlikte, sosyal politikaların yerel yönetimler tarafından yürütülmesi güçlü bir argüman olarak sunulmaktadır. Çünkü kırdan kente yaşanan göçle, kentsel hayata uyum sağlayamayan, kentlileşme olgusuna ve kent toplumuna alışkın olmayan kesimle, kentlerin sahibi konumundaki iki farklı yaşam şekli bir araya gelmiştir. Bu farklılığın ortaya çıkardığı sorunlara sosyal politikaların çözüm getireceği inancı, sosyal politikalara verilen önemin artmasına sebep olmuştur. Topluma dokunan bu politikaların yerel düzeyde ele alınması gerekliliğini, kentleşme sürecinde yaşanan sorunlar ortaya koymuştur. Bu nedenle, yerel yönetimlerin sosyal hizmetlere, muhtaç kişilere, ailenin, çocukların, engellilerin korunmasına, maddi ve manevi kalkınmaya destek veren,

dayanışmayı teşvik eden, işsizliği önleyen sosyal politikalar yürütmesine bugün her zamankinden daha fazla destek duyulmaktadır (Güleç, 2014).

Sosyal politikalara ilişkin olarak, 1982 Anayasa'sının 2'nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin "sosyal bir hukuk devleti" olduğu belirtilmektedir. 5'inci maddesinde "...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak" ve "...insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. 41'inci maddesi, devlete ailenin, çocukların ve annenin korunması görevlerini yüklemiştir. Çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunması da devletin görevleri arasındadır. 61'inci maddesinde ise, şehit ve gazilerin ve ailelerinin korunması, engellilerin, yaşlıların korunması ve sosyal hayata uyumlarının sağlanması devletin görevleri arasında sayılmış, ayrıca söz konusu hizmetleri gerçekleştirmek için teşkilat ve tesisler kurması ya da kurdurması da devletin amaçları olarak görülmüştür (Dal, 2010).

Yerelleşme, günümüzde uluslararası ve ulusal gündemden düşmeyen bir olgu olarak gözlenmektedir. Yerelleşmeye, diğer anlatımla devlet otoritesinin, kaynakların yerel düzeydeki kamu yönetimi birimlerine büyük ölçüde devredilmesine ve yerel otoritelerin güçlendirilmesine farklı çevreler farklı tarzda yaklaşmaktadır. Katılımcılık, özerklik, çoğulculuk ve ademi merkezizetçilik yeni yüzyılın devlet anlayışına damgasını vurmakta, bu kavramların topluca anlatımı olan yerelleşme, tüm dünyada üzerinde durulan ve kabul gören bir kavram olmaktadır. Günümüzde devlet yönetiminde ve taşra yönetim düzeninde ademi merkezizetçilik, çağdaş yönetim anlayışının odak noktası olmuştur (Parlak, 2003).

Aslında küreselleşme, kendisine taban tabana zıt yerelleşmeyi güçlendirmiştir. Küreselleşmeyle ortaya çıkan olumsuz durumlara, yerelleşmenin çözüm bulacağına dair bir düşünce geliştirilmiştir. Bu nedenle son dönemde, uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülkelerin yerelleşme kapsamında, ademi merkezizetçi yapılanma, yerel demokrasi, halkın kent yönetiminde söz sahibi olması, yerel politika oluşumunda sivil toplum kuruluşlarının yer alması, yönetim gibi kavramlar öne çıkarılmıştır. Ancak yerelleşme sürecinde, belirli kentlerin ekonomiyi belirlediği, koordinasyon merkezi olmaktan ziyade, üretim, dağıtım ve yönetimi kendi merkezlerinde topladığı görülmüştür (Sassen, 1998: 478).

Belirli kentlerin yerel politikaları belirlemede iktidar olmasından dolayı, küreselleşme-yerelleşme tartışmalarında çözüm olarak yerel yönetimler sunulmuştur. Bu şekilde, devlet gücünün azalması, yerelleşme ile önlenmiş olacaktır (Görmez, 2005: 16-17). Diğer bir görüş ise, küreselleşme ve yerelleşme arasında kurulan ilişki, birbiriyle çelişen değil birbirini desteklemektedir. Ancak bu değerlendirmelerin yanıltıcı olduğunu ifade etmek gerekir. Küreselleşme olgusuna ideolojik olarak yaklaşımın da mevcut olduğu görüşlerde, bu yaklaşımların pratik olarak bir sonuç vermediği iddia edilmektedir. Dolayısıyla pratik sonuçları olabilecek konunun, "bu süreci lehimize çevirebilmenin hesabını yapmak" olduğu ifade edilmektedir (Göymen, 2004). Son yıllarda artan yerelleşme vurgularının, aslında küreselleşme sürecini hızlandırmanın bir başka türü olduğu da buna bağlı diğer bir tezdur. Bu düşüncenin savunularına göre kamu hizmetlerinin, mali kaynaklardan yoksun olan yerel otoritelere aktarılmasının dış borçlanmayla mümkün olabileceği ifade edilmektedir. Bu borçlanma da uluslararası

kredi kuruluşlarının lehine bir durum ortaya çıkaracaktır (Güler, 2006). Ancak bütün bu öngörülerden bağımsız olarak, küreselleşme sürecinde, yerel olana ilişkin vurgunun belirginleştiği de açıkça görülmektedir (Yüksel, 2013).

Küreselleşmeyle beraber sıklıkla dile getirilen merkezi yönetimin küçülmesi, yerel yönetimlerle sivil toplum kuruluşlarının yetki ve sorumluluklarının artırılması yaklaşımı, devletin yapısıyla beraber yerel yönetimlerin işleyişini ve fonksiyonunu değiştirmiştir. Bununla beraber sosyal devlet anlayışında yeni uygulama alanlarının ve yeni önerilerin oluşmasına imkân sağlamıştır. Sosyal devletin ülke halkının her alandaki yaşam koşullarını iyileştirmek için gerekli maddi ve maddi olmayan önlemlerin alınması ya da vatandaşların refahını artırmak için asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı görev bilen devlet (Talas, 1998: 9) şeklinde tanımlandığı hatırlanırsa, birçok konu sosyal devletin kapsamı içinde değerlendirilebilir. Sosyal devletin sorumluluğu olarak kabul edilen yeni istihdam alanları oluşturmak, sosyal güvenlik, halkın refahına yönelik yeni gelir kaynakları bulmak, kültür hizmetleri, rehberlik gibi birçok konudaki sosyal politikaların oluşturulmasının ve uygulanmasının yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi önerilmektedir. Sosyal güvenlik, istihdam alanı oluşturma, yatırımları artırma gibi konular merkezi yönetim tarafından, kültürel faaliyetler, halka rehberlik etmek, engellilerin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak, kültürel faaliyetler, kentleşme sürecinde kentsel adet ve davranış kalıplarına uyum sağlayabilme gibi hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi daha etkili sonuçlar ortaya çıkarabilir. Böylece, ilgili alanlarda sorunların daha doğru tespiti mümkün olurken, aynı zamanda kaynakların daha verimli kullanılması mümkün olabilecektir (Yüksel, 2013).

Yerelleşme küreselleşmenin olumsuzluklarını gidermek ve daha demokratik yönetim oluşturmak için arzu edilmektedir. Demokratik yönetim için yerel özerklik ve güçlü yerel yönetimler öngörülmektedir. Yerelleşme, küreselleşmenin sonucu ortaya çıkan tekdüzeliğe ve merkezi yapılanmaya karşı esneklik ve farklılık sunmaktadır (Dal, 2010). Küreselleşme ile birlikte ulus-devletin hak ve yetkilerine sadece uluslarüstü kuruluşlar değil, merkezi yönetim dışındaki kuruluşlar da göz dikmiştir. Ulus-devletin yetkilerinin bir kısmı uluslarüstü kurumlara aktarılırken, bir bölümü de yerel yönetimlere devredilmektedir (Al, 2002: 189-190).

Ayrıca, gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenerek, sosyal hizmetlerin dağıtılması konusunda da yerel yönetimlerin daha etkin olabileceği söylenebilir. Nitekim yerel yönetimler, ihtiyaç sahipleriyle aynı beldede yaşamaktadır ve dolayısıyla onlara ulaşmaları ve sorunlarını tespit etmeleri, yerel otoriteler açısından çok daha kolaydır. Benzer şekilde, sosyal devlet uygulamalarında hedef gruplardan olan engelli bireylerin, tespit edilmesi, ihtiyaçlarının belirlenmesi ve gerekli hizmetlerin üretilmesinde yerel yönetimler daha başarılı hizmetler sunabilecektir. Engellilerin sosyal hayatla aralarındaki en büyük engellerden olan kaldırım düzenlemesi ve şehir içi ulaşım ile ilgili uygulamalar da yerel yönetimlerin yetki alanındadır (Yüksel, 2013).

Kalkınma sürecine giren gelişmekte olan ülkelerde kapitalizmin negatif etkileri, kent yaşamında daha fazla belirginleşmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler, kentteki yoksullukla mücadele için sosyal politika üretiminde öne çıkmaktadır. Günümüzde, kentsel çelişkilerin giderilmesinde ya da en azından sosyal hizmetler aracılığıyla azaltılmasında, yerel yönetimlerin sorumluluğu

artmaktadır. Sözü edilen sorumluluk artışı ise, yerel yönetimlerin mali yapılarının güçlendirilmesini ve bu konuda kendi imkânlarını oluşturulabilecekleri ya da mali yapılarını ihtiyaçlara göre koruyabilecekleri bir yapıya kavuşturulmalarını gerekli kılmaktadır (Yüksel, 2013).

Diğer yandan, toplum içinde dengesizliklerin giderilmesinde yerel yönetimlerin etkin olamayacağı yönünde bazı düşünceler etkili olmakla beraber, geniş bir katılım olmadan toplumsal kalkınma ve dengenin sağlanması pek mümkün görünmemektedir. Bu yönüyle, yerel yönetimler, önemli bir rol üstlenmektedir (Powell, 2001: 186). Yerel yönetimler, sosyal politikaların yerine getirilmesinde temel işlevleri yönüyle de önemli bir avantaja sahiptir. Bu nedenle de son yıllarda Avrupa ülkelerinde sosyal politikalar, merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere doğru kaymaktadır (Wagner, 2001). Ancak, yerel idareciler sosyal politikaların önemi konusunda bilinçsiz olduğu için yerel idarecilerin sosyal hizmet ve yardımların önemi konusunda bilinçlendirilmesi gerekmektedir (Seyyar, 2003).

Yerel yönetimlerin temel işlevlerinden birisi, halka yakınlığı nedeniyle, halkın desteğini alarak onların gücünden yararlanabilmesidir. Bu işlevin, yaşadığımız dönemde egemen olan politikaların, özellikle kentlerde ortaya çıkardığı çelişkilerin giderilmesinde ya da en azından etkilerinin azaltılmasında da katkı sağlayabileceği düşünülebilir. Özellikle Türkiye için bu konu arı bir önem taşımaktadır. Çünkü tarihsel geçmişine bakıldığında sosyal sorunların çözümünde, sivil inisiyatif ya da toplumsal duyarlılık, Batılı toplumlarda pek görülmeyen görevler yerine getirdiği görülmektedir. Bu nedenle, sosyal devlet düşüncesinin uygulanmasında, toplumsal duyarlılığı geliştirecek ve sivil inisiyatifi harekete geçirecek politikaların takip edilmesi açısından yerel yönetimler önemli bir alternatif olarak görülebilir. Yerel yönetimlerin, komşuluk ve hemşeri anlayışı içinde, aynı beldede yaşayan insanların toplumsal duyarlılıklarını geliştirmelerine öncülük etmelerine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yaklaşım, yerel yönetimleri merkezi yönetim birimlerinden ayırmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin kuruluş amacını da ortaya koymaktadır (Yüksel, 2013).

Ülkemizde giderek yerel idarelere devredilen sosyal hizmet alanı, hâlihazırda sürdürülen hizmetlerden farklı, engelliler ve yaşlılar için bakım hizmeti gibi yeni hizmetlerin yer aldığı geniş bir alanı oluşturmaktadır. Geleneksel sosyal hizmetler yani “kurum temelli” bir hizmet sunumu anlayışından ziyade yeni hizmet biçimleri, hizmet sunulan kesimi kendi sosyal evreninden kopartmadan “evde bakım”, “mobil bakım”, “aile destek hizmetleri” gibi organizasyona dayalı bir modele yönelmektedir (Güleç, 2014).

Ancak, kentsel çelişkilerin azaltılmasında, halkın, sivil inisiyatiflerin, yerel karar alma süreçlerinde etkili olmasını beklemekle birlikte, sürecin varlıklı sınıflar lehine kullanılma olasılığı, katılımın negatif yönünü oluşturmaktadır. Nitekim varlıklı sınıfların, kentleri kendi mantıklarına uygun bir şekilde dönüştürerek, süreci etkileri altına almaları ve genelin temsilinin sınırlandırılması riski gözden uzak tutulmamalıdır (Güler, 2006).

Toplumsal barış bağlamında, neo-liberal politikalar sonucunda güç kaybeden sosyal devlet düşüncesinin yerel yönetimlerle yeniden işlevsel olabilmesi olası görünmektedir. Hiç kuşkusuz küreselleşme gibi ulus-devletin güç kaybettiği bir süreçte, merkezi yönetimin kendinden

beklenen görevleri yerine getirmesi ve bu sürecin en azından yakın bir gelecekte, yön değiştirmesi kolay gözükmemektedir. Yerel yönetim ve sivil toplum yönünde vurguların arttığı dönemde, bu potansiyeli tüm dünya ülkelerinin değerlendirmesi daha rasyonel gözükmemektedir. Aynı zamanda sosyal devlet düşüncesinin yerine getirilmesinde, sivil inisiyatifleri harekete geçirmenin, önemli avantajları bulunmaktadır. Devletin, bu noktada, düzenleyici ve dengeleyici işlevler yüklenmesine yine ihtiyaç vardır. Ancak sosyal devletin üstleneceği bu tür işlevlerin yanında, sivil inisiyatiflerin de önemli rollere sahip olduğu ve özellikle sosyal politikaların uygulanması ve sosyal dengesizliklerin etkisinin azaltılması bakımından etkin işlevler yerine getirebilecekleri de gözden uzak tutulmamalıdır (Güleç, 2014).

Bu noktada, halka yakınlığı ve belde sakinlerini ve sivil inisiyatifleri harekete geçirci özelliğinden dolayı, yerel yönetimlerin yol gösterici ve eşgüdüm sağlayıcı bir rolü de söz konusu olabilir. Böylesi bir dünyada ise, güvenlik, barınma ve sosyal hizmetler gibi temel beklentilerin karşılanması sorununun çözümünde, yerel yönetimlerin işlevi yeniden tanımlanabilecektir. Çünkü devletin söz konusu alanlardan sıyrılmasına paralel olarak, bu hizmetlerin, gittikçe daha belirgin bir biçimde yerel yönetimlerden beklenmeye başlanacağı öngörülebilir. Öte yandan, ulusal düzeyde çözülemeyen etkinlik ve verimlilik sorununun, yerel düzeyde çözülebileceğini beklemek için daha fazla gerekçe vardır. Bu kapsamda, örneğin sosyal hizmetlerin, gerçek ihtiyaçların daha doğru saptanması riskinin azlığı dolayısıyla, bir belde içinde daha etkin yerine getirilebileceği düşünülebilir. Bu nedenle sosyal devlet uygulamasında olumsuz sonuçlar veren merkezi yönetim gibi, yerel yönetimlerin de başarısız olacağı beklenmemelidir. Soruna yakın olan ve sorunu içselleştiren yerel yönetimlerin, sosyal politika üretiminde daha etkin olacağı ve sosyal devlet anlayışı merkezinin kentler ve diğer yerel alanlar olması beklenmektedir (Yüksel, 2013).

Yerelleşme Konusundaki Görüşler

Yerelleşme terimi kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere, sorumluluğun, yetkinin ve mali kaynakların merkezi yönetimden yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına, özel sektör aktörlerine devrini kapsamaktadır. Yerelleşmede temel amaç, halka ve onun seçilmiş temsilcilerine daha fazla güç vererek güç dengesini değiştirmek ve yönetişime ilişkin yapıları, süreçleri ve uygulamaları yeniden tanımlamaktır. Yerelleşme sosyal uygulamaları daha insan-cıl yapmayı hedeflemektedir. Yabancılaşmış ve bürokratik sosyal politika süreçlerinden yüz yüze iletişimin olduğu iletişim süreçlerini öngörmektedir. Yerelleşmede amaç halka, tüketicilere daha yakın olmak ve kararların kamu yönetiminin en küçük birimlerinde oluşturulmasıdır. Bu da ihtiyaca duyarlı bir sosyal koruma sistemi oluşturmaktadır (Czike ve diğ., 2002).

Sosyal hizmetlerde yerelleşme konusunda farklı yaklaşımlar söz konusudur. Bunlardan ilki sosyal hizmetlerin devletin anayasal görevi olduğunu, dolayısıyla yerel yönetimlere devrinin mümkün olmadığını iddia etmekte, diğeri ise yerelleşmeyle hizmetin sunumunda kalitenin artacağı, merkezi idarenin hantallığından kurtulacağını iddia etmektedir (Koyuncu ve Sertes, 2012). Yerelleşmeyi destekleyen bir diğer husus da sosyal hizmetlerin "yerel niteliğinin, genel niteliğinden" fazla olmasıdır (Ateş, 2009: 88). Yerelleşme ile birlikte akla gelen diğer bir sorun ise yerelleşmenin farklı kimlikleri barındıran ülkelerde bölünmeye sebep olma ihtimali ya da çıkar gruplarının yönetimi ele geçirme ihtimalidir (Koyuncu ve Sertes, 2012).

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun 2009 yılında yayımladığı raporda; sosyal hizmetler ve yardımlar konularında toplumun tüm kesimlerinin (kamu kurumları, özel kuruluşlar, yerel yönetimler) katılımının sağlanması, '*merkezi ve yerel yönetimlerin dengeli ağırlıklarda temsil edildiği, sivil toplum ve özel girişimi de kapsayan karma bir yapının oluşturulması*' önerilmektedir (TC Cumhurbaşkanlığı, 2009).

Yeni kamu yönetimi anlayışında, yetki genişliğine dayalı merkezden yönetim sisteminden ziyade yerinden yönetim geçerlidir. Yerinden yönetim, kamusal hizmetlerin, merkezi yönetimin dışında kalan, özerk ancak kuruluş şekli ile görev ve yetkileri devlet tarafından düzenlenen yerinden yönetim birimleri eliyle yerine getirilmesi ve sunulması demektir. Yerinden yönetim, karar verme yetkisinin hiyerarşinin en alt kademesine kadar yayılması olarak da tanımlanabilir (Aydın, 2011).

Öte yandan, Uganda'da yapılan bir araştırmaya göre, sağlık hizmetlerinin ve eğitim hizmetlerinin yerel yönetimlere devri hizmet kalitesinde önemli bir değişiklik getirmemiştir. Bunun sebepleri arasında ise mali kaynakların ve insan kaynaklarının yetersizliği sayılmıştır. Ayrıca, yerelleşme yerel halkın daha fazla katılımını da sağlayamamıştır (Bashaasha ve diğ., 2011).

Türkiye'de sosyal hizmetler temelde merkezi yönetim tarafından sunulmakla birlikte, belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör de bu alanda çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Özellikle 2005-2006 yıllarında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin (belediye ve il özel idareleri) sosyal hizmetler alanında aktif bir rol alması planlanmıştır.

Her ne kadar kanunlarda yapılan değişikliklerle belediyelere sosyal hizmetler ve yardımlar alanında görevler yüklenmiş olsa da belediyeler tarafından sunulan sosyal hizmetlerde farklılıklar bulunmaktadır. Bunun temel nedenlerinden biri belediyelerin bu alana kaynak ayırırken çekimser davranmalarıdır. Sivil toplum kuruluşları ise bazı konularda yönetime katkıda bulunmalarına rağmen, yeterince güçlü olmadıkları için etkili olamamaktadırlar. Dolayısıyla, sosyal hizmet ve yardımların büyük oranda yerel yönetime, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmesi durumunda hizmetlerin sunumunda standardı sağlamak üzere temel kriterler belirlenmeli, bu kriterlere uyulup uyulmadığı denetlenmeli ve bu durum sertifikalandırılmalıdır. Ayrıca merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında bilgi ve tecrübe paylaşımı sağlanmalıdır. Bu şekilde hizmetin sunumunda standart sağlamak kolaylaşacaktır (TEPAV, 2010).

Ayrıca, sosyal hizmetler ve yardımların sunumunda çok başlı bir yapı bulunmakta ve bu da kaynak israfını artırmaktadır (Seyyar, 2006). Bu çok başlı yapı kısmen 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak bu alanda hala önemli eksiklikler vardır (Dal, 2010).

Türkiye'de belediyelerin yürüttükleri hizmetlere bakıldığında, büyükşehir belediyeleri ve sınırlı sayıdaki il ve ilçe belediyesi dışında kalan birçok küçük ölçekli il ve ilçe belediyesi temel kentsel hizmetleri dahi yeterince karşılayamamaktadır. Dolayısıyla kentlerin sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmasına ilişkin katkıları sınırlı kalmaktadır. Sosyal politika alanında büyük

ölçüde büyükşehir belediyeleri etkindir (Ersöz, 2009). Yerel yönetimler sosyal hizmetlerin bir kısmını (evde bakım, engelli eğitimi gibi) sivil toplum kuruluşlarına ya da özel sektöre ücret karşılığında yaptırabilir, ancak bu durumda denetimin en iyi şekilde yapılması gerekmektedir (Doğan, 2004).

Ancak, il özel idarelerin de sosyal politika sunumunda etkinleştirilmesi yerelleşme kapsamında kabul edilirken, bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. İl özel idarelerine yönelik düzenlemelerin temel hareket noktası, *“il özel idarelerinin merkezi idare adına görev yapmasını temin etmektir. Ayrıca özel idareler, belediyenin kentsel alanlarda sunduğu hizmetleri kırsal alanlarda sunacak idari otoriteler olarak yapılandırılmıştır”* (Can, 2009: 25). Ancak sosyal hizmet kuruluşlarının il özel idarelerine devrine ilişkin olarak da çeşitli endişeler bulunmaktadır (Dal, 2010).

Elmacı (2007) tarafından çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının yerel yönetimlere devriyle ilgili yapılan bir araştırmada, araştırmaya katılan SHÇEK meslek elemanları; çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının il özel idarelerine devredilmesi durumunda birçok olumsuzlukla karşılaşılacağını belirtmişlerdir. Nitelikli personel bulunamaması, ehil olmayan kişilerin yönetime getirilmesi, il özel idarelerince bu konuya yeterince kaynak ayıramaması, daha çok politize olma gibi sorunlar sayılmıştır. Bu problemlerin nedeni olarak da il özel idarelerinin halkla iletişiminin kopuk olması ve görevlerinin çoğunun merkezde toplanması gösterilmiştir.

Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının belediyelere devredilmesi durumunda ise çocukların belediyelerin ideolojisine göre yetiştirilmesi tehlikesi gündeme gelecek, çocukların tarafsız bir şekilde yetiştirilmesi mümkün olamayacaktır. Büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerin ellerindeki imkânlar değerlendirildiğinde çocukların buldukları yere göre alacakları hizmetin kalitesinin de değişeceği, belediyelerin daha fazla oy getirecek işler varken, yuva ve yurtların harcamalarına fazla kaynak ayırmayacağı belirtilmiştir (Elmacı, 2007).

Yuva ve yurtların sivil toplum örgütlerine devriyle ilgili olarak da meslek elemanları; çocukların ilgili sivil toplum örgütünün görüş ve ideolojisine göre yetiştirilmesi, sivil toplum örgütlerinin kaynaklarının yetersizliği, devletten daha fazla kaynak alabilmek için bu konunun istismar edilmesi, nitelikli personel eksikliği hususlarında endişelerini dile getirmişlerdir (Elmacı, 2007).

Merkezden Yönetim

Merkezi yönetim; idari ve siyasi karar alma süreçlerinin bir merkezden yönlendirildiği, bütün işlerin sıkı bir hiyerarşi içinde emir ve komuta zincirine göre yerine getirildiği, gücün tek merkezde toplanarak taşranın yetkilerinin sınırlandırıldığı yönetim biçimidir (Yıldız, 2003:258). Merkezi yönetim siyasi ve idari bakımdan ele alınabilir. Eğer bir ülkede tek bir yasama organı, tek bir yürütme organı ve tek bir yargı sistemi var ise, yani aynı kanunlar yurdun her bölgesinde aynı şekilde uygulanıyor ise, siyasal bakımdan sistem merkezden yönetimdir. Buna üniter yani tekçi devlet ismi verilir. Türkiye, Fransa bu şekilde siyasal merkeziyete örnektir. Bu sistemin aksi federal devletlerdir. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve İsviçre federal birer devlettir. İdari bakımdan yerinden yönetimin daha dar bir anlamı vardır. Sadece yasama fonksiyonunun değil, idare fonksiyonunun da merkezden görülmesini, yani kamu

hizmetlerinin ve bunların başarı vasıtası olan kamu kudretinin merkezileştirilmesini, bir elde toplanmasını gerektirir (Versan, 1984: 74).

Merkezi yönetim, merkezi hükümetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine imkân sağlar ve yönetimde birlik ve bütünlüğün gerçekleşmesine yardımcı olur. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın, bölgeler arasında dengeli bir şekilde yürütülmesini ve kamu hizmetlerinin aynı düzeyde ülkeye yayılmasını sağlayabilir. İdarenin tarafsızlığını daha fazla temin edebilir. Kamu görevlileri, kendilerini atayan makama karşı sorumlu olduklarından yöresel etkilerden çok merkezin emir ve yönlendirmesi altında çalışırlar. Milli savunma ve diplomasi gibi hizmetler, yerinden yönetime göre örgütlenemez. Bunların faydası ülke geneline yayılmıştır ve bölünemez (Eryılmaz, 2002; Fındıklı, 2001). Merkezi yönetimin negatif yönleri ise, yerinden yönetimin yararları olarak görülmektedir (Dal, 2010).

Yerinden Yönetim (Ademi Merkeziyet)

Kamu hizmetlerinin yapılması bakımından icraî kararlar almak yetkisinin merkez teşkilatına dâhil olmayan bağımsız idarelere tanınmasına yerinden yönetim ismi verilir (Versan, 1984: 82). Yerinden idare ve yerel idare birbirinden farklıdır. Yerinden yönetim, merkezde oluşturulan misyon ve vizyonun mahalli yerleşim yerlerindeki yönetimler aracılığı ile hayata geçirilmesi demektir. Yerinden yönetimde, merkezden yönetime oranla daha çok ekonomi veya yönetim ekonomisi söz konusudur. Nitekim tecrübeler, yerinden yönetimin merkezden yönetime oranla daha ekonomik olduğunu ortaya koymuştur. Yerinden idarenin belirgin özellikleri şunlardır:

- Tüzel kişilikleri vardır.
- Ayır bir bütçesi ve mal varlıkları vardır.
- Yönetim organları seçimle işbaşına gelir.
- Merkezi idarenin vesayet denetimine tabidirler (Fındıklı, 2001).

Siyasi ve idari olarak ikiye ayrılan yerinden yönetim (Eryılmaz, 2002) siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılması olarak tanımlanmaktadır.

Siyasi Yönden Yerinden Yönetim (federalizm); siyasi gücün, merkezi idare ile mahalli idare birimleri arasında bölüşümüdür. Federal sistemlerde siyasi bir merkeziyet olmayıp federasyonu oluşturan federe devletlerin belli ölçüde yasama ve yargı özerkliğinin bulunmasıdır. Amerika, İsviçre ve Almanya, federal yönetim sistemi uygulayan tipik örneklerdir.

İdari Yönden Yerinden Yönetim; mahalli nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkezin hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu sistemde yasama ve yargı faaliyetleri tamamı ile merkezdedir. Bu nedenle merkez bu idarelerin yetkilerinin derecelerini dilediği gibi sınırlayabilir (Versan, 1984: 83).

İdari yönden yerinden yönetimler, yer ve hizmet yönünden ikiye ayrılmaktadır. *Yer yönünden yerinden yönetim*: Belli bir bölge halkının mahalli çıkarlarını korumak ve hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulan özerk bir sistemdir. Yerinden yönetimin belli bir yöre itibarıyla uygulanmasına yerel yerinden yönetim denir. Yerinden yönetimin en yaygın örneği ise, mahalli idareler veya

yerel yönetimlerdir. *Hizmet yönünden yerinden yönetim*; bazı kamu hizmetlerinin merkezden ayrı özerk teşekküller eliyle bağımsız bir şekilde yönetilip yürütülmesidir (Fındıklı, 2001).

Yerel yönetimlerin bir takım yararları ve buna karşı bir takım da sakıncaları vardır. Merkezden idarenin sakıncaları, yerinden idarenin yararları olduğu gibi, yerinden idarenin sakıncaları da merkezi idarenin faydalarını oluşturmaktadır. Sakıncalar olarak, ülke bütünlüğü ve güvenliği açısından tehlike oluşturması, partizanca uygulamalara sebep olması, denetimin güçleşmesi ve hizmetlerin ülke genelinde dengeli ve düzenli yürütülmesinin zorlaşması olarak sayılabilir (Fındıklı, 2001).

Sosyal hizmetlerin hedefindeki temel amaç insan onurunun korunması ve hayat standartlarının insan şahsiyetine yaraşır şekilde tanzim edilmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle yapılacak tüm müdahaleler bir program dâhilinde ve profesyonellerce yapılmalıdır. Sosyal hizmet uygulamaları hem programın nitelikliliği açısından hem de muhatabın özel durumunu gerektirdiği bir profesyonelliğe zorunluluk derecesinde gerek duyar (Esping-Andersen, 2006:56-60). Bu nedenle sosyal hizmet üretecek aktörlerin bu amaçlılık ilkesi etrafında yetiştirilmesi gereklidir.

Yerel nitelikli hizmet sunumunda yerel yönetimlere aktif bir biçimde yardımcı olacak etkinliklerden birisi, vatandaş tarafından sağlanan gönüllü katılımdır. Yerel hizmetlere katılım, vatandaşların aktif hale getirilerek kendi çevresinin sorunlarıyla ilgilenmesi, yönetim ve karar süreçlerinde rol oynaması olarak tanımlanmıştır (Özbek, 2006: 53).

Günümüzde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının artması ile birlikte hizmetlerin sivil toplum kuruluşlarına, gönüllü kuruluşlara ve gönüllü faaliyetlerde bulunan vatandaşlara aktarılması imkânı da artmıştır (Aysoy, 2004). Son yıllarda gönüllü katılımı sağlamada sivil toplum kuruluşlarının ve gönüllü kuruluşların önemli katkıları bulunmaktadır. Bununla birlikte belirli alanlarda vatandaşların bilgi, beceri ve deneyimlerinin harekete geçirilmesi, gönüllü kişi ve kuruluşların desteğinin sağlanması yerel yönetimlere çok önemli yararlar sağlamaktadır.

Hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında görev paylaşımı yolu ile sunulması refah devletlerinde 1950'lerden başlayarak devam etmiştir. 1980'lerden itibaren ise sosyal hizmetlerin sunumunda gönüllüler ve özel sektörün katılımıyla yeni bir dönem başlamıştır. Ancak özellikle korunmaya ve bakıma muhtaç çocuklara yönelik her türlü ihmal ve istismar vakalarındaki artışlar bu alanın öyle kolay kolay özelleştirilemeyecek ve devredilemeyecek kadar hassas olduğunu ortaya koymuştur. Çocuk istismar ve ihmali konusunda yaşanan dramatik olaylar ve toplumsal baskı bu alanda daha dikkatli olunması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu sorunun çözümü ancak çok iyi örgütlenmiş kamusal bir denetim ağının "Sosyal Hizmet Birimleri"nin oluşturulmasıyla sağlanabilir (İkizoğlu, 2001: 170-171).

Diğer yandan, idari bakımdan yerinden yönetim kişisel gelişimi sağlar. Bu şekil idarede kişi yalnız kendi teşebbüsüne dayanacağı için gelişir. İdari bakımdan yerinden yönetim kuruluşları kişilerin devlete karşı olan saygısını sağlar ve bu sayede hükümetin sorumluluğu azalır. Yurttaşlar yerel idarelerde, il özel idarelerinde kendileri karar alıp uygulayınca, zararlı olsa dahi merkezi idareyi tenkitte bir gerekçe bulamaz. Sorumluluk doğrudan doğruya kendisine

yönelir. Yurttaşlar kendilerine en çok ilgisi olan, çıkarlarını yakından ilgilendiren işlerle uğraştıkları için siyasi tartışmalarla vakit geçirmezler. İdari bakımdan yerinden yönetim, barışın da en büyük güvencesidir. Dünya barışı fikrinin yerinden yönetim esaslarının en çok kök saldığı ülkelerde yerleşmiş olduğu bugün bir gerçektir. Başka bir faydası da yurttaşlar arasında müşterek yararlar ve çıkarlar bulunduğu hissini kuvvetlendirmesidir. İşbirliği fikrini, ortak çıkarlar için ortaklaşa çalışmayı sağlar (Versan, 1984: 87-88). Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi ve demokratik performansı yükseldikçe, fonksiyonel ve coğrafi bakımdan desantralizasyona yönelme eğilimi artmaktadır (Eryılmaz, 2002).

Yerelleşme ve merkezileşme konusunda ana akım tartışmalar genellikle yelpazenin iki ucunda yapılmakta, bir yandan merkezîyetçi devletin hantallığı sorgulanırken diğer yandan da yerelleşmenin farklı kimlikleri barındıran ülkelerde bölünme gibi dramatik siyasi sonuçları olacağı iddia edilmektedir. Böyle bir durum söz konusu olmasa bile çıkar gruplarının yönetimi kolayca ele geçirebileceği savunulmaktadır (Güleç, 2014).

Merkez ve yerel arasında yetki paylaşımının temel gerekçelerinden birisi ölçek ekonomileridir. Ölçek ekonomisine göre bir hizmetin ölçeği büyüdükçe (merkezileştikçe) hizmetin birim maliyetleri düşecek ve hizmeti idari yetki ve sorumluluk alanının daha geniş olduğu merkezden sunmak daha rasyonel bir hale gelecektir. Ancak ölçek ekonomisinden faydalanmak için bir hizmetin yerel yönetim yerine merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gerekmez. Örneğin birbirine yakın şehirlerde her belediyenin kendisine özel bir arıtma tesisi olmasının birim maliyeti ortak bir tesisin birim maliyetinden çok daha yüksek olacaktır. Ama durum böyle diye hizmetin merkezi yönetim tarafından sunulması şart değildir. Belediyeler arasında oluşturulan hizmet birlikleri aracılığıyla bu tür ortak hizmetler yürütülebilmekte ve ölçek ekonomilerinden faydalanılabilmektedir (Güleç, 2014).

Bununla birlikte ölçek ekonomisi belirli bir noktadan sonra merkezileşmenin (büyümenin/yığılmanın) olumlu ekonomik getirilerinin tersine dönerek maliyetleri artıracığını öngörür. Optimum nokta sonrasında olumsuz etkileyen faktörler değişmekle birlikte, insan kaynakları, mesafe, hammadde temini gibi konular en belirleyici faktörlerdir. Buna göre her belediye kendi arıtmasını yapması ne kadar maliyetli ise tüm atıklarının bir tek noktada toplanması ve sonra arıtılması da o ölçüde maliyetli olacaktır. Buna göre ister işbirlikleri aracılığıyla ister merkezi yönetim aracılığıyla sağlansın merkezileşme bir noktadan sonra maliyetleri arttıracaktır. Maliyetin en düşük olacağı nokta her hizmete göre farklılaşacaktır. Burada önemli olan maliyetinin optimum ölçeğini bulmak olacaktır (Güleç, 2014).

Demokratik rasyonel açıdan savunulduğunda, demokratik rasyonellik kavramı öncelikle yerindelik ilkesinde vücut bulur. İlke kamusal sorumlulukların vatandaşa fiziksel olarak en yakın olan ve görev sınırları içindeki yurttaşların çıkarını temsil eden (seçimle iş başına gelen) birim tarafından yerine getirilmesini öngörür. Bu ilke demokratik sistemler açısından temel bir referanstır ve yerelleşme kavramını içinde barındırır. İlke demokrasinin tüm düzeylerde işletilmesini teşvik eder; yurttaş ve yönetim arasında hesap verme ve hesap sorma ilişkisinin güçlendirilmesi ile kamu hizmetinin daha iyi sunulabileceğini öngörür. İyi kamu hizmetini tanımlamaya çalışmaz. Hizmete demokratik açıdan iyi olmak üzerinden yaklaşır (Eryılmaz, 2002).

Yerelleşme

Merkezi yönetimin iyi yapamadığının düşünüldüğü hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi yerelleşme olarak tanımlanabilir. Bu devir, hizmetin üretilmesi ve sunulması açısından ya tamamen ya da kısmen olabilir. Dünyadaki genel eğilim yerel gereklere daha iyi cevap verdiği düşünülen yerel yönetimlere daha fazla yetki alanı ve kaynağın aktarılması düşüncesidir. Bir yandan küreselleşme yoluyla ulus devletinin etkinliğinin uluslararası kuruluşlar ve şirketler karşısında zayıflatıldığı düşünülürken diğer taraftan yerelleşme yoluyla gereksinimlere daha fazla karşılık verilme eğilimi dünyadaki son zamanların önemli gelişmelerindedir. Ancak yerelleşmede alınan mesafeler çok kolay olmamaktadır. Çünkü özellikle merkezi yönetim anlayışının katı olduğu ülkelerde yerelleşme çalışmaları çok gecikmeli ya da çok sınırlı olmaktadır (Çevik, 2001:82-83).

Yerelleşmeye sadece yerindeliğin sağlanması açısından değil merkezi yönetimin gücünün dengelenmesi için merkez ve yerel arasında bir güç dağılımının olması açısından yaklaşılabılır. Merkez yerel güç dağılımının tamamen merkez lehine olduğu, yürütmenin tüm gücünün tek bir merkezde toplandığı en uç durum halkın yönetime katılım imkânlarını ve sivil özgürlükleri kısıtlayarak demokrasiyi yaşamaz hale getirmektedir. Burada merkezi yönetimi dengeleyen bir unsur olarak yerel yönetimden söz edebiliriz. Yerel yönetimlerin varlığı ve kamusal sorumlulukların yerine getirilmesinde üstlendiği payın büyüklüğü yurttaşların demokrasi pratiğine katılımını artırarak daha kaliteli bir demokrasinin oluşmasına katkı sağlamaktadır. Ancak bu durum merkez ne kadar zayıflatılırsa demokrasinin kalitesi o kadar artar önermesi içermez. Burada ise yerel yönetimi dengeleyen bir unsur olarak merkezi yönetimden söz etmek gerekir. Yerelleşme merkezi yönetime yeni sorumluluklar da getirmektedir. Merkezi yönetim, yerele devredilen gücün yerel elitler tarafından ele geçirilmesinin önlenmesi, hizmetin tüm vatandaşlara eşit olarak sunulduğunun garanti altına alınması gibi, hizmetin kalite standartlarına uygun sunulmasının temin edilmesi, koordinasyon ve denetim gibi son derece aktif roller de üstlenmelidir (Eryılmaz, 2002).

İktisadi rasyonel açısından, kamusal bir sorumluluğun hangi düzeyde yerine getirilmesi gerektiğine ilişkin meseleyi öncelikle şu soruyla ele almak "ilkesel açıdan" önemlidir: Bu sorumluluk yerel düzeyde yerine getirilebilir mi? Ülkemizdeki politika tartışması bunun tam tersi yöndedir. Herhangi bir sorumluluk için önce merkezi yönetim düşünülmekte; merkezi pratiklerde sorun var ise yerel yönetim akla getirilmektedir (Güleç, 2014).

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (2015) yerindenliği tanımlarken kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağını belirtmiş ancak şu ifadeyi de ekleyerek iktisadi rasyonele vurgu yapmıştır: "Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır."

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde Sözleşme olarak imzaya açıldı. Şart, 1 Eylül 1988 yılında yürürlüğe girdi. Türkiye, Şartı 21 Kasım 1988 imzaladı. TBMM tarafından 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile onaylandı ve yürürlük tarihi olarak 1 Nisan 1993 tarihi kabul edildi. Yerel özerklik Avrupa Yerel Yönetimler

Özerklik Şartı 3. maddesinin 1. fıkrasında açıklanmıştır. Buna göre, yerel özerklik, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve yetkisine sahip olmalarıdır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağı ifade edilmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerle ilgili hususlar şöyle sayılmıştır (Aydın, 2011):

- Yerel yönetimler doğrudan halka dayandıkları için demokrasinin gerçek dayanağıdır.
- Halkın kamu yönetiminde söz sahibi olmalarının temel aracıdır.
- Daha fazla yetki ve sorumlulukla vatandaşa daha etkili hizmet verebilirler.
- Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemelidir.
- Karar organları hür seçimle gelmelidir.
- Görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde olmalıdır.
- Denetimler sadece kanunilik ekseninde olmalıdır.
- Görevleri ile orantılı gelire sahip olmalıdırlar.

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yetki ve Sorumlulukları

Ülkemizde son on yılda yerel yönetimlerin yetkileri ile ilgili düzenlemeleri incelediğimizde yerelleşme yönünde olumlu reformlar gerçekleştirildiğini görmekteyiz. 2003 yılında ilk olarak 58. Hükümet Acil Eylem Plan'ında gündeme gelen ve ardından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hız kazanan kamu yönetimi reformu süreci kapsamında yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar 2004 ve 2005 yıllarında yenilenmiştir. Yenilenen kanunlarla birlikte yerel yönetimler çeşitli alanlarda güçlendirilmiştir.

Yeni yetkiler kapsamında, belediyelerin görev ve sorumlulukları turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi yeni alanlara genişledi; işyeri ruhsatları, kentsel dönüşüm, coğrafi bilgi sistemlerinin kurulması, büyükşehirlerde trafik yönetimi, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açılması gibi yeni yetkiler tanımlandı (Koyuncu ve Sertesene, 2012). Bu tanımla beraber sosyal belediyecilik olgusu da yerel hizmetler lügatinde kendine yer bulmuş oldu.

Sosyal belediyecilik, "mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca yönlendiren; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir" (Arıboğan, 1996: 66) şeklinde tanımlanmaktadır.

Sosyal refah devleti uygulamalarından önce dini kurumlar ve aile dayanışmaları ile yapılan sosyal yardımlar; refah devletinin ortaya çıkışıyla birlikte devletin görevleri içerisinde yerini almıştır. Maddi kaynakların yetersizliği, dezavantajlı kesimlerin sayısının hızla artması gibi nedenlerden dolayı sosyal hizmet ve yardım uygulamaları sadece merkezi yönetimin değil yerel yönetimlerin de görevleri arasına girmiştir. (Bilgili ve Altan 2003: 416)

Belediyelerce sunulan başlıca sosyal hizmetler, yararlanan gruplara göre şöyle özetlenebilir (Ateş, 2009: 93):

- *Çocuklara yönelik olarak*; eğitime katkıda bulunulması, yeterli beslenmeye yönelik katkı sağlanması, sokak çocuklarının rehabilitasyonu için çalışmalar yapılması, kreş hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- *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 mekânsal düzenlemeler, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- *Özürllülere yönelik olarak*; fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük yaşamı kolaylaştırmaya yönelik mekânsal 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,
- *Yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik olarak*; ayni ve nakdi yardımlar, fakir ve çok çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar, aile eğitim merkezleri yapımı gibi hizmetler.

Türkiye'de sosyal belediyecilik alanında olumlu gelişmeler yaşansa da uygulamalara baktığımızda birçok sorun karşımıza çıkmaktadır. Belediyelerin kaynak yetersizliği bu sorunların başında gelmektedir. Özellikle borçlu ve merkezi yönetimden aktarılan kaynaklara bağımlı belediyeler ile kendi cari harcamalarını bile finanse etmekte güçlük çeken belediyeler sosyal hizmetler için gerekli kaynakları sağlayamamaktadır (Demir, 2006: 145).

Birçok belediye kentsel hizmetleri dahi yerine getirememektedir. Bir başka sorun ise; yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için çıkarılan kanunlarla birlikte merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında giderek artan bir yetki ve görev karmaşasının önüne geçilememiş olmasıdır. Söz konusu çok başlılık; sosyal hizmet ve yardımların sunumunda kaynak israfına neden olmaktadır. Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakıfları başta olmak üzere, merkezi yönetimin bu alanda faaliyet gösteren kurumlarının belediyeler ile ortak hareket etmesi ile bu tür sorunların ortaya çıkması engellenebilir. (Ateş, 2009: 94).

SAHA ÇALIŞMASININ ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde saha çalışmasında elde edilen veriler analiz edilecektir. Analiz görüşmelerden çıkan ortak temalar çerçevesinde şekillenmiştir. Görüşmecilere sorulan soruların ana çerçevesi aşağıdaki gibidir:

- Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi hakkındaki düşünceler
- Nasıl bir yol izlenmesi gerektiğine dair düşünceler
- Sağlıklı bir yerleşme sürecinin koşullarına dair düşünceler
- Merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik hakkındaki düşünceler
- Sivilleşmeye dair düşünceler
- Denetimin nasıl sağlanması gerektiğine dair düşünceler
- Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler arasındaki muhtemel farklılıklara dair düşünceler
- Personel devrine dair düşünceler
- Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dair düşünceler

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, yerel yönetimler, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, üniversiteler, Kalkınma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı gibi kurumlardan 22 temsilciyle yapılan bu niteliksel saha çalışmasında kimi temsilcilerin kimliklerini gizlemeye dair hassasiyetlerinden ötürü görüşmecilerin tümünü anonimleştirme kararına varılmıştır.

Yerelleşmeye Dair Düşünceler

Görüşmecilerin tamamının hemfikir olduğu konu sosyal hizmetlerin yerelleşmesidir, ancak yerleşmenin mahiyetine dair ciddi görüş ayrılıkları söz konusudur. Yerelleşme zaruridir, zira merkezi yapının hizmet anlayışı toplumdaki sosyal, kültürel, bireysel farklılıkları yok sayabilmektedir.

"Türkiye'de her bölgede farklı sosyal sorunlar yumakları söz konusu... Merkezden gönderilen gömleği herkese giydirmek gibi bir saçmalıkla da karşılaşabilirsiniz." (Görüşmeci 1, ASPB)

Diğer yandan, yerelleşmeden kasıt; ihtiyacı bütün farklılık ve çeşitliliği içinde doğru bir biçimde belirlemek ve sosyal, kültürel ve bireysel farklılıkları içeren bir bakış açısı geliştirmekse sosyal hizmet sunumunda merkeziyetçi anlayışın devamında bir beş görmeyenler de bulunmaktadır. Bir büyükşehir belediyesi temsilcisi böyle bir görüşü dillendirmektedir:

"Post-modern dönemde ihtiyaçlar kişiye göre, bölgeye göre değişmekte. Bu ihtiyaçlara cevap veren bir uygulama olduktan sonra çok da merkeziyetçi yapıdan kopmak gerektiğini düşünmüyorum açıkçası." (Görüşmeci 3, Akademisyen)

Yerelleşmeye dair görüşler genellikle merkeziyetçilik – ademi merkeziyetçilik veya yerleşme – yerinden yönetim gibi tartışmalar söz konusu olmakla beraber gelişmiş Batılı ülkeleri referans göstermek suretiyle yerleşmenin önemli ve gerekli bir hedef olduğuna odaklanmaktadır. Bununla birlikte sorulması gereken soru yerleşmenin nasıl mümkün olacağıdır?

Nasıl Bir Yerelleşme?

Yerelleşmenin nasıl mümkün kılınabileceğine dair tüm görüşmecilerin ortak düşüncesi ön-koşullu ve tedrici bir sürecin gerekliliğidir.

"2004'te kadük kalan bir Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması yasa çalışması vardı. Orada sadece sosyal hizmetlerin değil, kamu hizmetlerinin pek çok alanda yerelleşmesiyle ilgili bir çalışma suya gitti fakat 10 yıl kadar oldu, adeta dolaba kaldırılmış oldu. Avrupa Birliği de bunu bir yerde tavsiye, telkin ediyor; belki de dayatıyor."
(Görüşmeci 1, ASPB)

Yerelleşme Avrupa'daki kamu yönetimi anlayışının dönüşümü bağlamında bir zaruret olarak kısa sayılmayacak bir süredir ülkemizin gündeminde. Özellikle 1990'lı yıllarla beraber refah devletinin yaşadığı krize ilişkin tartışmalar sosyal politika ve sosyal hizmet alanlarını da yeniden tartışmaya açmıştır. 1990'lara değin sosyal politika ve sosyal hizmet alanlarında aşağı yukarı Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası modelleri diye ayırabileceğimiz kaba bir sınıflama söz konusuydu. 1990'lardan sonra küreselleşmenin her bir tekil alandaki varlığının güçlü bir biçimde hissedilmesiyle birlikte, bir yandan alışageldik siyasetler iç içe geçmeye başlamış, diğer yandan sosyal politika ve sosyal hizmet alanlarındaki Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası ayrımı ortadan kalkmaya yüz tutmuştur.

Neo-liberal uzlaşının –içerdiği yeni sosyal demokrat unsurlarla birlikte- çepeçevre sardığı yeni siyasal anlayış, yönetim zihniyetini de (governmentality) tümünden değiştirmiştir. Sosyal kontrolün önemli bir ideolojik aracı olarak işlev gören sosyal hizmetler artık çok daha geniş çaplı bir toplumsal mühendisliğin aracı haline gelmeye başlamıştır.

Yeni dönemde sosyal hizmetler;

- toplumu kendine yaklaştırmanın (Rosanvallon, 2004),
- iyi toplum idealinin (goodsociety) (Bellah ve diğ., 1991),
- dayanışma ve cemaat ruhunun (Kleinman, 2006)

en önemli araçlarından biri haline gelmiştir.

Toplumu kendine yaklaştırma, iyi toplum ve cemaat ruhu gibi bir "hayali cemaat" yaratma-ya dönük çabalar, devlete olan talebi azaltmaya ve kısılan sosyal harcamaları meşrulaştırma-ya hizmet etmektedir, ancak bir yandan da toplumun dokusunu geri dönülmez bir biçimde dönüştürmektedir. Bu süreç sosyal politika ve sosyal hizmet alanlarının da kuramsal, ideolojik ve pratik bakımlardan bambaşka bir görünüme bürüneceği yeni bir dönemin kapısını aralamıştır.

Buğra ve Keyder (2006) sosyal politikanın kapitalizmle ilişkisinin her zaman "iki yüzlü" olduğunu; bir yandan kapitalizmi insancıl ve toplumsal açıdan sürdürülebilir kılmayı amaçladığını, diğer yandan ticarileşme ve metalaşma eğilimlerini sınırlayarak kapitalizmi yapılandırdığını ileri sürer. Ancak özellikle 2000'lerle birlikte sosyal politika ve sosyal hizmetler herhangi

bir yetkenin doğrudan ideolojik aracı olmaktan çıkmış ve topluma ve kültüre içkin, akışkan bir forma ulaşmıştır. Bu süreçte, sosyal hizmetler;

- çok-kültürcülük söyleminin baskınlaştığı,
- sosyal hizmet çalışanları – hizmet alanlar ilişkisinde yapı-sökümcü analizlerin gündeme geldiği,
- Bu ilişkinin otoriter değil, eşitlikçi olması gerektiğine ilişkin vurgunun arttığı ve
- Hizmet alanların bir özne olarak konumunun yeniden belirlendiği bir zeminde bambaşka bir ontolojik yapıya bürünmüştür.

Söz konusu bu sürece rehberlik eden kavramların başında ise şunlar gelmektedir (Salskov-Iversen, 1999):

- müracaatçı merkezlilik,
- yerellik,
- hizmet merkezlilik,
- hesap verebilirlik,
- etkililik,
- verimlilik,
- sonuç merkezlilik.

Diğer yandan, yeni yönetim anlayışı veya teknolojileri bu kavramların iyi uygulama alanı örneği olarak, sivil toplum örgütlerini de temelden etkilemektedir. Sivil toplumun özerkliği artık tartışma konusudur. Bu süreçte sivil toplum örgütleri, götördükleri hizmetlerle toplumsal sorunlara çözüm bulmak yerine, toplumu daha yönetilebilir kılma işlevi görmektedir (Townsend ve Townsend, 2004).

Şu halde yerelleşme bir *sine quanon* olarak olmazsa olmaz kabilinden sosyal hizmet sunumunun ana çerçevesini belirleyecektir. Peki ama tek tip bir yerelleşme tüm ülkeler için geçerli midir? Biz nasıl bir yol haritası izlemeliyiz?

Yerelleşmenin Önkoşulları

Saha çalışmasında öne çıkan hususların başında sosyal hizmetlerin devri sürecinde öncelikli olarak hayata geçirilmesi gereken önkoşul kabilinden adımlar gelmektedir. Bu adımlar başlıca şöylece sıralanabilir:

- Hizmet standartlarının belirlenmesi ve geliştirilmesi
- Yönetim-bilişim sisteminin kurulması
- İzleme ve değerlendirme sisteminin kurulması
- Denetim mekanizmalarının kurulması ve geliştirilmesi
- Sosyal hizmetlerin çağdaşlaşması ve kurum bakımı dışındaki modellerin hayata geçirilmesi.

"Hizmet standartlarının geliştirilmesi. Bu devretmesek bile bizim yapmamız gereken bir şey... Mesela kadın şiddete uğramış ve kadın sığınma evine gelmiş. Kadın şiddete uğramamış ama bu ihtimal var. Şiddete maruz kalmış, çocuklu ve parasız... Her bir talep türüne hangi nitelikteki personelin hangi iş ve işlemleri yapması ve bunu hangi suretle izlemesi gerekir? Bunun adımları bir yerde bir manuel olarak yazılı mı? Bu, bakanlığın yerele devir veya değil ama en önemli sorusu." (Görüşmeci 2, KB)

"... Hizmet standartlarını geliştirmemiz gerekir dedik. Bunu çok detaylı bir eğitim programına döküp hizmet standartlarının belediyeler tarafından absorbe edilmesini sağlamamız gerekiyor... Her bir hizmetin nasıl verileceğini anlatan detaylı bir program." (Görüşmeci 2, KB)

Hizmet standartlarının geliştirilmesi çağdaş sosyal hizmet sunumunun olmazsa olmaz unsurlarının başında gelmektedir. Bugün sosyal hizmet uygulayıcıları maalesef herhangi bir vakayla çalışırken ne bu sosyal hizmet müdahalesine dair bir kılavuza ne de bir süpervizyon mekanizmasına sahiptirler. Sosyal hizmetlerin yerelleşmesiyle daha etkili, yerinden ve verimli bir hizmet sunumu amaçlanıyorsa yereldeki aktörlere yol göstermesi gereken bir çalışmanın ve altyapının mutlaka hazırlanması gerekmektedir. Yereldeki aktörler yereldeki ihtiyaçları saptamakta özgür olmak zorundadır, ancak sosyal hizmet müdahalesinin evrensel standartları vardır ve standartlar ülkemiz koşullarına uygun bir çerçevede detaylı bir biçimde tanımlanmak zorundadır. Onlarca farklı soruna müdahalenin esaslarını tarif edecek bu uygulama kılavuzu/standartları yerelleşme bağlamının dışında zaten Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının hâlihazırda ihtiyaç duyduğu bir çalışmadır.

Hizmet standartlarının belirlenmesi sürecinde Avrupa tecrübesine özellikle kulak vermek gerekir, zira kimi örneklerde Avrupa'da standartların olumsuz bir etkisi olarak refah çoğulculuğunun ve hizmet çeşitliliğinin azaldığı gözlenmektedir. Sağlıklı bir standart belirleme süreci için bu tecrübenin öğretici tarafları olacaktır.

"... Hizmet tarafını da kapsayan yani SOYBİS'ive bütünleştiği kapsayan bir hizmet kuracaksınız. Şu mümkün olacak. Bir kişi tespit edildikten sonra kim ona hangi işlemi yapmış, talebi ya da sorunu nasıl tespit etmiş, hangi adımlarla neler yapılmış, nasıl izlenmiş, o hizmet alan vatandaşta nasıl bir gelişim gözlenmiş ve bir sonraki stepi nedir? Bunun hepsinin merkezden ve belediyenin online izleyebileceği bir sistem olması gerekir. Adam Manisa Belediyesinden hizmet alıyordu, İstanbul'a taşındı. Bu adam hangi hizmeti alıyordu, ne aşamadaydı bunların bilinmesi gerekir. İki belediyenin aynı dili konuşuyor olması gerekiyor ve daha önce ne yapıldığını yazılı bir biçimde görmesi gerekiyor. Bu da yok." (Görüşmeci 2, KB)

Hizmet alanların takibini mümkün kılacak bir yönetim-bilişim sisteminin kurulması yerelleşmenin en önemli önkoşullarından bir diğeridir. Sosyal hizmet müdahalesinin en önemli kavramlarından biri vak'a yönetimidir. Öndeğerlendirmeden izlemeye değin farklı basamakları olması gereken vak'a yönetiminin başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için her şeyden evvel vak'ayla çalışmanın tüm basamaklarının kayda geçirilmesi ve böylece izlenmesinin kolaylaş-

tırılması gerekir. Diğer yandan, sağlıklı bir kayıt, raporlama ve izleme altyapımızın olmaması çalışılan vak'aların bir tecrübeye ve birikime dönüşmemesi sonucunu doğurmaktadır.

Diğer yandan, sağlıklı bir yönetim-bilişim sistemi ülkemizdeki sosyal sorunlara ve bu sorunlara karşı ürettiğimiz çözümlere dair bir veri tabanı oluşturacaktır. Hâlihazırdaki en büyük sıkıntılardan biri de sosyal sorunlara dair elimizde bilimsel olarak kullanılabilir, sistemli bir biçimde oluşturulmuş verilerin olmamasıdır. Hâlbuki çağdaş sosyal politika analizinin en önemli unsurlarından biri herhangi bir sosyal politika programını hayata geçirirken ihtiyaç duyduğumuz veri setleri ve göstergelerdir.

Tekil bir vakayla yerel düzeyde çalışırken böyle bir yönetim-bilişim sisteminin varlığı hizmet alanların bir yerden başka bir yere göç etmesi neticesinde onların aldığı hizmetlerin akamete uğramasını engelleyecek ve izlemelerinin mümkün olmasını sağlayacaktır.

"Yine bir önkoşul, izleme ve değerlendirme. Bakanlığın iki şeyi yapması gerekiyor bana göre. Sağlık Bakanlığı özel sektörden hizmet alıyor ama piyasadan çekilmiş değil, hala regüle ediyor. Çekilseydi, biz çok pahalı sağlık hizmeti alıyor olacaktık. Aile Bakanlığının da böyle olması gerekiyor. Yani en azından regüle etme amaçlı piyasada kalması gerekiyor... İzleme ve değerlendirmeyi yapabilmesi için taşradan tamamen çekilmemek zorunda." (Görüşmeci 2, KB)

İzleme ve değerlendirme sosyal hizmetlerin yerelleşmesini müteakiben Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının aslî görevlerinden biri olacaktır. Bunun için, böyle bir dönüşüm yaşanmadan evvel Bakanlığın izleme ve değerlendirme sistemini kurması gerekmektedir. İzleme ve değerlendirme kapsamlı ve çokparçalı bir denetleme sistemi anlamına da gelmektedir.

"Merkezi idare denetleme, raporlama ve kaynak dağıtımında etkili olmalıdır. Bu şekilde olur ancak. Merkezi idarenin emrinde tarafsız denetim yapacak bir yapının kurulması lazım. Sadece müfettişlerden oluşan bir sistem değil, işin uzmanı sosyal çalışma görevlilerinin de işin içinde olduğu heyetler tarafından denetimler yapılmalıdır." (Görüşmeci 3, Akademisyen)

"Bizim Bakanlıkta 150 tane denetçi vardır yoktur. Şimdi bu denetçilerin Türkiye'de 10 bin korunmaya muhtaç çocuk varsa diğer hizmetlerle beraber hepsini sağlıklı bir biçimde denetlemesi zor. Yerelde de bir denetleme ayağının olması gerekiyor. Ve bu yereldeki denetlemenin de işi bilenler tarafından yapılması... Bizde biraz da denetçilik, işte alandan gelmiyorlar. Zorlu sınavlardan geçiyorlar, mevzuatı çok iyi biliyorlar ama alanı çok iyi bilmiyorlar. Bu alanı bilen kişiler tarafından hem merkezde hem yerelde denetim yapılması gerekiyor. Bütün bunlardan önce de kriterlerimiz olması gerekiyor bizim." (Görüşmeci 4, ASPB)

Ülkemizde denetleme maalesef büyük oranda mali denetim olarak algılanmaktadır. Hâlbuki gelişmiş ülkelerde denetim sosyal hizmet sunumunun en aslî unsurlarından biridir ve mali denetim bunun sadece bir boyutunu oluşturur. Örneğin; İngiltere örneğinde farklı refah alan-

larına göre farklı bağımsız denetleme kurumları bulunmaktadır. Çocuk koruma alanını denetleyen bağımsız kurumlarla engelli hizmetlerini denetleyen bağımsız kurumlar birbirinden farklıdır ve bunlar ihtisaslaşmış yapılardır. Sosyal hizmet alarındaki denetimin olmazsa olmaz koşullarından biri meslek elemanlarının denetleme mekanizmasında yer almalarıdır. Ülkemizde denetimin mali boyutuna yapılan aşırı vurgudan dolayı denetim elemanları genellikle iktisat, işletme ve maliye alanlarından mezun olmuş kişilerden seçilir. Hâlbuki denetimin amacı daha nitelikli hizmetlerin sunulmasını temin etmek olmalıdır.

Sosyal hizmet sunumunun yerelleşmesi bağlamında bir diğer önkoşul da kurum bakımı anlayışının terk edilmesidir.

"Kuruluşlar değişmeli. İhtiyaca göre revize edilmeli. Kurum bakımından ziyade ev modeline geçilmeli. Çocuk hizmetlerinde dönüşüm olmalı; çocuk ailenin yanında olmalı." (Görüşmeci 5, ASPB)

"Bir yönüyle bakarsanız aslında kaçınılmaz bir şey. Bizde koruyucu aile oranı %10'lar civarında. Ama gelişmiş ülkelerde %60-70'ler civarında. Biz hala şeydeyiz, mesela kurum bakım modelinde devam ediyoruz."(Görüşmeci 6, ASPB)

Bilhassa çocuk refahı alanında çağdaş modellere geçmenin belediyelerin sosyal hizmet sunumu söz konusu olduğunda ne kadar önemli olduğu açıktır.

"Düşünsenize, bir yerdeki çocuk yuvasının belediyeye devredildiğini, orada bir cinsel istismar veya şiddet olayının olduğunu, bunun da basına yansıdığını. O belediyenin itibarı bir anda yerle bir olur. Hizmeti sunarken kimsenin umrunda değil, belki 100 çocuğa hizmet ediyor olacaksınız. Külfeti nimetinden fazla şeyler aslında." (Görüşmeci 4, ASPB)

"Çocukta da mesela koruyucu aileyi yaygınlaştırabilirsek o zaman kurum bakımında kalan çocuk sayısı az olacağı için bu daha yönetilebilir bir şey haline gelir." (Görüşmeci 4, ASPB)

Tedrici Bir Süreç Olarak Yerelleşme

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi bağlamında görüşülen tüm temsilcilerin hemfikir olduğu hususların başında yerleşmenin zamana yayılması gereği gelmektedir. Yerelleşme zamana yayılmalı, zira her şeyden evvel belediyelerin kapasitesini artıracak çalışmalar yapılmak zorunda.

"Diğer bir mesele belediyelerin kapasitesi... Bakalım, kanunla bu iş oluyor mu? Kaç tane belediye kadın sığınma evi açmış? Hangi verimlilikte işletiyorlar? Kaç tanesi huzurevi açmış? Belediyelerin bugünkü kapasitesini bir gözden geçirmemiz gerekiyor." (Görüşmeci 7, Akademisyen)

Süreç tedrici olmak zorundadır, zira her şeyden evvel yereldeki aktörlerin – bilhassa beledi-

yelerin – kapasitelerinin artırılması için çalışmalar yapmak gerekmektedir. Günümüzde bazı büyükşehir belediyeleri “sosyal belediyecilik” çerçevesinde önemli sosyal hizmetler sunmayı başarmış olsa da genel olarak belediyelerin sosyal hizmet alanlarındaki payı ve etkinliği bir hayli sınırlıdır.

"Yani aslında büyükşehir belediyelerini değerlendirdiğimizde bayağı hizmetleri var aslında. Ama yerel yönetimlerin sosyal hizmetler alanında payı hala %3 civarında." (Görüşmeci 8, Belediye)

Ankara, İstanbul, İzmir gibi bazı büyükşehir belediyeleri önemli sosyal hizmetler sunmakla beraber bu hizmetleri biraz el yordamıyla ve genellikle de yetersiz ve niteliksiz personelle yapmaya çalışmaktadır.

"Bugün bizde dahi (Ankara Büyükşehir Belediyesi) sosyal hizmet çalışanlarının eksik olduğunu görüyoruz ki böyle büyük bir belediyede ki bu sadece Ankara'nın da sorunu değil. İlçe belediyelerinde bu hizmet sunulacaksa bunu kimler yapacak?" (Görüşmeci 9, Belediye)

"Bugün size dünyanın her yerinden örnekler verebilirim. Ankara hizmet sunumunda daha fazla insana ulaşmak için elinden geleni yapıyor. Ama bunu ne kalitede yaptığı tartışılır." (Görüşmeci 9, Belediye)

"... Farklı tarihler söyledim çünkü bazı belediyeler durumdan vazife çıkarıp çok güzel hizmetler üretebiliyorlar. Fakat bazı belediyelerin sosyal belediyecilikten anladığı işte bayramlarda yaşlıların elini öpmek veya sünnet-düğün organizasyonları yapmaktan ibaret." (Görüşmeci 1, ASPB)

Sosyal hizmet sunumunun yerelleşmesi sürecinde hâlihazırdaki belediyelerin iyi uygulama örneklerini incelemek önemlidir, ancak bir kadar önemli olan bir başka husus da belediyelerin kapasite sorunu ve kötü uygulama örnekleridir.

"Belediyeler huzurevi yaptılar mesela. Sonra onu işletemeyip SHÇEK'e devrettiler. Altından kalkamadık gibi. Bu işler basit değil. Artlarından çok eksileri de olabilecek şeyler." (Görüşmeci 10, Belediye)

Belediyelerin kapasite sorununa dair birincil sorunlardan biri nitelikli personel yetersizliğidir. Yerelleşmeye dair tartışmalarda her zaman başvuru olan gelişmiş Batılı ülkeler referansı bu ülkelerin kendi iç dinamikleriyle birlikte değerlendirilmek zorundadır. Köklü sosyal devlet geleneği ve sivil toplum kültürüne sahip olan bu ülkelerde yerel aktörler tarafından sosyal hizmet sunumunda gerekli olan nitelikli meslek elemanları bulunmaktadır.

"Mesela en büyük sıkıntılardan biri personel yetersizliği. Nitelikli personelle takviye etmek gerekiyor. Mesela İngiltere'de yerel yönetimlerde çalışan kişi sayısı 1.8 milyon kişi, ama Türkiye'ye geldiğiniz zaman yerel yönetimlerde çalışan kişi sayısı 288 bin."

Dolayısıyla arada ciddi bir fark var. Dolayısıyla, yerel yönetimlere devredelim, tamam iyi hoş ,güzel de, yerel yönetimler bunu hangi kaynakla yapacak? Gelişmiş Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlere devretmiş ama aynı zamanda kaynak yetkileri de devretmiş. Yani hatta yeri geldiğinde yerel yönetimler kendileri de vergi koyabiliyor." (Görüşmeci 1, ASPB)

Sivilleşme Kavramsal Çerçevesinde Yerelleşme

Yerelleşme olgusuna zaruri olarak koşul bir biçimde ele alınması gereken diğer kavram sivilleşmedir.

Küreselleşme ve buna koşul olarak küresel piyasa ekonomisinin ortaya çıkışı sosyal politikanın alanını ciddi biçimde daraltmıştır. Küreselleşme; ekonomik, siyasal ve kültürel hayatın uluslararası boyutta dönüşümü olarak tanımlanmaktadır (Shin, 2000). Bu dönüşümün en önemli yansıması, küresel yeniden yapılanmaya verilen tipik bir yanıt olarak, hükümetlerin sosyal refah sorumluluklarının gözle görülür biçimde zayıflaması olmuştur. Hükümetler artık yüzlerini yurttaşlarının ihtiyaçları veya haklarına değil, küresel piyasaya çevirmişlerdir (Dunlop ve Fawcett, 2008).

Çoğu Batı ülkesinde devletin sosyal refah hizmetlerini dağıtan mekanizma olarak rolü git-tikçe azaldı ve bunun yerini sosyal hizmetlerin dağıtımını düzenleyici rolü aldı. Hükümetler, sosyal sorunlara karşı piyasa merkezli çözümlere yönelirken, kamu hizmetleri hızla küçüldü ve özel sektör sosyal refah hizmetlerini sağlamak üzere hükümetlerle sözleşmeler yapmaya başladı. Bu kamu-özel sektör ortaklığı, geçmiş sosyal refah politikalarından radikal bir kopuşu temsil etmektedir.

Sosyal hizmetler özü itibarıyla ideolojik bir araçtır. Bu yolla, devlet sosyal haklara dair ideolojik bir tutum geliştirir. Sosyal hizmetler, toplumsal denetimin bir aracı olmakla beraber, devletin sosyal haklara verdiği değer de bir göstergesidir. Bireysel ve toplumsal haklara dayalı bir meşruiyeti olan modern devlet, toplumsal denetimi doğrudan kendi aygıtlarıyla sağlamayı tercih etmişken, 1980'lerden bu yana yaşanan süreçte toplumsal denetimin yeni araçları ortaya çıkmıştır. Sosyal dışlanma, sosyal içirme ve sosyal uyum gibi "yeni" kavramların böyle bir analiz çerçevesinde ele alınmaya ihtiyacı bulunmaktadır.

Bu yeni ekonomi yaklaşımının meşruiyet aracı, özel sektör tarafından doğru sunulan hizmetlerin daha az maliyetli olduğu iddiasıdır, ancak, buna ilişkin, araştırmaların gösterdiği yeterli kanıtlar mevcut değildir (Bowie, 1999; Dunlop ve Fawcett, 2008). Buna karşın, bu sürece muhalif olanların özelleştirmeye dair bazı önemli argümanları bulunmaktadır. Gizlilik ve mahremiyet, gizli maliyetler, hizmet sunumunda azalmalar, hesap verebilirlik, müdahale sonrası izlemede oluşan sorunlar gibi başlıklar altında bu süreç eleştirilmiştir (Dunlop ve Fawcett, 2008; Bowie, 1999; Van Slyke, 2003; Poole ve Mooney, 2006; Field ve Peck, 2003; Beresford, 2006; Beresford, 2005). Özel sektör hizmetlerinin daha az maliyetli oluşunun hizmetler pahasına olup olmadığına ilişkin araştırmalara büyük ihtiyaç duyulmaktadır.

Yeni sosyal hizmet sunumunda devletin rolü yalnızca malların ve hizmetlerin sunumunu

denetlemekten ibarettir. Yönetişimcilik adı verilen bu yeni çerçevenin dört temel ilkesi; tasarruf, piyasa güçleri, ademi merkeziyetçilik ve hesap verilebilirlik olarak tanımlanmıştır (Langan, 2000: 160). Yönetişimliliği neredeyse bir ideoloji olarak ele alan Enteman'a göre (1993), kapitalizmden farklı olarak yönetişimlilik ideolojisi bireyi değil kurumları dikkate almaktadır. Enteman'ın savına göre, yönetişimliliğin hakim olduğu bir toplumda her bireyin bağlı olduğu bir de kurum olmalıdır. Burada muhatap olarak kurumların varlığının anlamı açıktır. Toplumdaki bireyleri bir araya getirmenin ve birbirleriyle dayanışmalarının sağlamanın yolu onları birtakım kurumsal yapıların çatısı altında toplamaktır. Bu kurumsal yapı bir sivil toplum örgütü de olabilir, bir dinsel cemaat de olabilir.

Özmüş (2005) bu sürecin iki sacayağının yerelleşme ve özelleştirme olduğunu savunur. Buna göre, devlet örgütlenmesi artık yerellik esası üzerine kurulmaktadır. Diğer yandan, devlet yalnızca düzenleyicilik rolünü üstlenmekte ve "sosyal devlet" niteliğinden geri adım atmaktadır. Ancak Özmüş'ün ve diğer çoğu sosyal bilimcinin tartıştığı çerçeveyi aşmakta yarar vardır. Söz konusu süreç, Rosanvallon'un savunduğu gibi (2004), bir tür devletleşme – özelleşme ikili karşılığını aşıp özerkleşmeye doğru evrilmiştir. Yeni durumda artık devlet ve özel sektörün iki ucunu oluşturduğu bir tür kutuplaşma yoktur. Aksine devletle özel bir sözleşme yapmak yoluyla özerk bir konuma erişen yeni bir alan – sosyal alanın yeni aktörleri – söz konusudur.

Şu halde sosyal hizmet sunumunda sivil aktörlerin varlığı kaçınılmaz bir hakikat olarak karşımızda durmaktadır. Bu temayülü kendi gerçeğimizle uyumlu bir biçimde kabul etmek zorundayız.

"Sivilleşme de işin bir boyutunda kesinlikle olmalı. Tabi her toplumun kendi şartlarına göre bir model üretmesi gerekiyor. Biz Avrupa ülkelerine gittiğimizde görüyoruz. Sivil toplum destekleniyor. Onlar aracılığıyla yapılıyor. Şikâyet mekanizmaları çalışıyor. Bizde sivilleşme şimdi olduğundan daha fazla mutlaka olmalı." (Görüşmecisi 4, ASPB)

Sivilleşme elbette devletin sorumluluklarını paylaşma ve iyi toplum ideali ile dayanışma ahlakını ortaya çıkarmak üzere çok önemli bir işlev görecektir ancak zihinlerde kuşkular yok değildir.

"Hizmetlerin yerelleşmesi konusunda tabi akla sadece yerel yönetimler de gelmemeli. Bölgesinde çok güçlü sivil toplum kuruluşları da var. Kesinlikle yerel yönetimlerin tekeline bırakılmamalıdır. Sistem STK'ları dâhil etmememiz durumunda oy kaygısıyla hareket eden belediyelerin sadece kendi oy potansiyellerine dönük hizmet sunmaları sıkıntısıyla da karşı karşıya kalabiliriz. Bunun güçlü bir denetim mekanizmasıyla denetlenmemesi durumunda bunun ilerde merkezi hükümete fatura çıkarması da söz konusu olabilir." (Görüşmecisi 3, Akademisyen)

Suistimallerin önüne geçebilmek için şimdiye değin tecrübe etmediğimiz cinsten çağdaş bir denetim mekanizması kurulmak zorundadır. Ancak böyle bir mekanizma yerelleşmeye dair kaygıları izale edebilecektir.

"Her STK'nın bir fikri, bir tandansı olacaktır. Bundan ürkmemek gerek. STK'nın ne olduğu, kimlerden oluştuğu önemli değil. Önemli olan o işi doğru yapıp yapmadığını sizin denetleyebiliyor olmanız." (Görüşmeci 9, Belediye)

Bu noktada sosyal hizmetlerin sivilleşmesi konusunda büyük tecrübesi olan bilhassa gelişmiş Batılı ülkeler yol gösterici olabilir.

"Avrupa'da mağdur hizmetlerinin STK'lar ve belediyeler eliyle yürütüldüğünü görmekteyiz." (Görüşmeci 11, Belediye)

"Hizmet odaklı bir STK kültürü olduğu için bunun olumsuz etkileri olacağını düşünüyoruz. Devletin STK'larda kimlerin ne sayıda çalışacağına karar vermesi lazım. Bunu sağlayamayan STK'lara fon desteği sağlanmaz. Ben derneğim deyip de herkes çalışmamalı. Devletin ciddi bir kontrolü olmalı. Mesela Londra'da bir derneğin 40 şubesi var. Bizim Aile Bakanlığının kadınlara dönük yaptığı hizmetlerin aynısını yapıyor. Bizim bu işlere ayırdığımız bütçeyle onlarınkini kıyasladığımız zaman, inanın bizimki çok daha fazladır. Bir mağdur hattı kurmuşlar; 3-4 kişi çalışıyor. Bizim burada böyle bir hat kursan en az 300-400 kişi çalıştırırlar." (Görüşmeci 4, ASPB)

Sosyal hizmetlerin sunumunda sivil toplum örgütlerinin katılımı aslında sivil toplum anlayışını tümünden dönüştürecek bir etki yapacaktır. Doğrusu, bu dönüşümü mümkün kılacak bir altyapının ve potansiyelin yavaş yavaş da olsa oluşmaya başladığını kabul etmek gerekir. Türkiye'de sivil toplum örgütleri artan bir biçimde projeler üretmekte ve hatta sınırlı da olsa kimi doğrudan sosyal hizmet faaliyetleri yürütmektedir (örn. Kadın Dayanışma Vakfının insan ticareti mağdurlarına dönük kadın sığınma evi). Bu noktada aslında bir tür devlet – sivil toplum sözleşmesinden ve işbirliğinden söz edilmelidir.

"Avusturya örneğinde her şeyi sivil toplum kuruluşlarına devretmişler... Bütçenin tamamı devlete ait. Belediye de bu işi STK'lara vermiş, hatta ihale olayına dönmüş. Kadına dönük şiddetle ilgili şeyleri mesela ihaleyle bir STK'ya vermişler. Onlar da bu anlamda profesyonelleşmiş. Bence sivil toplum bakışına ve bilincine ihtiyaç var, o kesin ama burda kontrolü elden bırakmamak lazım. 6-8 senedir biz bu kadın konukevlerini işletiyoruz dediler. Bizde olsa kardeşim hep bu STK'ya veriyorsun bu işleri diye itiraz edilir. Onlarda böyle bir sıkıntı olmamış. Toplumsal bir dönüşüme de ihtiyaç var, fikirsel bir dönüşüme... Bizde olsa 2 seneye kalmaz bütün soru önergelerinde, şurda burda bu konu gündeme gelir." (Görüşmeci 4, ASPB)

Sivil toplum örgütlerinin sosyal hizmet sunumunda yer almalarının kimi dolaylı sosyolojik sonuçları da olacaktır. Toplumsal dayanışma olgusu sadece hemşehrlik kanalları üzerinden yürüyemez. Zaten ülkemizde hemşehrlik dayanışmasının ilânihaye süreceğini iddia etmek sosyolojik olarak mümkün değildir, zira modernleşme ve kentleşme süreçleri insanların büyükşehirlerdeki yalnızlığını ve yabancılaşmasını büyük bir hızla pekiştirmektedir. Şu halde, toplumsal dayanışmanın "modern" formlarını inşa etmek zorundayız. Bu noktada dayanışmanın kentli ve modern formu olarak karşımıza sivil toplum çıkmaktadır.

Sosyal hizmet sunumunda yerleşme ve sivil toplum katılımının önkoşulu olarak demokratikleşme zikredilmektedir, ancak bu karşılıklı bir ilişkidir. Demokratikleşme seçme seçilme hakkından daha fazla bir şeydir ve yurttaşların tüm sosyal, iktisadi, kültürel, siyasal süreçlere ve özelde kendilerini ilgilendiren tüm karar alma mekanizmalarına katılımını gerektirmektedir. Bu ise formel yapılarla kolay, yatay ve hak temelli bir ilişkilene kültürü anlamına gelmektedir. Bu bağlamda sosyal hizmetlerin yerleşmesi ve sivilleşmesi yurttaşların formel yapılarla ilişkisini böyle bir düzleme taşıması açısından demokratikleşmeye hizmet edecektir.

Feiock ve Andrew (2006) sosyal hizmet sunumunda sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi aşağıdaki maddeler halinde sıralamaktadır:

- *Özerk hizmet sağlayıcı*: Sivil toplum örgütleri hükümetten tümüyle özerk hizmet sağlayıcılar olabilir.
- *Eşgüdümlü hizmet ortakları*: Sivil toplum örgütleri devletin sunduğu hizmetleri tamamlayıcı hizmetler sunabilirler.
- *Destekli hizmet sunumu*: Devlet sivil toplum örgütlerini doğrudan finans yardımı ve vergi muafiyeti gibi konularda desteklemekten başka aynî yardımlar da yapabilir.
- *Sözleşmeli/aracı*: Devlet sivil toplum örgütlerini hizmet sözleşmeleri yoluyla finanse edebilir.
- *Stratejik rakip*: Devletin sunduğu hizmetlerden hoşnutsuzluk söz konusu olduğunda sivil toplum örgütleri alternatif oluşturabilir.
- *Ortaklık*: Sivil toplum örgütleri hükümeti destekleyici destekleyici bir ortaklık biçiminde çalışabilir. Son zamanlarda bu durum sivil toplum örgütlerin *de fac-to*/fiili olarak sokak düzeyindeki bürokratlar olarak tanımlanması sonucunu doğurmuştur.

Sağlıklı Bir Devir Süreci Nasıl Olmalı?

Sosyal hizmetlerin yerleşmesi sürecine dair öne çıkan başlıklar şunlardır:

- Kapasite oluşturma
- Teşvik
- İdeolojik kaygılar
- Personel devri
- Merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçilik
- Denetleme
- Pilot çalışması
- Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının statüsü

Kapasite Oluşturma

Sosyal hizmetlerin yerleşmesi söz konusu edildiğinde ilk elden akla gelen yapı belediyelerdir. Hâlbuki evvela sorulması gereken soru belediyelerin sosyal hizmet sunumuna ne denli hazır ve yeterli olduğudur. Dönüşüm tedrici olmalıdır, zira henüz bu tür bir kapasite oluşmuş değildir.

"Zamana yayılan bir dönüşüm sağlanmalı. Belediyelerin de kendilerini revize etmeleri bakımından yavaş yavaş olmalı. Belediyelerin kapasiteleriyle ilgili bir konudur bu." (Görüşmeci 12, Akademisyen)

"Bunu zamana yayarak yapmak lazım. Eğer bakanlığımızın sunduğu hizmetleri belediyelere devretmek ise söz konusu olan, bunu tabiri caizse cami avlusuna bırakıp kaçır gibi yapmak doğru olmaz. Bahsettiğimiz birimlerin hizmet sunum kalitesini artırmaya dönük birtakım çalışmalar yapılması gerektiğini düşünüyorum." (Görüşmeci 1, ASPB)

Peki kapasite oluşturma çalışmasında nasıl bir yol izlenmeli? Evvela bu çalışma için bir takvim hazırlanmalı ve ilgili taraflarla zamana yayılan bir çalışma yapılmalıdır. Diğer taraftan, bu çalışma mutlaka hizmet standartlarının belirlenmesi çalışmasına koşut bir biçimde seyretmelidir, zira belediyelerin kapasitesinden daha önemli olan konu hizmetlerin nasıl ve hangi kriterlerle yürütüleceğidir.

"Türkiye'de kamu yönetimi bölümleri var. Verimlilik Genel Müdürlüğü var. Ya da TO-DAİE var. Buralarda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına katkı verecek pek çok akademisyen ve uzman var. Yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturdukları birlikler var. Bunlar nasıl su hizmetleri yönetimi, zabıta hizmetleri yönetimi, çöp hizmetleri yönetimi konusunda birbirlerine tecrübe aktarımında bulunabiliyor ya da eğitimler sunabiliyorlarsa sosyal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunumuna yönelik de bir çalışma pekâlâ başlatılabilir. Belediyeleri bu hizmet sunumuna hazırlayabilmek için bir takvim belirlenmeli. 3 yıl, 5 yıl, 7 yıl civarında." (Görüşmeci 1, ASPB)

"... Bu geriye kalan 51 belediye ne olacak peki? İşte bu yüzden bundan sonra yapılacakları bir gelişme fazı çerçevesinde ele almak gerekecek. Bir takvim belirleyerek, söz konusu bütün belediyelerde istihdam edeceğimiz personelin eğitiminden geçiyor. Tabi merkezi yönetimin de otorite ve denetimi olmak zorunda, yol göstericiliği." (Görüşmeci 1, ASPB)

"Konuşuyoruz ama hazırlık yapmıyoruz." (Görüşmeci 1, ASPB)

Teşvik

Belediyelerin kapasitelerinin artırılması kadar önemli bir başka konu sosyal hizmet sunumuna teşvik edilmeleridir, zira bu konu Türkiye için henüz yenidir ve belediyeler kimi kanuni zorunluluklara rağmen bu alanda etkin olmayı tercih etmeyebilmektedir. Teşvik hem finansal hem de hizmet kalitesine dair farklı boyutları içermelidir.

"Mesela kadın sığınma evi konusu orta büyüklükte bir belediye için mayınlı arazi olabilir. Belediye için sorun teşkil edebilir ve oy kaygısı güden bir belediye için bu hizmetlerden çekinilebilir. Ama maddi olarak desteklenirse yani merkezi yönetim yerel yönetimlerin arkasında olduğunu hissettirirse, itici nedenlerin önüne birtakım çekici nedenler koymayı başarabilirse zannediyorum yerel yönetimler de bu işi yürütmeyi isteyeceklerdir. Fakat çok cazip bir alan olmadığını da söylemek gerek. Çünkü mem-

leketin kırılğan kesimlerinden bahsediyoruz. Sosyal hizmet sadece parasal yardım demek değil." (Görüşmeci 1, ASPB)

Bilhassa finansal bir teşvik olmazsa olmazdır, zira Türkiye'deki idari yapılanma gereği belediyelerin ilgi alanlarına dair bir dayatma veya zorlamanın mümkün olmadığı açıktır. Öyleyse, çekici bazı unsurlar oluşturulmak zorundadır.

"Devletin belediyeler üzerinde hiçbir yaptırımı yoktur. Mesela siz bir yaşlıya vermeniz gereken şeyi vermediniz... Adli bir süreç dışında merkezi hükümet belediyeye hiçbir yaptırımda bulunamaz. Dolayısıyla bizim belediyeleri zorlayıcı değil, teşvik edici bir sistem geliştirmemiz gerekiyor. Bu tabi ki finansal bir teşvik olacak." (Görüşmeci 2, KB)

Teşvikin finansal boyutu dışında da formları oluşturulmalıdır. Bu noktada belediyelerin iyi uygulama örneklerini paylaşabilmeleri için platform ve formlar oluşturulmalıdır. Kimi belediyelerin ihtisaslaştığı hizmetlerde diğer belediyelere rehberlik etmelerini sağlayacak bir sistem oluşturulmalıdır.

"Büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere rehberlik yapması için ilave bir teşvik sistemi kurulabilir. Belediye belediyenin dilinden anlar." (Görüşmeci 1, ASPB)

"... Fakat burada merkezi otoritenin yapması gereken 3-4 başlıkta fonksiyonlar olduğunu düşünüyorum. Takip, kontrol, koordinasyon, motivasyon. Koordinasyonu özellikle önemsiyorum çünkü iyi uygulama örneklerini paylaşma konusunda merkezi otorite yol gösterici olacak. Falanca belediye falanca sorununu şu şekilde aştı. Siz de bunu böyle yapabilirsiniz gibi." (Görüşmeci 2, KB)

Türkiye'de mahalli idarelerin gelir kalemleri şu maddelerden oluşmaktadır:

- Vergi gelirleri
- Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri
- Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler
- Faizler, paylar ve cezalar
- Sermaye gelirleri
- Alacaklardan tahsilatlar

2013 yılı itibariyle yaklaşık 84 milyar TL olan gelirlerin yaklaşık %10'u vergilerden oluşmaktadır. Gelişmiş Batılı ülkelerde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin ne denli önemli olduğu düşünüldüğünde, ülkemizde sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerce sağlıklı bir biçimde yürütülebilmesi için finansal teşviklere ne kadar ihtiyaç olduğu çok açıktır.

İdeolojik Kaygılar

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesinin önündeki çoğu zaman itiraf edilmeyen en büyük engellerden biri de politik ve ideolojik kaygılar ve çekincelerdir. Bu kaygı ve çekincelerin de başında çocuk refahı alanı gelmektedir.

"Türkiye'de yerleşmeye ihtiyaç var mı? Var. Ama Türkiye'nin kendi koşullarını göz önünde bulundurarak böyle bir şeye girmek lazım. Mesela en büyük endişelerden biri, doğuda yetişen bir çocukla batıda yetişen bir çocuk arasında fark olur... Fikirselsel, ideolojik şeyler öne çıkabilir yani." (Görüşmeci 7, Akademisyen)

"İşte çocuk hizmetlerini devredeceğiz ama falanca belediye falanca ideolojisi doğrultusunda çocukları istismar eder mi? İnsanların zihninde mutlaka böyle soru işaretleri olacaktır. Taşraya devredilmesi böyle en kolay alanlardan başlarsa mesela engellilere dönük hizmetlerin devri konusunda böyle bir kaygı olmayacaktır." (Görüşmeci 13, ASPB)

"Sıkıntının çocuklarla ilgili konularda olacağına ilişkin yaygın bir kanaat var. Devlet olarak artık onların ailesi siz olmuş oluyorsunuz. Onun dışında kadına yönelik hizmetlerde de ben belediyelerin oy kaygısıyla defansa yönelik dirençli tutumlar içinde olacaklarını ben âcizane öngörüyorum. Denetimde suiistimali engelleyecek bir yapı oluşturmamız lazım." (Görüşmeci 13, ASPB)

"Sosyal belediyecilik alanında teşvik yüksek fakat belediyeler farklı hepsinin farklı özellikleri var. Hedef ve ideolojileri farklı. Çocuk konusu istismara çok açık olduğu için çocuk bakımını belediyeler sağlayamaz." (Görüşmeci 5, ASPB)

Hâlbuki bu türden kaygıların hâlihazırdaki yapı içinde de söz konusu edilmemesi için hiçbir yeterli neden bulunmamaktadır. Bu türden kaygıları haklı çıkaracak uygulamalar merkezi bir denetim kültürünün eksikliğini ve demokratikleşme kültürünün oluşmamış olduğunu göstermektedir. Merkezi veya yerel, evvela çağdaş bir sosyal hizmet sunumunun standartları, güçlü ve doğru bir denetleme mekanizması kurulduktan sonra bu türden kaygılar anlamsızlaşmaya başlayacaktır.

"Özellikle Doğu ve Güneydoğudaki bazı belediyelere devredildiğinde nasıl bir gençlik yetiştirileceğine dair kaygılar var. Biz böyle bir kaygı taşımıyoruz. Biz (bürokratlar) siyasi olmadığımız için. İki düzey var; biri teknik, diğeri siyasi. Toplantıların çoğu siyasi düzeydeki kaygılarla geçiyor. Bırakın ona siyasetçiler karar versin. Kamunun kaçırdığı şeylerden birisi, kendi alanı dışındaki kaygılardan dolayı kendi alanını tam olarak icra edememesi." (Görüşmeci 2, KB)

Politik ve ideolojik kaygılardan biri de belediyelerin sosyal hizmet sunumunda oy kaygısıyla hareket edeceğine dairdir. Belediyeler elbette oy kaygısı güdecektir ve tam da bu nedenle toplumun tüm kesimlerine ulaşmak zorundadırlar. Sosyal hizmet sunumu da bunun dolaylı araçlarından biridir. Bu noktada güçlü ve bağımsız bir şikâyet mekanizması oluşturulmak zorundadır. Diğer taraftan, tedricen sosyal hizmet sunumu oy kaygısına değil, bir yurttaşlık hakkına ve belediyelerin sorumluluğuna dönüşecektir. Hâlihazırdaki yapıda dahi belediyelerin oy kaygısına karşılık gelmeyen uygulamaları bulunmaktadır.

"Örneğin bir şefkat evleri projesi vardır. Bu yerel idareye oy getirmeyen bir proje-

dir. Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyükşehirlerde hastaneler vardır ve insanlar tedavi amaçlı bu şehirlere gelirler. Konaklama sorunu yaşadıkları zaman bu şefkat evi dediğimiz evlerde, hastanedeki birimlerden tedavi aldığınızı belirten evrakla direk gelip konaklayabiliyorsunuz. Size yemek veriyorlar ve aynı zamanda hastaneye gidişinizi sağlıyorlar. Yani biraz ideolojiden uzak ve oy kaygısı gütmeyen projeler de var." (Görüşmeci 8, Belediye)

Personel Devri

Sosyal hizmetlerin yerleşmesi tartışmalarından en çok öne çıkan konulardan biri de personel devrinin nasıl gerçekleştirileceğidir. Hâlbuki asıl sorulması gereken soru şudur: Devredecek kadar çok sosyal hizmet personelimiz var mı? Türkiye maalesef sosyal hizmet sunumunda çağdaş standartların gereği olan yeterli meslek elemanlarından yoksundur. Yerleşmenin bir başka zorunlu sonucu meslek elemanına olan ihtiyacın artması olacaktır. Bununla birlikte son on yılda özellikle yeni sosyal hizmet bölümleri açılmıştır. Hızla yüksek sayıda mezun vermeye devam eden bu bölümlerin meslek elemanı açığını ne kadar sürede ve hangi kalite-de kapatabileceğinin hesaplanması ve buna dönük projeksiyonların yapılması gerekmektedir. Hâlihazırda 17'si devlet ve 13'ü vakıf üniversiteleri olmak üzere 30 aktif örgün sosyal hizmet bölümü bulunmaktadır. Bundan başka 2 de açık öğretim fakültesine bağlı sosyal hizmet bölümü vardır. Yılda ortalama yaklaşık 100 mezun vermesi beklenen bu bölümlerin söz konusu açığın kapanmasına yardımcı olacağı açıktır. Şu halde, personel devri mi yoksa yeni personelle yerleşme mi söz konusu edilmelidir, tartışılmalıdır.

"Biz bakanlık olarak altına girdiğimiz yükün altından kalkacak bir personele sahip değiliz. Bizim muadilimiz olan Almanya'da 80 milyon nüfusa mukabil 80 bin sosyal çalışmacı var. Bizim bakanlığımızda ise 1500 civarında sosyal çalışmacı var. Fakat son on yılda söz konusu bölüm sayıları artırıldı. Belediyeler tecrübeli personel için cazip birtakım koşullar hazırlayacaktır elbette ama ben belediyelere devrin tabiri caizse sıfır kilometre yepyeni kadrolarla yapılması gerektiğini düşünüyorum." (Görüşmeci 1, ASPB)

Hâlihazırdaki tecrübeli personelin devri konusunda kilit rol oynayacak unsur bu personelin tecrübesidir ve belediyelerin bu tecrübeden istifade etmesini sağlayacak bir altyapı oluşturulmalıdır. Büyük oranda yeni personelle gerçekleştirilecek olan yeni sosyal hizmet sunumunda tecrübeli personel yol göstericilik yapacak ve yeni personele bir bakıma süpervizyon hizmeti temin edecektir.

"Hâlihazırda görevli olan personel, zaten hepitopu 1500 kişilik bir sosyal hizmet personelinde bahsediyoruz. Sosyal çalışmacı, Psikolog olarak o kadar bile değil. Bunlardan belediyeler performansa dayalı ayrı bir ücretlendirme sistemi benimseyip... Tercih edilmeyen iller ne yapacak? Onlar kendi açılardan fırsat eşitliğini sağlayabilmek için birtakım cazip koşulları oluşturacaklar. Fakat kanaatimce yeni açılan sosyal hizmet bölümleri düşünülürken belediyelerin personel ihtiyacını karşılayacak o yöre insanı da olacaktır." (Görüşmeci 1, ASPB)

Söz konusu yerleşmenin hâlihazırdaki personel üzerinden tasarlanması büyük hata olacaktır. Yerleşmeden maksat ihtiyacı yerinde saptamak ve yerinde etkili ve verimli çözümler üretmekse bu noktada yerel yönetimlerin bu ihtiyacı karşılayacak personelini seçme özgürlüğü olmak zorundadır.

"Devirle alakalı insanlarda şöyle bir algı olacaktır. Ya düne kadar bakanlık personeliydik şimdi belediye personeli oluyoruz. Eğer o konuda birtakım güvenceler verilirse... Personel devri yerine büyük ölçüde yeni alımlarla yapılması gerektiğini düşünüyorum... Ama devirden sakınan birtakım personel olacaksa başka birtakım bakanlıklara geçişin de önü açılarak, belki tecrübeli olanlarının dediğim gibi belediyelerin sunacağı cazip imkânlarla razı olup belki de ayrılacak olanlar da vardır. Yani planlamanın bu bakanlığımızdaki 10-12 bin kişi üzerinden yapılmaması gerektiği kanaatindeyim. Yerel yönetimlerin planlamasını kendi ihtiyaç duyduğu personel formatında yapması gerektiğini düşünüyorum." (Görüşmecisi 1, ASPB)

Personel devri söz konusu ise evvela hâlihazırda sadece merkezi yapının personel sayısını değil, ayrıca belediyelerin de personel sayısını bilmek ve buna uygun bir planlama yapmak gerekmektedir. 2012-2013 yılları itibariyle Türkiye'de mahalli idarelerin personel sayısı aşağıdaki gibidir:

Tablo 4. Mahalli İdare Türüne Göre Kamu Personeli Sayısı

Tür	Memur		Sözleşmeli Personel		İşçi				Toplam	
	2012	2013	2012	2013	Sürekli		Geçici		2012	2013
İl Özel İdaresi	9.559	11.050	1.950	137	22.000	20.222	319	182	33.828	31.591
Belediyeler	84.313	102.672	18.772	1.302	86.269	83.567	6.198	7.238	195.552	194.779
Belediyelere Bağlı İdareleri	8.405	10.431	1.812	117	15.465	14.732	290	256	25.972	25.536
Mahalli İdare Birlikleri	794	1.560	428	154	2.753	3.116	1.362	2.316	5.337	7.146
Toplam	103.071	125.713	22.962	1.710	126.487	121.637	8.169	9.992	260.689	259.052

Kaynak: TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü "2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu."

Görüldüğü gibi, mahalli idarelerin personel ihtiyacı daha çok sürekli ve geçici işçi pozisyonlarıyla sağlanmaktadır. Toplamda ise mahalli idareler personeli toplam kamu personelinin ancak yaklaşık %10'unu oluşturmaktadır. Bu durum personel devrinden daha öncelikli bir meseleyi, ülkemizdeki merkezîyetçi anlayışın egemenliğini göstermektedir. Sosyal hizmetlerin devrinden daha öncelikli olan konu genel olarak kamu yönetimi anlayışının dönüşümü ve yerleşmesidir.

Tablo 5. 2013 Yılı Mahalli İdareler Personelinin Kamu Personeline Oranı

Personel Türü	Toplam Kamu Personeli	Toplam Mahalli İdareler Personeli	%
Memur	2.289.011	125.713	5,49
Sözleşmeli Personel	129.601	1.710	1,32
Sürekli İşçi	279.232	121.637	43,56
Geçici İşçi	19.260	9.992	51,88
Toplam	2.717.104	259.052	9,53

Kaynak: TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü "2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

Personel harcamalarına bakıldığında belediyelerin personel harcamalarının toplam harcamalarına oranına bakıldığında yaklaşık %15 gibi bir oranla karşılaşılmaktadır (TC İçişleri Bakanlığı, 2014). İlçe belediyelerinde bu oran %19 iken büyükşehir belediyelerinde %8'dir. Belediyenin hacmi küçüldükçe personele ayırdığı bütçe artmaktadır. Yani büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler kaynak yaratmada zorlanmakta ve harcama kalemlerini ve elbette sundukları hizmetleri çeşitlendirememektedir.

Merkeziyetçilik mi yoksa Ademi Merkeziyetçilik mi?

Yerelleşme bir sabite olarak sosyal hizmet sunumunun önemli bir boyutunu oluşturmaktadır, ancak gerçekte yerleşmenin ne olduğuna dair tartışmalar oldukça sığdır. Gerçek anlamda bir yerleşme için her şeyden evvel demokratikleşme, sivil toplum katılımı, güçlü denetleme mekanizmaları ve şeffaflığa ihtiyaç vardır.

Hambleton'a göre (1988) yerinden yönetimin üç temel boyutu vardır: Siyasal boyut, karar verme boyutu ve hizmetin bütünleşmesi boyutu. Ayrıca, yerinden yönetim beş amaçtan oluşan bir süreçtir:

- Söz konusu olan hizmetin geliştirilmesi,
- Yerel sorumluluğun geliştirilmesi,
- Kaynakların önceliklere göre dağıtılmasının sağlanması,
- Yerel yönetimin hizmetlerine halk desteğinin artırılması ve
- Çalışanların geliştirilmesi.

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi bağlamında aslında bir tür "yerinden yönetim"den bahsedilmemektedir, ancak nihai hedef olarak yerinden yönetim seçilmeli ve altyapı buna dönük olarak hazırlanmalıdır. Bununla birlikte kadim merkeziyetçi anlayışın bu süreçteki varlığını amaca dönük olarak işlevsel kılmak gerekmektedir.

"Sosyal sorunlar canlı bir alan. Yeni sorunlara yönelik yeni hizmet formları da üretilebilir. Eğer her bir yerel birim kendisine has birtakım sosyal sorunlarla mücadele etmek zorunda kalıyorsa hepsine buradan aynı reçeteyi göndermemiz sağlıklı olmayacaktır. Türkiye bir federal veya bölgesel devlet değil. Merkezi otorite temelli başıboş bırakmayacaktır zaten." (Görüşmecisi 14, Akademisyen)

"Merkezi hükümetin de politika, standart ve denetim dışında uygulamadan da tamamen çekilmemesi gerektiğini düşünüyorum." (Görüşmeci 15, ASPB)

Merkezi yapının yol göstericiliği yerelleşme sürecinin ilk evresinde bilhassa önem arz edecektir. Bu nedenle hâlihazırdaki teşkilat yapısının bozulmamasının önemini ifade eden görüşler de bulunmaktadır. Böylece hem sürece rehberlik ve yol göstericilik yapılmış hem de sürecin sağlıklı gidip gitmediğinden emin olunmuş olacaktır. Muhtemel bir geriye dönüş söz konusu olduğunda bunun daha az hasarla atlatılması sağlanmış olacaktır.

"Çok ciddi bilgi birikimi olan kuruluşlardan bahsediyoruz. Geçiş aşamasında o yapı korunmalı; hatta bilgi aktarımı sağlanmalı; bir süre birlikte devam etmeli ve daha sonra eğer uygun olduğu düşünülürse aktarılmalı. Yani bu bir süreç olmalı." (Görüşmeci 2, KB)

"Çalışmazsa eğer, ya belediyeler bu işi zaten yapamayacakmış, iyi ki kendi sistemimizi bozmamışız diyeceğiz. Yani iyi giderse, bakanlık da yavaş yavaş kendi birimlerini orada küçültebilir. Belediyeye protokol yapıp o hizmet binasını verebilir... İnsanları harcamadan deney yapmanız için de mevcut sisteminizi bozmadan deney yapmanız gerekir." (Görüşmeci 2, KB)

Peki merkezi yapının korunmasının diğer sonuçları ne olacaktır? Bu noktada diğer bakanlıkların ve kamu kurumlarının uygulamaları önemli bir tecrübe ve birikim oluşturmuştur ve bunlardan istifade edilebilir.

"Aile Bakanlığı mevcut kurum ve kuruluşlarını kapatmayacak. Devretmeyecek. Aile Bakanlığı standartları belirleyecek. İzleme ve denetim sistemini kuracak. Aile izleme sistemini kuracak. Sağlık Bakanlığı ile özel sektör arasında kurulan ilişkinin aynısını Aile Bakanlığı belediyeler, il özel idareleri ve hatta STK'lar ve özel enstrümanlarla ama ilk etapta belediyeler ve il özel idareleri diyebiliriz kuracak. Hizmet standartlarında hizmet kalitesini belirleyecek. Mesela A kalite yaşlı hizmeti şudur. Üst sınır. B kalitesi şudur. Ya da her bir işlem şudur. Ve bedeli şudur. Belediyelerle şöyle bir anlaşma yapacak. Standartlarım bu. Denetim kalitem bu ve her bir hizmet başına ödeyeceğim para şu. Böylece bakanlık ilk etapta böyle yapısal bir kırılma yapmayacak. O ildeki huzurevini tutmaya devam edeceğiz... Yüzlerce çeşit hizmeti siz belirleyeceksiniz. Şunu diyeceksiniz. Mesela yatılı bakımın fiyatı şudur. Evde bakımın fiyatı budur. Tıpkı MR'nin fiyatı şudur, kırığın fiyatı şudur gibi... Sağlık hizmetinden daha çeşitli değil. Bunu Sağlık Bakanlığı yapıyor. Milli Eğitim Bakanlığı özel rehabilitasyon merkezlerinde yapıyor." (Görüşmeci 2, KB)

Denetleme

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi için en önemli önkoşulların başında denetleme gelmektedir. Güçlü bir denetleme mekanizması kurmadan yerelleşme uzak bir hayalden öteye geçemeyecektir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı denetleme işlevini üstlenecektir, ancak bundan başka yerelde ayrı denetleme mekanizmaları oluşturulmalı ve mümkünse bu işi bağımsız denetleme kuruluşları yapmalıdır. Gelişmiş Batılı ülke örneklerinde farklı formlarda ama aynı anlayışla denetleme mekanizmasının kurulduğunu görüyoruz.

"Bağımsız denetleme mekanizmalarının kurulması lazım." (Görüşmeci 16, ASPB)

"Denetleme konusunda yurtdışında farklı uygulamalar var. İngiltere'de mesela merkezi bir, Ofsted diye denetim birimi var. Tüm ülke çapındaki sosyal hizmet kuruluşlarını denetliyor mesela. Ofsted hem Milli Eğitimle ilgili hem de sosyal hizmetlerle ilgili kuruluşları denetliyor mesela. Şeyde, Avusturya'da biraz daha farklı. Orada denetimi yerel yönetimler içinde bir birim oluşturulmuş, o birim denetimi yapıyor. Yerel yönetim hem hizmeti sunuyor hem denetimi yapıyor ama daha üst bir ombudsmanlık sistemi de var ayrıca. Hollanda'da mesela tamamen ayrı merkezi bir denetim birimi var." (Görüşmeci 4, ASPB)

"İyi hazırlanmış, check-list'lerle oluşturulmuş bir denetim formu mu dersiniz, denetim şablonu mu? Merkezden de olmalı ama bağımsız denetim firmaları aracılığıyla özellikle sürecin daha sağlıklı yürütülebileceğini düşünüyorum. Çapraz denetim en makulü olacaktır yoksa tek bir denetim organı olursa onun da suiistimal edilebilme ihtimali var. Denetim de kendi içinde ayrılarak. Nasıl? Mesela mali denetimi farklı bir firma yapacaksa, onun dışında çocuk hizmetlerine dönük denetimi o alanda ihtisas sahibi denetim elemanlarından... Fakat bununla ilgili mevzuat altyapısının hazırlanma sürecinin hizmetlerin yerelleşmesine dönük mevzuat altyapısı süreciyle eşzamanlı olarak yürütülmesi gereğine şüphe yok." (Görüşmeci 1, ASPB)

Denetleme sadece yerleşen sosyal hizmet sunumu için değil, hâlihazırdaki yapı için de olmazsa olmaz bir unsurdur. Önemli olan sosyal hizmet sunumunun mali denetimi değil, hizmet kalitesinin denetimidir. Günümüzde bunun pek çok olumsuzlukları gözlenmektedir. Örneğin, evde bakım hizmetlerinde bakım heyetleri engelliye bu hizmetten yararlanıp yararlanamayacağını tespit etmek üzere ziyaret etmekte, ama daha sonra heyetlerin ev ziyareti bazen 2-3 yılda bir gerçekleşmektedir. Engellinin bakımını üstlenen kişi veya engelliye bir rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilememekte ve daha kötüsü engellinin nitelikli bir bakım alıp almadığı denetlenememektedir.

Pilot Çalışması

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi sürecinin çok iyi bir ön hazırlık evresi olmak zorundadır. Bunun için görüşmeciler genellikle bir tür pilot uygulamasının yararlı olacağını ifade etmişlerdir. Pilot çalışması bölgelerin farklı özellikleri dikkate alınmak suretiyle birden çok yerde eşzamanlı olarak uygulanmalıdır.

"Parça parça olmasının dezavantajları da var. Şimdi bu hizmetleri belediyelere devrettiğinizde belediyeden belediyeye hizmet kapasitesi de değiştiği için farklı sorunlarla karşılaşacaksınız. Parça parça yaptığımızda bu sorunların hepsi görünür mü? Belki bu şekilde belediyeleri sınıflandırarak karşılaşılabileceğimiz sorunlara göre, belki gelişmişlik durumlarına göre farklı yerlerden pilot iller seçilerek de bu yapılabilir. Ama seçilen pilot ilde hizmet parçalanmadan o ilde tüm hizmetlerin yerelleşmesi belki daha iyi olabilir." (Görüşmeci 9, Belediye)

"Hizmet standartları açısından problem olabilir... Her bölgede bir pilot yapılabilir. Böylece bölgelerin yapısına uygun da hizmetler sınanmış olabilir." (Görüşmeci 17, Hakim)

Bu pilot çalışmalarının bir de dolaylı sonucu olacaktır. Sosyal hizmet sunumundaki diğer kamu aktörleri de bu uygulamadan istifade edip hizmetlerini yerelleştirme yönünde teşvik edilebileceklerdir. Adalet Bakanlığı Mağdur Hakları Daire Başkanlığından bir temsilcinin şu ifadesi bunu doğrulamaktadır:

"Pilot uygulamalarla yapılabilir. Biz de mağdur hakları konusunun devlet orijinli başlayıp STK'lar eliyle yapılabilir hale gelmesini düşünüyoruz. Aile Bakanlığı yerleşirse biz de buna uygun bir sistem kurarız. Bizim zaten kendi kanunumuzda belediyelere yükümlülük yükleyen, kanun tasarımızda bir madde var. Eğer bu devir gerçekleşirse, bu tasarıdaki maddeyi formatlayabiliriz." (Görüşmeci 17, Hakim)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Statüsü

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları sadece sosyal hizmetlerin yerelleşmesi değil, ayrıca sosyal hizmet ve sosyal yardım ilişkisi bağlamında da ciddi tartışma konusu olan bir yapıya sahiptir. Bir yandan oldukça başarılı bir yardım sistemi kurmayı başarmış olan vakıflar iyi bir uygulama örneği olarak ele alınırken, diğer yandan sosyal yardımları bir tür sosyal hizmet bağlamına taşıyamıyor oluşlarıyla eleştirilmektedir. Bununla birlikte, saha çalışması neticesinde yerleşme çerçevesinde vakıfların akıbetinin ne olması gerektiğine dair ciddi fikirler oluşmamıştır.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü temsilcisi vakıfların önemli bir işlevi olduğundan hareketle belediyelere devredilmelerini tartışmalı bulmakta ve sadece mütevelli heyetinde bir değişimin olabileceğini savunmaktadır.

"SYDV'lerin aslında bir yerel karar alma mekanizması var ama bütünleşik sistem sayesinde biz her şeyi buradan takip edebiliyoruz. Vakıflar bir kere her il ve ilçede olmalı. Vatandaşa en yakın noktada olmalı... Mütevelli heyetinin yapısı belki gözden geçirilebilir... Belediyelerin sosyal yardımları üstlenmesi çok tartışmalı bir şeyi de beraberinde getirebilir." (Görüşmeci 18, ASPB)

"Teknolojik altyapı olması bizim işimizi çok kolaylaştırıyor." (Görüşmeci 18, ASPB)

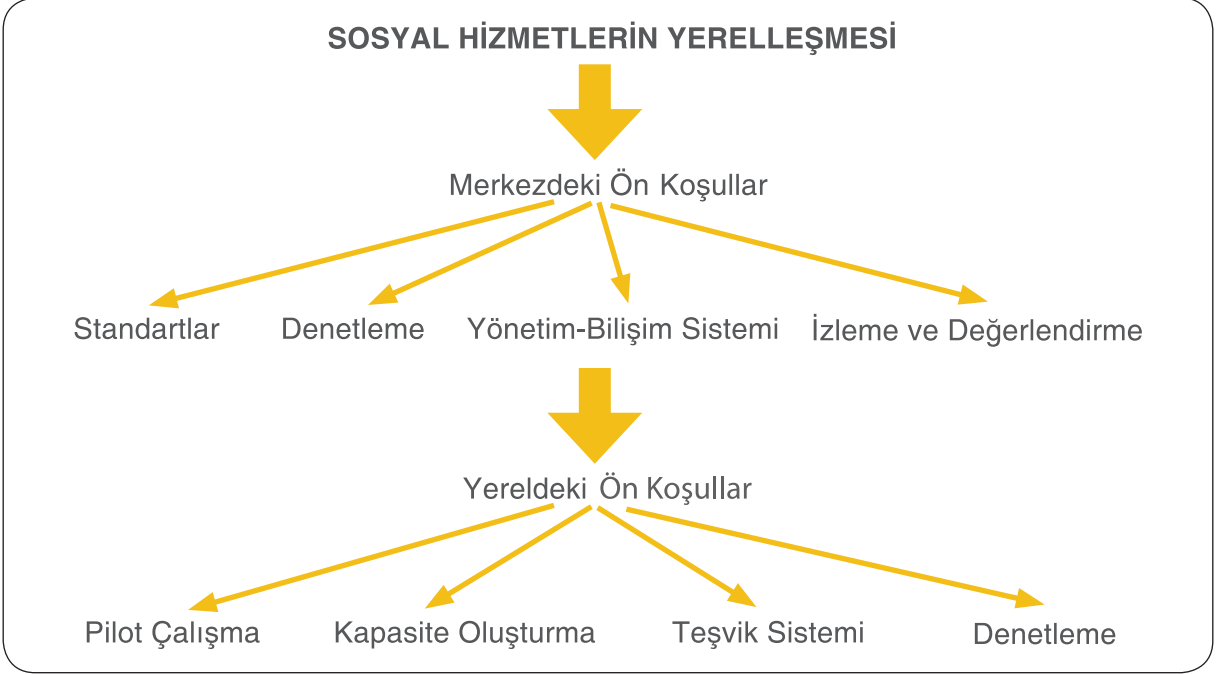
Diğer yandan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına kuşkuyla yaklaşanlar da bulunmaktadır. Bunun nedeni sosyal yardımların sosyal hizmetlerle birlikte ele alınmaması durumunda önemli ve sürdürülebilir katkılarının sınırlı olmasıdır. İki öneri öne çıkmaktadır. Vakıflar ya tamamen gerçek anlamda "vakıf" statüsüne dönüştürülür veyahut bir mevzuat değişikliği neticesinde sosyal hizmetlerle birlikte yeniden kurulmasına dönük bir çalışma yapılır.

"Bu SYDV'leri tamamen vakıf statüsüne çevirmek lazım... Bana sosyal yardımlar en rahat yerleşebilecek şey gibi geliyor. Bunlar zaten tamamen yerelde işliyor. Bir mütevelli heyeti var. Para dağıtıyorsunuz zaten hizmet sunmuyorsunuz ki." "Sosyal

hizmetler belediyelere devredilecekse SYDV'lerle çok yakın bir işbirliğini sağlayacak bir mevzuat değişikliğine gidilebilir. Mevzuatta bir saflaştırmaya gidilirse şu andaki yapısıyla çok daha iyi hizmetler üretebileceğini düşünüyorum. Fakat sosyal hizmetlerden farklı olarak tek başına sosyal yardım bir anlam ifade etmez. En kritik karar iyi bir mevzuat altyapısı hazırlamak olacaktır." (Görüşmeci 7, Akademisyen)

YOL HARİTASI VE ÖN KOŞULLAR

Grafik 1. Yerelleşme Ön Koşulları



Sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların yerelleşmesi süreci kapsamlı bir çalışmayı gerektirmektedir. Yukarıdaki adımların gerçekleşebilmesinin de ön koşulları vardır. Bunlar;

- Kapsamlı bir ihtiyaç ve durum analizi
- Kapsamlı bir sosyal etki değerlendirmesi
- İlgili tüm tarafları içeren, niceliksel ve niteliksel araştırma tekniklerinin kullanıldığı bilimsel araştırma
- İlgili tüm tarafların katıldığı çalıştaylar ve çalıştay analizi
- İlgili mevzuatın değişimine dönük çalışmalar
- Personel ve mekâna dair envanterin çıkarılmasına dönük çalışmalar
- Evde bakım hizmetleri, engelli rehabilitasyon merkezleri ve özel huzurevleri gibi uygulamalara dönük değerlendirme
- Mevcut meslek elemanı sayısının belirlenmesine ve yakın gelecekte mezun olacak meslek elemanlarına dönük projeksiyon yapılmasına dönük çalışmalar
- Hâlihazırda büyükşehir belediyesi ve belediye düzeyinde iyi uygulama örneklerinin analizine dönük çalışmalardır.

Merkezdeki Ön Koşullar

Yerelleşme gibi köklü bir değişime hacet olmaksızın hâlihazırdaki sosyal hizmet sunumunu çağdaş normlara uygun bir hale getirmek sosyal devlet olmanın gereğidir. Bunun için hizmet sunumunun standartlarının belirlenmesi ilk elden gerekli olan iştir. Yerelde sil baştan bir sosyal hizmet sunumunun tehlikeleri göz önünde bulundurulduğunda standartların oluşturulması sosyal hizmet sunumunun yeni aktörlerine rehberlik edecektir. Bu noktada gelişmiş ülke örnekleri ve meslek örgütlerinin çalışmalarından istifade edilebilir. Standartların oluşturu-

rulmasıyla birlikte bir tür sertifikalandırma sistemi de mutlaka kurulmalıdır.

Standartları müteakiben yapılması gereken bir diğer önemli iş tüm Türkiye'deki vak'aları takip etmeyi sağlayacak olan yönetim-bilişim sisteminin kurulmasıdır. Bu sistem aşağıdaki sonuçları doğuracaktır:

- İzleme ve değerlendirme
- Çağdaş vak'a yönetimi
- Gerçekçi ihtiyaç analizi
- Hesap verebilirlik
- Şeffaflık
- Etkililik ve verimlilik
- Sorun alanlarına dair sağlıklı ve gerçekçi göstergelerin tespiti
- Planlı müdahale imkânı
- Denetim

Kurulacak bu sistem sayesinde yereldeki uygulamaların takibi ve denetimi mümkün olacak ayrıca, yurttaşların mobilitesi söz konusu olduğunda sunulan hizmetlerin akamete uğraması engellenecektir.

Bundan başka, sosyal hizmet sunumunun temelinde yatan en önemli boyutlardan biri denetimdir. Denetim maalesef sadece mali boyutuyla anlaşılmaktadır. Hâlbuki denetim yurttaşların hakkı olan nitelikli sosyal hizmetlerin teminatıdır. Diğer yandan, yerelde sosyal hizmet sunumuna dair en önemli kaygıların başında politik ve ideolojik tutumlar gelmektedir. Hizmetin niteliğini önemseyen ve önceleyen bir denetleme anlayışı bu türden kaygıları da izale edecektir. Denetimin ilerde bağımsız kuruluşlara devredilmesi planlanmak koşuluyla geçiş aşamasında taşradaki unsurlarıyla beraber merkezi bir denetleme sisteminin kurulmasında yarar vardır.

Yereldeki Ön Koşullar

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi kaçınılmaz olarak ülkemizin gündemine gelmiştir ve dünyadaki trendler de aksini göstermemektedir. Ancak yerelleşme mutlaka tedrici bir süreci izlemelidir. Ülkemizdeki geleneksel merkezîyetçi kamu yönetim anlayışının dönüşmesi için zamana ihtiyaç vardır. Söz konusu insan ve bilhassa incinebilir durumdaki insan olduğunda böylesi bir dönüşümün sonuçları iyi hesaplanmak durumundadır.

Bu tedrici sürecin birinci basamağını pilot çalışmalar oluşturmalıdır. Ülkemizdeki pilot uygulamalar genellikle bilimsel süreçlere ve analizlere tâbi tutulmadığı için bu uygulamaların ne derece etkili olduğunu kestirmek güç olabilmektedir. Bunun için sosyal hizmet sunumu bakımından mutlaka ülke yapısını temsil kabiliyeti olan örneklemeler üzerinde çalışmak ve sosyal, kültürel, siyasal, iktisadi parametrelere göre belirlenmiş farklı bölgelerde birden çok pilot uygulaması yapmak gerekmektedir.

Böyle bir çalışmanın etkililiğini değerlendirmek üzere evvela standartların belirlenmiş olma-

sı vazgeçilmez bir önem taşımaktadır. Bundan başka, hâlihazırdaki yapı bir tür kontrol grubu işlevi görecektir ve mukayese yapmamıza izin verecektir.

Bir diğer husus yereldeki aktörlerin (belediyeler, sivil toplum örgütleri, vb.) kapasitelerinin geliştirilmesidir. Bu sadece mali açıdan desteklenmeleri anlamına gelmemektedir. Uygun hizmetlerin sunulabilmesi için gerekli altyapının hazırlanması gerekir. Mekânsal kapasiteden daha önemli olan şey insan sermayesidir. Mevcut personelin liderliğinde ve rehberliğinde yeni meslek elemanlarının istihdamı öncelikli bir meseledir. Diğer yandan, mevzuat değişikliğinin odaklanması gereken hususlardan biri belediyelerin sosyal hizmet, sosyal yardım gibi konulardaki bütçe kalemlerinin artırılmasıdır.

Kapasite oluşumunun bir boyutu da bilhassa belediyelerin yetki, sorumluluk ve mali kaynaklar konusunda güçlendirilmeleridir. Ayrıca kaynak üretme yetkisi de söz konusu edilmeli ve tüm bunların altyapısı olarak, söz konusu tüm hizmetlerin belediyelerin bütçesine ne kadar yük getireceği önceden hesaplanmalıdır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin sosyal hizmet ve yardım alanına dair sundukları hizmetleri genel olarak şunlardır (Yılmaz ve Emil, 2010):

- Ramazan ayında iftar
- Gıda ve kömür yardımı
- Acil ihtiyaca dönük nakit yardımı
- Öğrenciler için üniforma ve kırtasiye yardımı ve burs
- Yoksul, er ve erbaş ailelerine yardım
- Toplu sünnet ve düğün törenleri
- Yoksullara dağıtılmak üzere siyasal partilerden gelen yardımlar
- İkinci el giysiler için sosyal pazarlar
- Meslek eğitimi
- Mikrokrediler
- Barınma
- Kadın konukevleri
- Toplum merkezleri

Bu hizmetler sistemli ve düzenli olarak sunulamamakta, ancak yerel yönetimlerin tecrübesini ve kapasitesini oluşturmaktadır. Bu tecrübe yerel yönetimlerin kapasitesinin geliştirilmesinde önemli bir birikim oluşturacaktır.

Yereldeki aktörlerin sosyal hizmet sunumuna gönüllü olmayacakları konusundaki kaygıların gerçekçi gerekçeleri yoktur. Belediyelerin öteden beri “sosyal belediyecilik” veya “toplumcu belediyecilik” gibi kavramlara referansla sosyal hizmet ve sosyal yardım alanına girdiklerini gözlemliyoruz. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar her zaman otorite için bir meşruiyet imkânıdır. Hal böyle iken, başta belediyeler ve sivil toplum örgütleri olmak üzere yereldeki aktörlerin hem finansal açıdan teşvik edilmesi gerekir hem de bu aktörlerin hizmet sunumunda rehberlik imkânlarından istifade etmesi sağlanmalıdır.

Yereldeki sosyal hizmet sunumuna dair kaygıların izale edilebilmesi için güçlü denetleme mekanizmasının hem merkezi hem de yerel olarak tesis edilmesi gerekmektedir. Bunun için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının taşra teşkilatının geçiş sürecinde yerelde denetim işini üstlenmesi düşünülebilir.

Geçiş Süreci

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi gibi köklü bir dönüşüm sürecinde, geçiş aşamasında hâlihazırdaki bakanlık yapısının taşra teşkilatıyla birlikte korunmasında yarar vardır. Bu hem yerel aktörlere rehberlik etmek hem de yereldeki sosyal hizmet sunumunu denetlemek bakımından önemlidir. Diğer yandan, yerelleşme dönüşümünün hüsrarla son bulması ihtimaline karşın hâlihazırdaki yapıyı muhafaza etmek ayrıca önem taşımaktadır.

Yerelleşme sürecinin sadece büyükşehir belediyeleri ve belediyeler üzerinden kurulması yerine bu sürece bilhassa sivil toplum örgütlerinin dâhil edilmesi önem taşımaktadır. Ülkemizde henüz gelişmiş Batılı ülkelere benzer sosyal hizmet odaklı sivil toplum örgütleri bulunmamaktadır, ancak tüm sınırlı koşullara rağmen kimi iyi uygulama örneklerini de zikretmek mümkündür. Batı'da sivil toplumun sosyal hizmet sunumunda bunca öne çıkması bilhassa 1990'larla mümkün olmuştur. Sivil toplumun sosyal hizmet alanlarına dâhil olmasının ideolojik gerekçesi toplumsal dayanışma ve "iyi toplum" idealidir. Kadim kültürümüzden gelen bu özelliklerimizi ihya edecek bir sosyal hizmet odaklı sivil toplum anlayışının oluşması imkânsız değildir. Bununla birlikte, belli normlar ve standartlar oluşturulmaksızın sivil toplumun sosyal hizmet alanlarına dâhil edilmesi facia ile sonuçlanabilir. Meslek elemanlarından, mekânsal düzenlemelere değin türlü alanlarda standartları yakalayan sivil toplum örgütlerinin sosyal hizmet sunumuna katılması etkili ve verimli hizmetleri beraberinde getirebilecektir.

Sivil toplum örgütlerinin ihtiyaçlarına destek olmak üzere, uzak vadede, sosyal yardım alanların buralarda gönüllü hizmet vermelerine dair teşvikler de söz konusu edilebilir. Böylece sosyal yardımlara dair kaygılara yanıt verilmiş olabilir.

Yerel aktörlere devredilmesi düşünülen hizmetlere dair bir planlama yapılmalı ve topyekûn bir devir yerine parçalı bir devir tercih edilmelidir. Bilhassa belediyelerdeki kapasite sorunu dikkate alındığında görece daha kolay yönetilebilir sosyal hizmetlerin devrine öncelik verilmeli ve bu süreç mutlaka değerlendirme araçlarıyla takip edilmelidir.

Gelişmiş ülke örnekleri ziyaretler edilmeli, ancak bu ziyaretler mutlaka planlanmalı ve yapılandırılmalıdır. Standartlar ve denetleme boyutlarının mutlaka içerilmesi gereken planlama sadece bir tür gezi olmamalı; mümkünse bu ziyaretler önerilen bilimsel araştırmanın bir parçası olmalıdır.

Bilhassa belediyelerin sosyal hizmet sunumu ile ilişkili olarak, böylesi zor ve tartışmalı bir dönüşümü kolaylaştıracak denli sarıh bir mevzuata ihtiyaç vardır. Belediyelerin sosyal hizmet ve sosyal yardımlara dair görevlerinin somut ve net bir biçimde ifade edilmesi gerekir.

Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı sosyal hizmetlerin yerelleşmesi sürecinde yol

gösterici olacaktır. Bu bağlamda “özerk yerel yönetim” in kapsamı şu şekilde açıklanmaktadır (TC İçişleri Bakanlığı, 2014):

- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmez.
- Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaktır.
- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından yerine getirilecektir. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile kapasite ve ekonomik gerekler göz önünde bulundurulmalıdır.
- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler merkezi idare veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.
- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.
- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde, zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

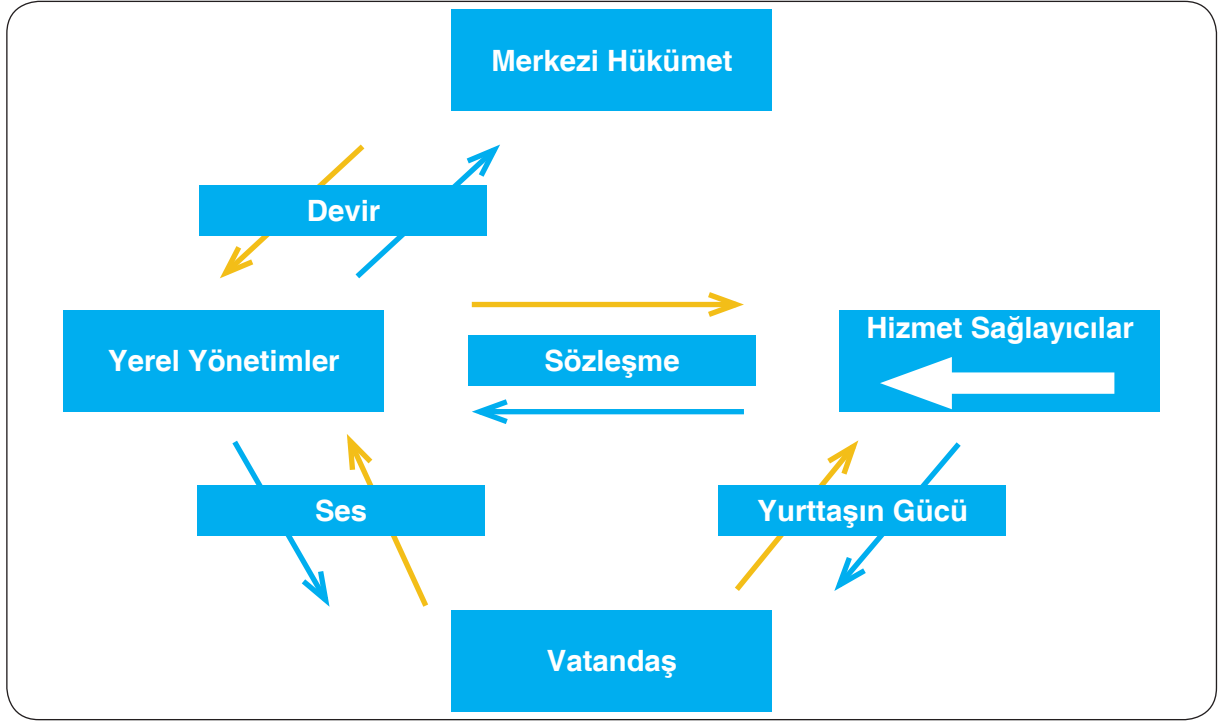
Türkiye, bu şartı sözleşme olarak 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış, 1991 yılında 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanuna istinaden 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylayarak 1 Nisan 1993 tarihinden itibaren de yürürlüğe koymuştur. Yerel özerklik ilkesi; yerel yönetimlere, kendi yerel kaynaklarının yaratabilme, merkezi hükümetin müdahalesi olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yerel yönetimleri yetkilendirme ve güçlendirmeyi hedeflemektedir (TC İçişleri Bakanlığı, 2014).

Geçiş sürecinin ardından merkezi hükümet, yerel yönetimler ve diğer hizmet sağlayıcılar arasında Grafik 2'deki gibi bir ilişki ve örgütlenmenin olması beklenmektedir. Buna göre, merkezi hükümet doğrudan hizmet sunumundan vazgeçme ve bu alanlara dair yetkilerini yerel yönetimlere devretmektedir. Yerel yönetimler ise bir kısım hizmetleri doğrudan sunmaktadır, ancak hizmetlerinin tamamını doğrudan sunmak yerel yönetimlerin kapasitesini aşan bir iştir ve etkili/verimli hizmet sunumunun önünde engel teşkil eder. Bu durumda yerel yönetimler hizmet sağlayıcılarla (STK'lar ve özel sektör) bir sözleşme yapmak suretiyle hizmetlerin farklı yerel kanallardan sunulmasını sağlamış olur. Yerel yönetimlerin işi yerel denetim mekanizmalarını güçlü bir biçimde oluşturmaktır.

Bu yapı iki önemli sonucu doğuracaktır. Birincisi, yerelde hizmet sunumu vatandaşların katılım süreçlerini kolaylaştırıcı bir etki yapacak ve vatandaşların sesi daha kolaylıkla idari mercilere ulaşacaktır, zira bu yapı içinde vatandaşın “ihtiyaçları” öncelik kazanmış olacak ve

yönetim ve vatandaş arasında daha doğrudan bir ilişki söz konusu olacaktır. İkincisi, hizmet sağlayıcılar demek vatandaşlar demektir. Devletin finanse ve teşvik ettiği bu yapı içinde vatandaş kendi sorunlarının çözümünde söz sahibi olacak ve eylemde bulunacaktır. Yani toplum kendi ayakları üzerinde durabilecek ve modern bir dayanışma formu inşa edilmiş olacaktır. Diğer yandan, bu vatandaşın gücünün temsili anlamına gelecektir.

Grafik 2. Yerel Yönetim ve Hizmet Sağlayıcıları Arasındaki İlişkiler



Ahamad ve arkadaşlarından uyarlanmıştır. Sarı ok aracıya/eyleyiciye gitmekte, mavi ok ise aracının yanıt verebilirliği ve bilgi akışını işaret etmektedir.

Geçiş sürecinde yukarıdaki çerçeve uygulanmalı, ancak bu çerçeve sadece belli hizmetleri içermelidir. Bu süreçte öncelikle yerel yönetimlerin ve yereldeki diğer hizmet sağlayıcıların zaten kısmen tecrübeli oldukları yaşlılık ve engellik gibi alanlara öncelik verilmelidir.

Merkezi hükümet, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasında hizmet sunumuna ilişkin mutlaka bir *ortak plan* yapılmalıdır. Hâlihazırdaki yapıda hizmetler eşgüdüm-süz ve hasbelkader yürütülmektedir. Tecrübe ve kaynaklar mutlaka paylaşılmalıdır.

“Kürek Çeken Değil, Dümeni Tutan Bakanlık”

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesinin en önemli olumlu sonuçlarından biri de bakanlık merkez teşkilatında yaratacağı dönüşümdür. Bakanlık bugüne kadar kürek çekme pozisyonundaydı, ancak dümeni tutmak zorundadır. Bunun için bakanlığın mutlaka “sosyal politika üretimi” konusunda yetkinleşme çalışmaları yapması gerekmektedir. Bununla birlikte, sosyal politika üretebilmek için ihtiyaç analizini dosdoğru yapmaya imkân veren, sahadan gelecek verileri bilimsel olarak kullanılabilir kılan ve sınıflandıran bir sistemin kurulması bir gerek şarttır.

Yetkinleşmenin gereği sosyal politika uygulamasında analizi öncelemektir. Bilhassa ihtiyaç analizi ve etki değerlendirmesi konusunda çalışmalarla, bakanlık Türkiye'deki sosyal sorunların etraflı bir biçimde analiz edilmesine ve gerçekçi çözümlerin üretilmesine dönük çalışmalar ortaya koyabilmelidir. Bunun için bakanlığın sosyal politika alanında yetişmiş uzmanlarla takviye edilmesine ihtiyaç vardır.

Bakanlığın sosyal politika üretmek dışında, standartları belirleme ve geliştirme, sosyal hizmet sunumunu denetleme ve izleme ve değerlendirme faaliyetlerini mutlaka bilimsel yöntemlerden istifade etmek suretiyle tesis etmesi gerekmektedir.

Yılmaz ve Emil Türkiye'de sosyal koruma harcamalarına dair yaptıkları çalışmada aşağıdaki sonuçlara ulaşmışlardır (2010):

- Sosyal harcamaların yapısı nesnellik kriterine göre herhangi bir doğrudan ve anlamlı ölçüde ilişkili politikaya dayanmamaktadır. Politika kararları ayrıca bölgesel farklılıkları göz önünde bulundurmamaktadır.
- Kişi başına sosyal harcamalar herhangi bir sosyal korumadan yararlanmayan nüfusun oranını gösterecek biçimde uyarlandığında, düşük beşeri kalkınma değerlerine sahip olan illerin yoksullar açısından çok daha dezavantajlı konumda olduğu görülmektedir.

Şu halde, "dümeni tutan" bakanlığın söz konusu bu hususlarda nesnellik kriterlerini ve planlama önceliğini dikkate alan bir yapılanmaya doğru dönüşmesi zarureti ortadadır. Aslında sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların yerelleşmesi olgusu yerel yönetimlerden daha çok Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığını etkilemelidir, zira bakanlığın yol göstericiliği ve politika üretimindeki etkinliği sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların etkili ve verimli bir biçimde sunulabilmesinin aslî ön koşuludur.

Diğer yandan, Türkiye'de henüz kamu sosyal harcamalarını anlamlı bir biçimde mukayese etmeye izin veren veriler bulunmamaktadır. Bakanlığın yeni yapılanması söz konusu bu sorunu şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda çözmeye dönük olarak kurgulanmalıdır.

Dümeni tutmak kürek çekmekten daha zor ve sorumluluk gerektiren bir iş olabilir. Sosyal hizmet sunumunun yerelleşmesi nitelikli, etkili ve verimli bir hizmet sunumu anlamına gelmeyebilir. Doğrusu, sosyal hizmet sunumu ve yerelleşme ilişkisine dair dünyada yeterli araştırma ve bulgular henüz söz konusu değildir (Ahamad ve diğ., 2014). Şu halde, merkezi hükümet sosyal hizmetlerin yerelleşmesi meselesini daha genel bir yönetim zihniyeti dönüşümü bağlamında ele almalı ve süreci buna koşut olarak yapılandırmalıdır.

Merkezi yönetimin bağlılığı ve teşviki yerelleşme bağlamında hayati önem taşımaktadır. Bu zor bir süreçtir ve işbirliği kaçınılmazdır.

Yerelleşme sürecinin her aşaması bilimsel verilerle değerlendirilmeli ve bu veriler gerekli düzenlemelere yardımcı olmalıdır.

KAYNAKÇA

- Ahamad, F.,Boehler, S., Khan, Z. ve Pilapitiya, R. (2014). *The politics of decentralized service provision*, Woking Paperfor Urban Institute
- Akalın, G. (2002). *Türkiye’de piyasa ekonomisine geçiş süreci ve ekonomik kriz*. Ankara: Tisk Yayınları
- Akbaş, E. (2008). *Construction of the child question in early republican turkey and social services as an art of government*, *Vulnerable Children and Youth Studies* 3 (1)
- Al, H. (2002). *Kamu yönetiminde paradigma değişimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi
- Arıboğan, D. (1996). *Ülke, globalleşme senaryosunun aktörleri*. İstanbul: Der Yayınları
- Artan, T. (2012). *Yerel yönetimlerde sosyal hizmetler*. SABEV; Ankara
- Ateş, H. (2009). Sosyal belediyecilik, *Çerçeve Dergisi*, Ocak 2009
- Avrupa Konseyi yerel yönetimler özerklik şartı* (2015), 01.01.2015, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf
- Aydın, H. A. (2011). *Türk kamu yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Aysoy, M. (2004). *Avrupa Birliği sürecinde özürülüler politikası*. İstanbul: Açık Kitaplar
- Bahle, T. (2013). The Changing Institutionalization of Social Services in England, Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?. *Journal of European Social Policy*, 13 (1).
- Baltacıoğlu, İ.H. (1931). *Terbiye felsefesi*. İstanbul: Cumhuriyet Matbaası
- Bashaasha, B.,Mangheni, M.N. ve Nkonya, E. (2011). *Decentralization and rural service delivery in Uganda*. The International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Bellah, R. N., R. Madsen, W. M. Sullivan, A. Swidler ve S. M. Tipton (1991). *The good society*. Knopf Publication
- Beresford, P. (2005). *Redistributing profit and loss: the new economics of the market and social welfare*. *Critical Social Policy*, 25; 464
- Bilgili, A. E. ve Altan, İ. (2003). *Yoksulluk*. Deniz Feneri Yayınları, 1

- Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology*, 2 (02), 221-258
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye'de sosyal politika*. İstanbul: İletişim Yay.
- Buğra, A. ve Ç. Keyder. (ed.).(2006). *Önsöz. Sosyal politika yazıları*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Can, H.H. (2009). *Türk mahalli idare sistemindeki son yasal değişikliklerle ihdas edilen yeni esaslar*. Kamu'da Sosyal Politika, Memur-Sen, 3 (2), 25-30
- Canning, K., Reader, L.L. and Rose, S.O. (ed.).(1996). *Social policy, body politics: recasting the social question in Germany, 1875-1900, gender and class in modern Europe*, Ithaca: Cornell University Press
- Cavallo, S. (1995). *Charity and power in early modern Italy. Benefactors and their motives in turin, 1541-1789*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu (2009). 01.01.2015, <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk29.pdf>
- Czike, K., Krémer, B. ve Tausz, K. (ed.).(2002). *The impact of decentralization on social policy in Hungary, Latvia and Ukraine the impact of decentralization on social policy*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative - Open Society Institute
- Çetin, H. (2014). *Türkiye'de sosyal hizmetler ve sosyal yardımların yeniden yapılanması üzerine bir değerlendirme*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Çevik, H. H. (2001). *Türkiye'de kamu yönetimi sorunları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Çevikbaş, R. (2010). Sosyal hizmet etkinliklerinde belediyeler. *Yerel Siyaset*, 36, 26-33
- Dal, V. (2010). *Sosyal hizmetlerde yerelleşmeye ilişkin görüşler*. Yayınlanmamış ödev, TODAİE
- Deleuze, G. (1997). *The rise of the social, The policing of families (Donzelot, J.)*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Demir, İ. (2006) *yerel yönetimlerin sosyal politika fonksiyonları kocaeli büyükşehir belediyesi örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Doğan, H. (2004). *Yerel yönetimler ve sosyal hizmetler, birinci sosyal hizmetler şurası, Türkiye'de sosyal refah politikaları çerçevesinde sosyal hizmetler, ön komisyon raporları ve*

- bireysel çalışmalar*. Ankara: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, (593-606)
- Driver, F. (1993). *Power and pauperism, the workhouse system, 1834-1884*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elmacı, D. (2007). *Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının yerinden yönetim birimlerine devrine ilişkin çalışanların görüşleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi
- Ener, M. (1999). *Prohibition on begging and loitering in nineteenth-century Egypt*. Die Welt Des Islams, 39 (3)
- Enteman, W.F. (1993). *Managerialism – the emergence of a new ideology*. The University of Wisconsin Press
- Eren, V., Bulut, Y. ve Tanıyıcı, Ş. (2013). Türkiye’de siyasi partilerin yerel özerkliğe bakışı. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (19)
- Ergin, O. N. (1995). *Mecelle-i umuri belediye*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını
- Ersöz, H.Y. (2009). Sosyal politikalarda yerelleşme, *Çerçeve*, (49), 80-87
- Ertan, B. (2011). *Demokrasi ve yerel yönetimler*. Review of Social, Economic & Business Studies, 2
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve siyaset*. İstanbul: Alfa
- Esping-Andersen, G. (1993). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press
- Esping-Andersen, G. (2006). *A welfare state for the twenty-first century*. The Welfare State Reader
- Feiock, R.C. ve Andrew, S.A. (2006). Introduction: understanding the relationship between nonprofit organizations and local governments. *International Journal of Public Administration*, 29
- Fındıklı, R. (2001). *İdare hukuku*. Ankara: Özen Yay.
- Field, J. ve Peck, E. (2003). Mergers and acquisitions in the private sector: what are the lessons for health and social services?. *Social Policy and Administration*, 37 (7), 742-755
- Fişek, A.G. (2004). SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devri: ver-kurtul. *Çalışma Ortamı Dergisi*, (77), 2-6

- Foucault, M., Burchell, G. and the others. (ed.).(1991). *Governmentality, the foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press
- Gordon, C., Burchell, G. and the others. (ed.).(1991). *Governmental rationality: an introduction, the foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press
- Göbelez, S. (2003). *The history of social services in Republican Turkey: social change, professionalism and politics*. Unpublished Master Thesis, Atatürk Institute for Modern Turkish History, Boğaziçi University
- Göral, O.S. (2003). *The child question and juvenile delinquency during the early republican era*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi
- Görmez, K. (2005). *Küreselleşme ve yerelleşme*. Ankara: Odak Yayınevi
- Göymen, K., E. Demircan ve H. Palabıyık. (ed.).(2003). *Yerel ve bölgesel yönetim*. I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF Yayını
- Güleç, Y. (2014). Sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasında yerel yönetimlerin önemi ve işlevi, bağcılar engelliler sarayı örneği. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2 (1)
- Güler, B. A. (2006). Sosyal devlet ve yerelleşme. *Memleket Siyaset Yönetim–Dört Aylık Kuramsal Dergi*, 1 (2), 29-42
- Hambleton, R. (1988). *Consumerism, decentralisation and local democracy*. Public Administration, 66, 125-147
- İkizoğlu, M., Karataş, K. ve Arıkan, Ç. (ed.).(2001). *Türkiye’de yoksulluk ve sosyal yardım uygulamalarının bugünkü durumu*. İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet, Prof. Dr. Nesrin Koşar’a Armağan, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayınları
- Ş. K. (1929). Taşkın evlat muhabbeti ve neticeleri ana babaların dikkatlerini celbederiz. *Yeni Muhit Resimli Aylık Aile Mecmuası*, 5
- Karakış, E. (2009). *Küreselleşen dünya yönetiminde yerel yönetimler bağlamında sosyal politika*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı
- Kaya, E. (2009). *Yoksullukla mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin sosyal yardım modeli*. Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, TC Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara
- Kazgan, G. (2009). *Küreselleşme ve ulus-devlet yeni ekonomik düzen*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları

- Keleş, R. (1995). Hizmette halka yakınlık ilkesi ve yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4 (1)
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi
- Keskin, B. (2012). *Kamu sorumluluğunda sosyal hizmet*. Açılım Kitap
- Kleinman, M., Buğra, A. ve Keyder, Ç. (ed.).(2006). *Kriz mi? Ne krizi? Avrupa refah devletlerinde süreklilik ve değişim*. Sosyal Politika Yazıları, İstanbul: İletişim Yayınları
- Koyuncu, E. ve Sertesin, S. (2012). *Yerelleşmede bir ileri iki geri, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*. Politika Notu, TEPAV
- Kut, S. (1988). *Sosyal hizmet mesleki nitelikleri, temel unsurları, müdahale yöntemleri*. Ankara
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan sonra mahalli idareler*. Ankara: TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası
- Özbek, N. (2002). Osmanlıdan günümüze Türkiye'de sosyal devlet. *Toplum ve Bilim*, 92, 7-33
- Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde sosyal güvenlik ve sosyal politikalar*. İstanbul: İstanbul Emeklilik Gözetim Merkezi Yayınları
- Özdemir, S. (2005). *Sosyal gelişim düzeyleri farklı refah devletlerinin sınıflandırılması üzerine bir inceleme*. Sosyal Siyaset Konferansları, (Prof. Dr. Turan Yazgan'a Armağan Özel Sayısı), 49, 231–266, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını
- Özer, M. (2000). Kamu yönetiminde yeni bir örgütlenme ilkesi: yerellilik (subsidiari-taet). *TODAİ Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9, (3), 25-43
- Özkal-Sayan, İ. (2014). *Türkiye'de idari sistem ve örgütlenme*. 22.09.2014, http://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937
- Özmüş, L. (2005). *Desantralizasyon (yerelleşme) ve yeni kamu yönetimi anlayışı*. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 28 Mart - 1 Nisan, Ankara
- Öztamur, P. (2003). *Defining a population: women and children in early Republican Turkey 1923-1950*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi
- Page, E. C. (1991). *Localism and centralism in Europe. The political and legal basis of local self-government*. Oxford: Oxford University Press

Page, E. C. ve Goldsmith, M. J. (ed.).(1987). *Central and local government relations: a comparative analysis of West European Unitary States*. London: Sage

Parlak, B. (2003). *Küreselleşme sürecinde modern ulus-devlet ve kamu yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık

Parton, N. (1994). Problematics of government, (post) modernity and social work. *British Journal of Social Work*, 24 (5)

Poole, L. ve Mooney, G. (2006). Privatizing education in scotland? New labour, modernization and public services. *Critical Social Policy*, 26 (3), 562-582

Powell, J. L. (2001). Theorizing gerontology: the case of old age, professional power, and social policy in the United Kingdom. *Journal of Aging and Identity*, 6 (3), 117-135

Robinson, W. (2009). Saskia sassen and the sociology of globalization: a critical appraisal. *Sociological Analysis*, 3 (1), 5-29

Rosanvallon, P. (2004). *The new social question – rethinking the welfare state*. New Jersey: Princeton University Press

Salskov-Iversen, D., Dent, M., O'neil, M. ve Bagley, C. (ed.).(1999). *Clients, consumers or citizens? Cascading discourses on the users of welfare. Professions, new public management and the european welfare state*. Staffordshire: Staffordshire University Press

Sarıkaya, M. (2011). *Sosyal hizmet kurumlarında yönetim*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım

Sassen, S. (1998). *Globalization and its discontents*. New York: New Press

Seyitdanlıoğlu, M. (2014). *Şehremâneti'nin kuruluşu ve Şehremâneti nizâmnâmesi*. 26.09.2014, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri4.pdf>

Seyyar, A., Bilgili, A. E. ve Altan, İ. (ed.).(2003). *Yoksulluk sempozyum notları*. İstanbul: Deniz Feneri Derneği

Şahin, S. Z. ve Özen, H. (2012). *Kentsel dönüşüm, barınma hakkı, ve direniş mücadeleleri: ankara ve madrid örneklerinin karşılaştırmalı bir analiz*. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu-4 Bildirileri, İstanbul: Petrol-İş Yayını

Şenel, A. (1995). *Çağdaş siyasal akımlar*. Ankara: İmaj Yayıncılık

Şenkal, A. (2006). Sosyal politika perspektifinde sosyal devleti yeniden düşünmek. *Sosyal Politikalar Dergisi*, 1

- Talas, C. (1998). *Sosyal güvenlik*. (Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan). Ankara: TÜHİS Yayını
- Taşğın, N.Ş. ve Özel H. (2011). Türkiye'de sosyal hizmetlerin dönüşümü. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 22 (2), 175-190
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014). *2013 Yılı mahalli idareler genel faaliyet raporu*. Ankara
- TEPAV (2010). *Sosyal hizmetlerin sunumunda kademelenme*. TEPAV Yönetişim Çalışmaları Araştırma Raporu
- Townsend, J. G. ve A. R. Townsend (2004). Accountability, motivation and practice: NGOs north and south. *Social and Cultural Geography*, 5 (2), 271-284
- Van Slyke, D.M. (2003). *The mythology of privatization in contracting for social services*. *Public Administration Review*, 63 (3)
- Versan, V. (1984). *Kamu yönetimi siyasi ve idari teşkilat*. İstanbul: Fakülteler Matbaası
- Wagner, E. F. (2001). *School-based early intervention: student assistance programs*. Invited paper presented at the Physician Leadership on National Drug Policy Press Conference, Washington, DC.: National Press Club
- Yıldız, M., Acar, M. ve Özgür, H. (ed.).(2003). *Elektronik e-devlet kuram ve uygulamasına genel bir bakış ve değerlendirme*. Çağdaş Kamu Yönetimi-I, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Yılmaz, H.H. ve Emil, F. (2010). *Social expenditures at different levels of government: Turkey*. A Background Study Prepared for World Bank Social Policy Work
- Yüksel, H. (2013). Türkiye'de mali yerelleşmenin boyutları ve ölçümü üzerine bir değerlendirme. *Journal of Management&Economics*, 20 (2)