

**T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**SOSYAL HİZMETİN YERELLEŞMESİ: KONYA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE BELEDİYELERİN ROL, KAPASİTE VE
İMKÂNLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

**DOKTORA TEZİ
Sami KALAYCI**

**Enstitü Anabilim Dalı: SOSYAL HİZMET
Enstitü Bilim Dalı: SOSYAL HİZMET**

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Bedrettin KESGİN

ŞUBAT 2018

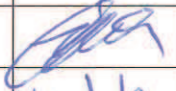
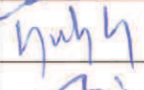
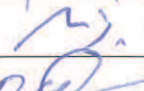
T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**SOSYAL HİZMETİN YERELLEŞMESİ: KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
ÖRNEĞİNDE BELEDİYELERİN ROL KAPASİTE VE İMKANLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ**

**DOKTORA TEZİ
SAMİ KALAYCI (117303003)**

**Enstitü Anabilim Dalı: SOSYAL HİZMET
Enstitü Bilim Dalı: SOSYAL HİZMET**

Bu tez 06.02.2018 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

	Adı SOYADI	Kanaati			İmza
Jüri Başkanı (Danışman)	Doç. Dr. Bedrettin KESGİN	☒ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Prof. Dr. Tarkan OKTAY	☒ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Muharrem ES	☒ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. Bekir GÜNDOĞMUŞ	☒ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. Recep ÇELİK	☒ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU
BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Belediyelerin Rol, Kapasite ve İmkânlarının Değerlendirilmesi

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 249 sayfalık kısmına ilişkin aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 23/01/2018 tarihinde aşağıda ismi yazılı araştırma görevlisi tarafından şahsıma iletilen turnitin intihal tespit programı raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 6'tır.

Uygulanan filtrelemeler:

1. Kaynakça hariç,
2. Alıntılar dâhil,
3. 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç.

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespiti halinde doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

İmza

AdıSOYADI : Sami KALAYCI
Öğrenci Numarası : 117303003
Ana Bilim Dalı : Sosyal Hizmet
Programı : Doktora
Türü : () Proje () Yüksek Lisans Tezi (X) Doktora Tezi

Taramayı Yapan Arş. Gör.
Arş. Gör. Habibullah AKINCI
23.01.2018

Danışman
Doç. Dr. Bedrettin KESGİN
23.01.2018

ÖNSÖZ

Kamusal hizmetlerde nitelik ile verimlilik konusu uzunca bir süre tartışılmıştır. Bu çerçevede hizmetlerden sorumlu kurumlar ile yöneticilere küresel ölçekte kabul gören yerelleşme fikri önerilmiştir. Dolayısıyla Türkiye de bu bağlamda önemli adımlar atarak yerelleşme fikrini sosyal hizmet alanında da göstermiştir. Bu çerçevede Türkiye, 2010 yılından itibaren yasal düzenlemelerle sosyal nitelikli bazı hizmetleri yerel yönetimler devretmiştir. Özellikle bu alanda belediyeler zamanla daha önemli ve fonksiyonel bir kurum haline dönüşmüştür. Bu durum, en son çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile birlikte getirilen yeni belediye modeliyle daha da güçlenmiştir. Yasayla belediyeler hem mevzuat hem de görev ve sorumluluk alanında önemli bir aktör konumunda olmuştur. Bu bakımdan çalışmada, yasal düzenlemelerle kurulan yeni BŞB yönetim modelinde belediyelerin kimi sosyal hizmet alanındaki görev ve sorumlulukları ile mevcut kapasite ve imkânları değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Doktora öğrenimimin başından bugüne kadar büyük bir emeği olan, bilgi ve tecrübesini benimle paylaşarak yol gösteren, kendisiyle çalışmaktan onur duyduğum danışman hocam Doç. Dr. Bedrettin KESGİN başta olmak üzere araştırma süresince çalışmalarına destek veren hocalarım Doç. Dr. Muharrem ES ve Yrd. Doç. Dr. Recep ÇELİK ile bölümdeki diğer tüm hocalarıma ve çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Araştırma verilerinin toplanmasında kıymetli bilgi ve deneyimleri ile vakitlerini benimle paylaşan başta Konya Büyükşehir Belediyesi olmak üzere diğer belediyelerdeki başkan ve yardımcılara, daire başkanlarına, şube müdürlerine ve sosyal hizmet biriminde çalışan uzmanlara da teşekkür ederim.

Ayrıca insanlık ve bilim adına çalışmam konusunda beni destekleyip teşvik eden vezor günlerde yalnız bırakmayan kıymetli hocam Prof. Dr. Ali AKMAZ' a teşekkür ederim.

Son olarak da çalışmalarım sırasında beni motive eden ve her türlü desteğini benden esirgemeyen kıymetli aileme de sonsuz teşekkür ederim.

Sami KALAYCI

22/01/2018

İÇİNDEKİLER

BEYAN	i
ÖNSÖZ	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR LİSTESİ	vii
TABLolar	viii
ŞEKİLLER	ix
ÖZET	x
SUMMARY	xi
GİRİŞ	1

BÖLÜM 1: KAVRAMSAL ÇERÇEVE: YERELLEŞME VE SOSYAL HİZMET

1.1. Yerelleşme Tartışmaları	8
1.1.1. Yerelleşme Kavramı, Kapsamı ve Türleri	8
1.1.1.1. Yerelleşme Kavramı ve Kapsamı	8
1.1.1.2. Yerelleşme Türleri ve Şekilleri	19
1.1.1.2.1. Siyasi (Politik) Yerelleşme	19
1.1.1.2.2. İdari (Yönetmel) Yerelleşme	20
1.1.1.2.2.1. Dekonsantrasyon	21
1.1.1.2.2.2. Delegasyon	22
1.1.1.2.2.3. Devolüsyon	23
1.1.1.2.3. Mali (Fiscal) Yerelleşme	23
1.1.1.2.4. Neo Liberal Yerelleşme	25
1.1.1.2.4.1. Özelleştirme	25
1.1.1.2.4.2. Deregölasyon	25
1.1.2. Yerelleşmenin Olası Yarar ve Sakıncaları	27
1.1.2.1. Yerelleşmenin Muhtemel Yararları	28
1.1.2.2. Yerelleşmenin Olası Zararları	30
1.2. Sosyal Hizmetin Kavramsal Boyutu	32
1.2.1. Sosyal Hizmet Kavramı	32
1.2.2. Sosyal Hizmet Tarihi	35
1.2.2.1. Sosyal Hizmetlerin Dünya’da Ortaya Çıkışı	35
1.2.2.2. Türkiye’de Sosyal Hizmetin Tarihi Süreci	38
1.2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem	38
1.2.2.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem	41
1.2.3. Sosyal Hizmet Alanları	45
1.2.4. Sosyal Hizmetin Amaç ve Hedefleri	46

BÖLÜM 2: SOSYAL HİZMETİN YERELLEŞME SÜRECİ: YEREL YÖNETİMLER BUNA NE KADAR HAZIR?

2.1.	Avrupa Birliği ve Yerelleşme	49
2.1.1.	Maastricht Antlaşması	49
2.1.2.	Avrupa Yerel Özerklik Şartı	51
2.1.3.	Subsidiarity İlkesi (Yerellik İlkesi)	53
2.1.4.	Avrupa Ülke Örneklerinde Yerelleşme ve Sosyal Hizmet	55
2.1.4.1.	Almanya	55
2.1.4.1.1.	Tarihi Gelişim Sürecinde Yerel Yönetimler	55
2.1.4.1.2.	Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler	59
2.1.4.2.	İngiltere	63
2.1.4.2.1.	Tarihi Süreçte Yerel Yönetimler	63
2.1.4.2.2.	Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet	71
2.2.	Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet	82
2.2.1.	Türkiye’de Yerel Yönetimler	83
2.2.1.1.	Tarihi Süreçte Yerel Yönetimler	83
2.2.1.1.1.	Batılılaşma Sürecinde Yerel Yönetimler	83
2.2.1.1.2.	Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimler	95
2.2.1.2.	Yerel Yönetim Türleri	98
2.2.1.3.	Yerel Yönetimlerin Nitelik ve Özellikleri	101
2.2.1.3.1.	Yetki Devri (Delegation)	102
2.2.1.3.2.	Desantralizasyon (Adem-i Merkeziyetçilik)	103
2.2.2.	Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmet	105
2.2.2.1.	İl Özel İdaresi ve Köyler	106
2.2.2.2.	Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri	110
2.2.3.	Yerel Yönetimlerin Değişim Sürecinde Belediyecilik ve Sosyal Hizmet Anlayışı	119
2.2.3.1.	1970-1990 Arası Dönem: Toplumcu ve Girişimci Belediyecilik	119
2.2.3.2.	1990-2010 Arası Dönem: Sosyal Belediyecilik	123
2.2.3.3.	Sosyal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devredilmesi	126
2.2.3.3.1.	Eski Dönem Yasalarında Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler: 1580 ve 3030 Sayılı Belediye Yasaları	126
2.2.3.3.2.	Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetin Kurumsallaştırılma Çabası	129
2.2.3.3.2.1.	5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası	130
2.2.3.3.2.2.	5393 Sayılı Belediye Yasası	134
2.2.3.3.2.3.	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası	138
2.3.	Sosyal Hizmet Sunumunda Yerelleşme Arayışları: Sorunlar ve Çözüm Stratejileri	140

2.3.1.	2010 Sonrası Dönem.....	140
2.3.1.1.	633 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.....	141
2.3.1.2.	6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	144
2.3.1.3.	6518 Sayılı ASPB Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK.....	157
2.3.1.4.	Yerel ile Merkezi Yönetim Arası İlişkiler.....	160
2.3.2.	Sosyal Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerel Yönetişim Anlayışı.....	169
2.3.2.1.	Sivil Toplum Örgütleri	172
2.3.2.2.	Üniversiteler	174
2.3.2.3.	Özel Sektör ve Girişimleri.....	176
2.3.3.	Sosyal Hizmetlerin Merkezi Yönetime Bırakılmasının Avantajları.....	178
2.3.4.	Sosyal Hizmetlerin Merkezi Yönetime Bırakılmasının Dezavantajları	182
2.3.5.	Yerel Özerklik ve Sosyal Hizmetler	186
2.3.5.1.	Yasal Çerçeve ve Yerel Özerkliğin Kapsamı	186
2.3.5.2.	Yerel Özerklik Bağlamında Hizmetlerin Gelişimi	191

BÖLÜM 3: KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN SOSYAL HİZMET ALANINDAKİ GÖREV, İMKÂN VE KAPASİTESİ

3.1.	Alan Araştırması Hakkında.....	197
3.2.	Konya Kent Profili.....	199
3.2.1.	Nüfusu, İlçeleri ve Yüzölçümü	200
3.2.2.	Kentteki En Önemli Aktör: Konya Büyükşehir Belediyesi.....	204
3.3.	Sosyal Hizmetlerin Yürütülmesinde Konya Büyükşehir Belediyesinin İmkân ve Kapasitesi.....	204
3.3.1.	Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlara İlişkin Görev ve Yükümlülükleri...206	
3.3.2.	Sosyal Hizmet Birimleri ve Faaliyet Alanları.....	208
3.3.2.1.	Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	208
3.3.2.2.	Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğü.....	212
3.3.2.3.	Engelliler Şube Müdürlüğü	213
3.3.2.4.	Evde Bakım Hizmetleri Şube Müdürlüğü	215
3.3.2.5.	Şehit ve Gazi Hizmetleri Şube Müdürlüğü.....	217
3.4.	Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Konularında Büyükşehir Belediyesinin Karşılaştığı Sorunlar	218
3.4.1.	Kronikleşen Sorunlar	219
3.4.1.1.	Personel Sorunu	219
3.4.1.2.	Örgütlenme Sorunu	221
3.4.1.3.	Müracaatçı Gruplar.....	223
3.4.1.4.	Hizmetlerde Koordinasyon ve Mükerrerlik.....	225
3.4.1.5.	Bütçe Kullanımı.....	228

3.4.2. Beklentiler – Gerçekler: Mevzuat ve Uygulama Uyumu	231
3.4.2.1. Yereldeki Hizmet Dağılımı: Kim, Hangi Hizmeti Üstlenecek.....	232
3.4.2.2. İl Sınırlarına Kadar Hizmetin Ulaştırılması.....	236
3.4.2.3. Hizmetlerin Paylaşımı: Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkisi ..	239
SONUÇ ve ÖNERİLER	244
KAYNAKÇA.....	250
EKLER.....	268
ÖZGEÇMİŞ	272

KISALTMALAR LİSTESİ

AB : Avrupa Birliği
ASPB: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
bk.: Bakınız
BŞB: Büyükşehir Belediyesi
Çev.:Çeviren
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı
ES: Esas Sayısı
Ed.: Editör
GAP: Güneydoğu Anadolu Projesi
IASSW: Uluslararası Sosyal Hizmet Okulları Birliği
IFSW: Uluslararası Sosyal Hizmet Uzmanları Federasyonu
İÖİK: İl Özel İdaresi Kanunu
İİBF: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KG: Karar Günü
KS: Karar Sayısı
KBB: Konya Büyükşehir Belediyesi
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KM: Kilometre
KOP: Konya Ovası Projesi
KOSKİ: Konya Su ve Kanalizasyon İşleri
KPSS: Kamu Personeli Seçme Sınavı
Mad.: Madde
OECD: EkonomikKalkınma ve İşbirliği Örgütü
s. : sayfa
SABEV: Sosyal Hizmetler Araştırma, Belgeleme, Eğitim Vakfı
SHÇEK: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SOYBİS: Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK: Türk Dil Kurumu
TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu
UNESCO:Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu
vd. : ve devamı

TABLÖLAR

Tablo 1. Katılımcı Yaş Dağılımı.....	197
Tablo 2. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı	198
Tablo 3. Katılımcıların Çalışma Pozisyonları.....	198
Tablo 4. Konya'nın İlçeleri ve Nüfus Dağılımları.....	200
Tablo 5. Konya Merkez ve Çevre İlçe Nüfus Dağılımı	202
Tablo 6. 2011-2016 Yılları Arası Konya İl ve İlçe Merkezleri ile Belde ve Köy Nüfusu	202
Tablo 7. Konya ile İlçeleri Arasındaki Uzaklık Mesafesi (Km).....	203
Tablo 8. Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü Birimi	208
Tablo 9. 2010-2016 Yılları Sosyal Kart Gıda Yardım Miktarları	210
Tablo 10. Yardım Fonundan 2016 Yılında Yapılan Nakdi Yardımlar	211
Tablo 11. Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğü Birimi	212
Tablo 12. Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğünün 2016 Yılı Sağlık Hizmetleri	212
Tablo 13. Engelli Şube Müdürlüğünün Sunduğu Yardım Hizmetleri	214
Tablo 14. Evde Bakım Hizmetleri Müdürlüğünün 2016 Yılı Hizmet Faaliyetleri.....	216

ŞEKİLLER

Şekil 1. Konya Haritası	203
Şekil 2. Konya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı.	205
Şekil 3. Sosyal Yardım Hizmetlerinde Müracaat Tahkikat ve Değerlendirme Süreci	209

Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı: Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Belediyelerin Rol, Kapasite ve İmkânlarının Değerlendirilmesi

Tezin Yazarı: Sami KALAYCI **Danışman:** Doç. Dr. Bedrettin KESGİN

Kabul Tarihi: 06/02/2018 **Sayfa Sayısı:** xi (ön kısım) + 267 (tez) + 4 (ekler)

Anabilim Dalı: Sosyal Hizmet **Bilim Dalı:** Sosyal Hizmet

1980’li yıllardan itibaren kamusal hizmetlerin niteliği ile verimliliği uzun bir süre tartışılmaktadır. Özellikle hizmetler üzerinde yetki sahibi olan kurum ve kuruluşla ile bu hizmetlerin yöneticileri olan idarecilerin değerlendirilip ele alındığı bu süreçte küresel ölçekte kabul edilen yerelleşme fikrinin, hizmetlerin uygulanmasında iyi bir çözüm olacağı ifade edilmiştir. Böylelikle birçok ülke, çeşitli hizmet alanlarına yönelik olarak merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki ve görev devri gerçekleştirmiştir. Yaşanan bu gelişmelerden etkilenen Türkiye de yerelleşme fikrini sosyal hizmet alanında uygulamak için çalışmalar yapmıştır.

Türkiye bu süreçte gerçekleştirdiği reformlarla sosyal hizmet alanında belediyeleri ileriye taşımıştır. 2010 yılından itibaren çıkarttığı yasalarla birlikte sosyal alandaki kimi hizmetleri yerel yönetimlere devretmeye başlamıştır. Böylece sosyal hizmet alanında yerel yönetim birimleri özellikle de belediyeler zamanla daha önemli ve fonksiyonel bir kurum haline dönüşmüştür. Bu durum en son çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Yasasıyla getirilen yeni Büyükşehir Belediye (BŞB) modeliyle daha da güçlenen belediyeler hem mevzuat hem de görev ve sorumluluk alanında önemli bir aktör konumunda olmuştur. Bu bağlamda çalışmanın amacı en son çıkarılan BŞB yasası ile yerel yönetim alanında önemli bir konuma gelen BŞB’lerin sosyal hizmetin yerelleşmesi sürecinde rol, kapasite ve imkânlarının değerlendirilmesidir. Çalışma, Konya ilindeki BŞB ile ilçe belediyelerini kapsamaktadır. Bu çerçevede merkez ile bazı ilçe belediyelerinde sosyal hizmet alanında çalışan idareciler ile mesleki uzman ve çalışanlarla derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Mülakatlar, kurulan yeni yerel yönetim modelinde BŞB’lerin sosyal hizmet alanında üstendikleri görev ve sorumlulukların mevcut kapasite ve imkânlarıyla tam olarak sürdüremeyeceği varsayımından hareketle yapılmıştır. Araştırma sürecinde sosyal hizmetleri yöneten yerel idareciler ile bunları uygulayanlar tarafından yapılan çeşitli değerlendirmelerden toplanılan veriler içerik analizi tekniği yardımıyla değerlendirilmiştir. Böylece son çıkarılan yasayla birlikte kurulan yeni BŞB yönetim modelinde belediyelerin sosyal hizmetlere ilişkin görev ve sorumlulukları ile mevcut kapasite ve sorunları ortaya konulmuştur. Dolayısıyla araştırma sonucunda ortaya konan sonuçların, gelecekte atılacak yeni adım ve girişimler için yararlı olması hedeflenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Sosyal Hizmet, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Yönetimler, 6360 Sayılı Yasa.

Yalova University Insitute of Social Sciences Doctorate Thesis Summary

Thesis Title: The Decentralization of Social Work: The Evaluation of Roles, Capacities And Potentials of Municipalities Depending on The Example of The Konya Metropolitan	
Thesis Author: Sami KALAYCI Advisor: Associate Prof. Bedrettin KESGİN	
Date of Acceptance: 06/02/2018 Total Number of Pages: xi (pre text) + 267 (main body) + 4 (appendices)	
Department: Social Work	Field of Study: Social Work
Since the 1980s, there have been different debates on the qualification and efficiency of public services. Especially globally accepted idea of decentralization, in which institutions and organizations responsible for services and administrators of these services are assessed, has been stated as a good solution for the implementations of these services. Therefore, regarding various services areas in many countries, a mandate shift from central administration to local one has been observed. As a consequence of these developments, Turkey has also taken some vital steps to implement the idea of decentralization into the area of social work. With the help of additional reforms, Turkey has made its municipalities one step ahead in the area of social work. Following newly enacted laws, some social works have been assigned to local administrations. In turn, local administrations especially municipalities have been more vital and functional institutions for the area of social work. Soon after the final adoption of the Metropolitan Municipality Law numbered 6360, metropolitan municipalities have been more powerful and played a more active role in the areas of legislation, and duties and responsibilities. Thus, the aim of the study is to assess the roles, capacities and potentials of these more powerful metropolitan municipalities in the period of decentralization. The study covers the Konya Metropolitan Municipality and district municipalities in the city of Konya. In this context, comprehensive interviews with administrators, specialists and practitioners, who work in municipalities and are responsible for social work, were carried out. All interviews were depended on the supposition that municipalities could not maintain the duties and responsibilities for social work due to the lack of current capacity and opportunities. The data obtained from the administrators and practitioners were evaluated by using content analysis method. Therefore, duties, responsibilities and current capacity and problems of the municipalities following the law and new metropolitan municipality administration were presented. That's why, the results of the study are intended to illustrate steps and attempts to be taken in the future.	
Keywords: Decentralization, Social Work, Metropolitan Municipality, Local Administrations, the Law numbered 6360.	

GİRİŞ

1980’li yıllar kamusal hizmetlerin yürütülmesine ilişkin yeni gelişme ve fikirlerin öne çıktığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde merkezi yönetimlerin kamu hizmetleri üzerindeki görev ile yetkileri ele alınarak etkililiği ve verimliliği tartışılmıştır. Özellikle bu süreçte yerelleşme fikrinin öne çıkması ve Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da bunun desteklenmesi hizmetlerde yerelleşme fikrinin kabul görmesine neden olmuştur. Böylece birçok ülke, hizmet alanlarında merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki ve görev devri gerçekleştirmiş ve sonucunda da hizmetlerde beklenen hedeflere ulaşılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla hem kamu hizmetlerinde yerelleşme fikri geçerli bir model olurken hem de yerel yönetimlerin rolü ve fonksiyonları da en az merkezi idareler kadar öne çıkmıştır.

Kamusal hizmetlerdeki yerelleşme anlayışının ortaya koyduğu başarılı sonuçlardan Türkiye de etkilenmiş ve bu alanda arayışlara başlamıştır. Çünkü kamusal alanda merkezi idarenin uzun bir süre devam eden hizmetleri beraberinde hantallaşan ve verimliliği azalan bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Buna karşın toplumsal yapıdaki dönüşümler, küreselleşme ile yerelleşmenin etkileri ve katılımcı yönetim anlayışı kamu hizmetlerinde merkezi yönetimin yetki ve görevlerinde tartışmaların yapılması değişimi zorunlu kılmıştır. Özellikle merkezi yönetimin yereldeki sorunlara çözüm getiremeyişi, halkın çeşitlenen taleplerine yetişememesi ve uluslararası kuruluşlar ile ülkelerin yerel yönetimlere doğru teşvik edici eğilimleri yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinde daha fazla yetki ve görev almasını gündeme taşımıştır.

Yönetim ve hizmet alanında yerel yönetimlerin rolü göz ardı edilemeyecek bir düzeyde olmuştur. Çünkü dünya ölçeğinde yerel yönetimler hem demokrasinin beşiği olmuş hem de toplumların değer ve kültürlerini temsil eden, ihtiyaç ve beklentilerini karşılayan önemli ve öncelikli yönetimler olmuştur. Dolayısıyla yerel yönetimler, demokrasi ve katılım bağlamında yönetsel sorunlara; etkililik, verimlilik, sosyal adalet gibi konular bağlamında hizmetlerdeki nitelikleriyle çözüm merkezi haline dönüşmüştür. Böyle bir işleve sahip olan yönetim yapılanmasında yerelleşme fikri de olması gereken en iyi yaklaşım tarzı olarak belirlenmiştir.

Rolü ve niteliği itibarıyla tartışmasız bir şekilde rüştünü ispatlayan yerel yönetimler, sosyal politika ve refah uygulamalarında devletlerin önemli idari kademeleri olmuştur. Yerel nitelikli hizmetlerde merkezi yönetimin destekleyicisi konumundaki yerel idareler zamanla geldiği noktada aktör konumuna yükselmiştir. Özellikle sosyal nitelikli hizmetlerde yerel halkın beklenti ve ihtiyaçlarının karşılanmasında vazgeçilemez bir yönetim şekli olmuştur. Böylece yerelleşme fikriyle birlikte ülke yönetimlerinde merkezi idarelerden yerel yönetimlere doğru yetki, kaynak ve görev devri gerçekleştirilerek güçlü ve işlevsel bir yönetim kademesi ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimlerin yaşadığı bu dönüşümlerde merkezi idarelerin eksik ve yetersizlikleri yanında uluslararası kuruluşlarca kabul gören yasal düzenlemelerde etkili olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlerin geliştirilip güçlendirilmesinde önemli sözleşmelerden birisi Avrupa Yerel Özerklik Şartı olmuştur. Bu şart, yerel yönetimlerin hem varlıklarını koruyup güçlendirmesinde hem de hizmetlerdeki görev ve yetkileriyle merkezi idareler

karşısında önemli bir belirleyici statü kazanmasını yol açmıştır. Böylece on sekiz maddeden meydana gelen bu şart, yerel idarenin özerk bir yapı olmasından yetki ve görevleri ile sorumluluklarının genişlemesine kadar hak ve ödevleriyle bir bütünlük içerisinde korunmasını sağlamıştır. Dolayısıyla yaşanan küresel gelişmeler, benimsenen yerelleşme anlayışı ve kabul edilen evrensel sözleşmeler neticesinde yerel yönetimlerin kurulduğu kentler, sadece coğrafi bir alan olmaktan çok hem demokrasinin hem sosyal refahın hem de sosyal nitelikli hizmetlerin en etkili şekilde yürütülmeye çalışıldığı güçlü mekânlar haline dönüşmüştür.

Küresel ölçekteki bu gelişmeler karşısında Türkiye, ancak 2002 yılından sonra yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde hem merkezi idare hem de yerel yönetim alanında önemli reformlar başlatmıştır. Bu bağlamda yerel yönetim yapılanmaları üzerinde gerçekleştirdiği önemli değişimler ile dikkatleri üzerine çekmiştir. Özellikle 2004'den itibaren belediyeler alanındaki reformlarla belediyelere yerel nitelikli sosyal hizmet alanında önemli görevler yüklenmiştir. Belediyelerin önceki hizmet ve görevlerindeki gibi sadece çevre, temizlik, imar, alt yapı, ulaşım gibi hizmetlerle sınırlı kalmayıp sosyal yardım ve sosyal nitelikli hizmetlerde de önemli görevler üstlenmesi beklenmiştir.

Belediyeler sosyal yardımlar konusunda uzunca bir süredir yürüttüğü hizmetlerle belirli bir seviyeye kadar kendi kanıtlamıştır. Bundan dolayı yapılan belediye yasalarında belediyelere daha geniş bir alanda sosyal nitelikli hizmetleri de yürütebilmesi için fırsat ve imkânlar tanınmıştır. Böylece dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde Türkiye'de de yönetim yapılanması içerisinde yerel yönetimlerde belirli bir kademe atlanarak kendi sınırları içinde sosyal nitelikli hizmet ve görevlerin devri gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Yapılan reformlar sonucunda belediyeler, yerel hizmet konusunda merkezi yönetim yanında tamamlayıcı konumundan aktör konumuna doğru evrilmiştir.

Yeni yapılanma ile birlikte belediyeler sosyal hizmet alanında güçlendirilerek yerel alandaki sosyal hizmetlerde önemli bir düzeye ulaştırılmıştır. Özellikle dünya ölçeğinde birçok ülkede uygulanan yerel yönetim anlayışına benzer bir örgütlenme şekline kavuşan belediyeler önceki durumlarından oldukça ileri bir düzeye getirilmesi belediyeleri 2010 yılından sonra daha ileri taşıyacak adımların atılmasına zemin hazırlamıştır. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında merkezi yönetime oranla belediyelere verilen sosyal nitelikli görevler neticesinde de önemli çalışmaları belediyeler yürütmüştür. Böylece hem sosyal hizmetler yönünden belediyelerin merkezi konuma doğru ilerleyişi başlarken hem de sosyal nitelikli hizmetlerde önemli ölçüde yerelleşmenin önü açılmıştır.

Sosyal hizmet alanında belediyelerin önemli bir düzeye ulaşması, farklı nitelikteki sosyal hizmetlerin sunulması ve bu alanla ilişkili hizmetlerin daha da yaygınlaştırılması amacıyla belediyelerin görev ve sorumluluğu daha genişletilmek istenmiştir. Bu çerçevede yerelleşme adına oldukça köklü bir reform sayılabilecek olan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hazırlanarak 2011 yılından itibaren uygulanmak istenmiştir. Ancak yüksek mahkemenin düzenlemeyi iptal etmesi ile sosyal hizmetlerin köklü bir devrim yapılamamıştır. Daha sonra 2014 yılında çıkarılan 6518 sayılı Kanunla bu hizmetlerin devir işlemi tekrardan gündeme gelerek yerelleşme bağlamında devredilmesi konusunda hem belediyeler hem de diğer kurumlar yer almıştır. Böylece

sosyal hizmetin yerelleşmesi bağlamında kurulan yeni sistem içerisinde belediyeler aynı şekilde yer alması belediyelerin hizmetler noktasında geldiği konuma dikkat çekilmiştir.

Araştırmanın Konusu

Kamu yönetimi alanında atılan çeşitli reformlar sonucunda sosyal hizmetin yerelleşme süreci hız kazanırken her bir gelişme içerisinde de belediye yapılanmalarında değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu çerçevede güçlenen yerel yönetim sistemi, 2012 yılında yapılan 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Yasası ile köklü bir değişime girmiştir. Yapılan yasal düzenlemeyle birlikte yerel yönetimlerin yeni örgütlenme yapısı önceki uygulamadan tamamen farklı bir örgütlenme şekline girmiştir. Getirilen yeni yerel yönetim örgütlenme şekline göre büyükşehirlerde kurulan yerel yönetim anlamında sadece belediyeler kalmış il özel idareleri ile köylerin tüzel kişiliği sonlandırılmıştır. Böylece Büyükşehir Belediyesinin (BŞB) kurulduğu metropol şehirlerde belediyelerin dışında başka bir yerel yönetim birimi kalmamıştır. Dolayısıyla sosyal hizmet konusunda varlığını ispatlayan belediyelerin son yasal düzenleme ile bu hizmetlerin yönetimi konusunda nasıl bir duruş göstermesi gerektiği konusu gündeme gelmiştir.

Çıkarılan Büyükşehir Yasası ile BŞB'lerin kurulduğu kentlerde bu belediyelerin hizmet alanları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiş ve yerel alanda daha güçlü bir belediye örgütlenmesi kurulmuştur. Dolayısıyla sosyal hizmetlerin yerelleşmesinde önemli bir yeri olan belediyeler bu yeni düzenlemeyle genel olarak hizmetlerin dağılımı konusunda çeşitli tartışma ve arayışlara başlamıştır. Bu bağlamda sosyal hizmetin yerelleşme sürecinde yeni yerel yönetim örgütlenme yapısında hem yetkileri hem de görev ve sorumluluklarıyla güçlenen BŞB'lerin imkân ve kapasitelerinin değerlendirilmesi çalışmanın konusunu oluşturmıştır.

Araştırmanın Amaç ve Önemi

Özellikle 2000'li yıllar sonrası dönemle birlikte belediyelerin yereldeki sosyal nitelikli hizmetler konusunda geldiği nokta önceki teşkilat yapılanma şekline göre oldukça ileri bir düzeyde olmuştur. Bu gelişmelere en son düzenlenen BŞB yasasıyla getirilen yeni yönetim modeli de eklenince ilerleyen dönemlerde yerelde belediyelerin özellikle de BŞB'lerin hizmetler konusundaki yetki ve sorumluluklarının da daha da arttırılacağı gözükmektedir. Çünkü yeni yerel yönetim yapılanması içinde BŞB'lerin olduğu kentlerde yerel yönetim olarak sadece belediyeler kalmıştır. Bu nedenle de gelecekte kurulan yeni hizmet modellerinde BŞB'lerin sunacağı hizmetlerin sosyal hizmetlerdeki yeri oldukça önem arz edecektir.

Sosyal hizmetin yerelleşme süreci BŞB'lerin yeni örgütsel modeli ile birlikte kısa süre içerisinde daha ileriye götürülmesine olanak sunmaktadır. Çünkü yerel alanda görev ve sorumlulukları ile tüm ili kapsayan bir modelde sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi daha kolay ve hızlı olabilecektir. Ancak içinde bulunulan bu dönemde, yerel alandaki sosyal hizmetlerin nasıl paylaştırılacağı, hizmetlerin BŞB'ler ile diğer belediyeler arasında dağılımı ile yürütülmesinin ne şekilde yapılacağı ve böyle bir yerel yönetim içerisinde ilçe belediyelerin sosyal hizmetlerdeki yeri ile rollerinin nasıl olması gerektiği tartışılmaktadır. Özellikle getirilen eleştirilerde yerel alanda BŞB'lerin

merkezileştirilmeye doğru gittiği ve insana odaklı sosyal nitelikli hizmetlerin bu yönetim yapısının denetimine doğru kaydığı yönünde kaygılar dile getirilmiştir.

Son dönem yerel yönetim alanında ortaya çıkan yeni yerel idare yapılanmasında BŞB'ler ile ilçe belediyeleri arasında sosyal hizmetlerin kaynak, yetki ve görevleri ile buna bağlı hizmet dağılımı konusunda arayış ve tartışmalarına katkı sağlamak araştırmanın amacını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler ile sosyal hizmet alanında yapılan son dönem mevzuat düzenlemeleri sonucunda ortaya çıkan yeni belediye yönetim modelinde belediyelerin sosyal hizmetlere dair üstlendiği görev ve sorumluluklar ile bunlara getirilen eleştirilerin yerelleşme bağlamında değerlendirilmesi çalışmanın temel amacıdır. Getirilen yeni yerel yönetim modelinde sosyal hizmetlerin belediyeler arasındaki dağılımı üzerindeki etkilerinin yerel idareciler ile hizmet uygulayıcılarının gözünden yerelleşme bağlamında değerlendirilmesi araştırmanın bu yönüyle gelecek dönemlerde yapılacak yeni düzenlemeler ile getirilecek hizmet modellerine yol göstermesi çalışmanın önemine işaret etmektedir. Böylece BŞB'lerin sosyal hizmet alanında üstlendikleri roller ile kapasite ve imkânları sosyal hizmetin yerelleşmesinde ne derece bir rolü ve etkisinin olabileceği konusunda bir fikir vermesi araştırmanın önemini ortaya çıkarmaktadır.

Araştırmanın Yöntem ve Sınırlılıkları

Araştırmada kullanılan yöntem, nitel araştırma yöntemidir. Bu yöntem, görüşme, gözlem, belge ve doküman tarama şeklindeki nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı, algı ve olayların doğal ortamlarında gerçekçi bir şekilde ve bütünüyle ortaya konulduğubir araştırma tekniğidir. Bu çalışma tekniği, sosyal olaylar ile olguları kendi çevresi içinde ve ortaya çıktığı şartlar altında araştırılarak kavramayı ön plana koyan bir yaklaşıma sahiptir. Dolayısıyla bu yöntem içerisinde araştırılan konu, olay veya olgular, duruma göre değişebilen bir niteliği de bünyesinde taşımaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 45, 75). Nitel araştırma yönteminde araştırmacılar, “olaylar ile bağlamlar”ın ortaya koyduğu düşünceyi konuşmaktadır. Dolayısıyla toplum hayatının doğal akışında meydana gelen olay ve konular incelenerek buna özgü yorumlar ile çözümlemelerin yapılmasına vurgu yapılmaktadır (Neuman, 2014: 224).

Nitel araştırma yönteminin kullanıldığı bu araştırmanın örneklem alanını, Konya ilindeki Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri oluşturmuştur. Bu örneklem alanı içerisinde belediyelerdeki üst düzey yöneticiler ile sosyal hizmet birimlerinde çalışan sorumlu idareciler, uzmanlar ve diğer ilgili kişilerle yapılan derinlemesine mülakatlar verilerin toplandığı birincil kaynaklar olmuştur. Bunun dışında mülakatta yer alan kişilerin çalıştığı mekânlarının gözlemlenmesi ile alanla ilgili kitap, tez, makale ve kuruma ait faaliyet raporları ile diğer belgelerinin taranması işlemi de yapılarak veriler için ikincil kaynak alanına da ulaşılmıştır. Bu süreçte veri kaynaklarının çeşitlendirmesi bağlamında derinlemesine yapılan görüşme yöntemine belge ve dokümanların incelemesi ile gözlemler de eklenerek çoklu teknik yöntemi kullanılmıştır. Bu sayede alan araştırmasının geçerlilik ve güvenilirliğine katkı yapılması amaçlanmıştır. Yapılan görüşmelerde katılımcının izni dâhilinde fikir ve görüşleri kayıt altına alınmıştır. Saha araştırma sonunda içerik analizi tekniği yardımıyla toplanan verilerin değerlendirilmesi yapılarak araştırma sonuçları ortaya konulmuştur.

Saha araştırmasında verilerin toplanmasına birincil kaynaklık eden mülakat sürecinde yer alan gönüllü katılımcıların yaşadıkları tecrübeleri, mesleki deneyimleri, eğitim düzeyler, uzmanlık alanları, kaygıları, çekinceleri, beklentileri ve yaş faktörleri görüşmeler sırasında paylaşılan verilerin belirli bir düzeyde sınırlı kalmasına neden olacağı göz önünde tutulmuştur. Çünkü katılımcının psikolojik durumu, geleceğe yönelik beklentileri, çalışma şartları, sahip olduğu statü ile çeşitli yöndeki fikir, düşünce ve kaygıları mülakat sırasında doğrudan verdiği bilgi ve deneyimlerin sınırlı kalmasına neden olduğu için bu durum aynı zamanda araştırmanın da sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Özellikle kimi görüşmelerde bazı katılımcıların görüş ve fikirlerinin kayıt altına alınmasını istememesi bunun en açık ve net göstergesi olmuştur.

Alan araştırmasının sınırlı kalmasına neden olan bir diğerk faktör de katılımcıların çalıştığı kurumun siyasi yönünün oldukça güçlü olmasıdır. Bu nedenle de katılımcıların paylaştığı verilerin eksik veya yanlı olması da kuvvetli muhtemel gözükmemektedir. Bu bağlamda alan araştırmasının yapıldığı örneklem alanındaki tüm belediyelerin belirli bir siyasi fikri temsil etmeleri ve bu yönde farklı siyasi çizgiden gelen bir yapılanmanın olmayışı elde edilen verilerin daha geniş bir bakış açısından ele alınarak çeşitli ve farklı değerlendirmelerin yapılmasını da engellemiştir.

Araştırma Hipotezleri

Sosyal hizmetlerin hangi yönetim kademesi tarafından sunulmasının tartışılmasının ötesinde bu hizmetlerin yerel alanda hangi yerel yönetim birimleri arasında nasıl paylaştırılacağı konusu öne çıkmaktadır. Çünkü yerel yönetim alanında getirilen yeni yönetim modelinde BŞB'ler hizmetler konusunda temel aktör olmuş ve diğerk belediyeler görev ve yetkileri ile bunun gerisinde kalmıştır. Bu süreçte BŞB'ler ile diğerk belediyeler arasında hizmetlerin dağılımı ile paylaşımı konusunda bir planlamada yapılmamıştır. Dolayısıyla yerel alanların sadece sosyo-kültürel, ekonomik ve coğrafi şartları göz önüne alındığında bölgeler arası farklılıklardan kaynaklı hizmet çeşitliliğinin ortaya çıktığı durumda hizmet ya da görevlerin BŞB'lerin yetkileri altında toplanması diğerk belediyelerin kendi sınırları içerisindeki varlığını anlamsızlaştırdığı şeklinde eleştiriler getirilmiştir. Ayrıca BŞB'lerin mevcut durum ve kapasiteleri ile hizmetleri başarılı bir şekilde sürdürebileceği yönünde kaygılar da dile getirilmiştir. Bunların yanında yerel hizmet alanı içerisinde öne çıkan, insanı çevresi ile birlikte ele alan sosyal hizmet konusunda BŞB'lerin ne kadar etkili olacağı eleştirilmektedir. Özellikle sosyal hizmetlerin yerelleşmesi sürecinde BŞB'lerin görev ve sorumlulukları, örgütlenme düzeyi, kapasite ve tecrübeleri ile hizmet sınırlarının genişliği gibi mevcut durum ve konular açısından ne derecede başarılı olacağı tartışılmaktadır.

Getirilen eleştiri ve tartışmalar ile belediyelerin mevcut kapasite ve rolleri araştırmanın temel varsayımını meydana getirmiştir. Bu bağlamda araştırmanın temel varsayımı, kurulan yeni yerel yönetim modelinde BŞB'lerin sosyal hizmet alanında üstendikleri görev ve sorumlulukları mevcut kapasite ve imkânlarıyla tam olarak sürdüremeyeceğidir. Bu temel varsayımdan hareketle:

-Sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi sürecinin BŞB'ler üzerinden yürütülmesi bakımından doğru bir tercihin yapıldığı,

-BŞB'lerin sosyal hizmet alanında sorumluluklarıyla orantılı yetkilere sahip olmadığı,

-BŞB'lerin yerel alanda hizmetler konusunda merkezileşmeye doğru gitmekte,

-Kırsal alanların merkezdeki hizmetlerle aynı nitelik ve kalitede hizmet alamadığı,

-Belediyelerinin sosyal hizmetler konusunda etkililiği sağlayabildiği şeklinde alt varsayımlar belirlenmiştir.

Literatür İncelemesi

Literatür inceleme sürecinde çalışılan araştırma konusuyla ilgili alan yazında doğrudan bir çalışmayla karşılaşılmamıştır. Buna karşın araştırma konusuyla ilişkili çalışma konuları da bulunmaktadır. Bu bağlamda alan yazında daha önce yapılmış bazı çalışmaları ele almak yararlı olacaktır. Bu bakımdan yapılan kimi çalışmalar şöyledir:

Yapılan çalışmalardan bir tanesi “Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler: İstanbul Örneği” isimli çalışmadır. Yapılan bu çalışmada, 2004 yılı itibariyle çıkarılan yerel yönetim yasaları kapsamında, İstanbul'daki sosyal hizmetlere ilişkin hem merkezi idarenin hem de yerel yönetimlerin mevcut kurumsal yapıları analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda İstanbul ilindeki merkezi yönetimin tahta teşkilatı ile yerel yönetimlerin kendi bünyesinde yürüttüğü sosyal hizmet uygulamaları ele alınarak genel bir değerlendirme yapılmıştır. Böylece sosyal hizmetlerin ulusal veya yerel düzeyde örgütlenmesinin faydaları ile dezavantajları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Alan yazındaki bir başka çalışma da “Türkiye'de Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Politikaları: Batı Akdeniz Örneği” isimli alan araştırmasıdır. Gerçekleştirilen bu çalışmanın amacını araştırmacı “Değişen kamu yönetimi paradigması etkisinde belediyelerin sunmuş olduğu sosyal hizmet veyardım faaliyetlerinin incelenmesidir. Yardımlardan faydalanan bireylerin bağlı bulundukları belediyelerin sosyalhizmet ve yardım politikalarını algılamalarında ortaya çıkan farklılıkların saptanması ve değerlendirilmesi ise çalışmanınbir diğer amacını oluşturmaktadır” şeklinde açıklamıştır. Çalışmada belediyelerin sunduğu sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri Batı Akdeniz Bölgesi'nde yeralan il belediyeleri düzeyinde araştırılmıştır. Böylece belediyelerin sosyal hizmet ve sosyal yardım politikaları ile faaliyetleri farklı belediyeler ile yararlanıcılar bağlamında de incelenerek ortaya çıkan farklılıkların bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

Yapılan bir diğer önemli alan araştırması ise “Yoksulluğa Yerel Müdahale ‘Sosyal Belediyecilik’ Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri” isimli çalışmadır. Araştırmacı, çalışmanın amacını: “çalışma ile yerel karar vericilerin ve yürütücülerin sosyal uygulamaları nasıl değerlendirdikleri ve sosyal faaliyetlerin neresinde durdukları derinlemesine görüşme metodu ile tespit edilecektir. Bu görüşmeler, yerel yöneticilerin yoksulluk sorununu nasıl değerlendirdikleri kadar, yaptıkları uygulamaları nasıl gördüklerinin/neden uyguladıklarının bilgisini de bize verecektir. Bu bilgilerle yerel yönetimlerin yoksulluk mücadelesinin neresinde durduklar ortaya çıkarılacaktır. Bu durum yoksulluğun çok boyutlu niteliğine karşı yerelden bakmayı ve yerel uygulamaları yoksulluk bağlamında değerlendirmeyi içerecektir. İlçe belediyeleri uygulamaları karşılaştırılırken, belediye yöneticilerinin sosyal politikaya yaklaşımları,

politik bakış açıları hakkında kısmi bilgi vermesi hedeflenmiştir. Yeni yasalarla görev ve sorumluluklarının artması ile yerelde önemli aktör olan belediyelerin, yerelleşmeye ne kadar hazır olduklarını tespit etme imkânında doğacaktır. Ayrıca çalışma ile muhafazakâr ve sosyal demokrat bakış açıları yoksulluk karşılaştırmasında teori ve uygulamaları ile ayrışıp ayrışmadıkları da tespit edilecektir. Bu yaklaşımları ve uygulamaları yürütürken sosyal uygulamaları ilçe belediyeleri hangi yaklaşımla ve hangi amaçla uyguladıkları tespit edilmeye çalışılacaktır” şeklinde açıklamıştır.

Bir başka çalışmada ise belediyelerin sosyal hizmet ve yardım alanındaki algılamaları ile uygulamaları arasındaki ilişki belediye örnekleri üzerinden ortaya konmaya çalışılmıştır. “Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sorumluluğu: Muratpaşa ve Kepez Belediyeleri Örneği” isimli çalışma bu çerçevede yapılmıştır. Yapılan araştırmada belediyelerin sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki sorumlulukları bağlamında Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin sınırlarında olan Muratpaşa ve Kepez Belediyeleri örneklem alanı olarak seçilerek bu alanlarda belediyelerin faaliyetleri incelenmiştir. Araştırmacıya göre belediyelerin sosyal belediyeçiliğe bakış açılarında farklılıklar vardır. Araştırmacı bu tespitten hareketle Türkiye genelinde sosyal belediyeçiliğin tam olarak sınırlarının çizilemediği sonucuna ulaşmıştır. Dolayısıyla belediyelerin sosyal yardım alanında benzer faaliyet ve uygulamaları yürüttüğünü dile getiren araştırmacı, sosyal hizmet alanında ise farklılaşmanın görüldüğüne dikkat çekmiştir.

Tez çalışması üç bölüm halinde sunulmuştur. Tezin ilk bölümde yerelleşme ile sosyal hizmet kavramları ele alınıp açıklanmıştır. Bu çerçevede yerelleşmenin kavramsal boyutuna, kapsamına ve türlerine yer verilerek yerelleşmenin sağladığı avantajlar ile olası dezavantajları anlatılmıştır. Bu kavram dışında ikinci kavramsal alanı oluşturan sosyal hizmet kavramı ele alınmıştır. Bu bağlamda sosyal hizmetlerin kavramsal yönü ile tarihi süreçte dünyada ve Türkiye’de ortaya çıkış serüvenine bakılmıştır. Daha sonrasında ise sosyal hizmetin alanları ile amaç ve hedeflerine değinilmiştir.

İkinci bölümde yerelleşme sürecinin Avrupa Birliği mevzuatı ile müktesebatında yer alış şekli ele alınmıştır. Bu bağlamda Maastricht Antlaşması, Avrupa Yerel Özerklik Şartı ile Subsidiarty (Yerellik) İlkesi’ne yönelerek bunların içerik ve niteliklerine bakılmıştır. Ardından Bazı Avrupa ülke örnekleri bağlamında yerel yönetimler ile bu yönetim kademelerinde sosyal hizmetlerin ortaya çıkışı ve uygulamalarına yer verilmiş, Türkiye’de yerel yönetim birimleri ile bu birimlerdeki sosyal hizmet faaliyetlerinin gelişim sürecine değinilmiştir. Daha sonrasında yerel alanda kurulan yeni yerel yönetim modelinde sosyal hizmetin yerelleşme süreci ile bu süreçte yapılan eleştiri ve tartışmalar ile çözüm stratejileri ele alınmıştır.

Tezin son bölümünde ise Konya ilindeki yerel yönetimlerden hareketle belediyelerin belediyeçilik alanında sorumlu oldukları sosyal hizmetler ile diğer hizmet alanlarında görevli olan belediye idarecileri ile uygulayıcılarının ortaya koyduğu tespit ve eleştirilere yer verilerek Konya Büyükşehir Belediyesi’nin yeni yönetim şekli, kapasitesi ve rolleri, sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi bağlamında değerlendirilmiştir.

BÖLÜM1: KAVRAMSAL ÇERÇEVE: YERELLEŞME VE SOSYAL HİZMET

Yerelleşme ile sosyal hizmetin kavramsal çerçevesinin ele alındığı bu bölümde ilk olarak yerelleşme kavramının kapsamı, türleri, tartışılan avantajları ile olası dezavantajları ele alınmıştır. Sonrasında ise sosyal hizmetin kavramsal çerçevesi, alanı, amaç ve hedefleri irdelenmiştir.

1.1. Yerelleşme Tartışmaları

Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin yönetim sistemlerindeki eksikliklerin giderilmesi, sorunların çözümü ve hizmetlerin yürütülmesinde Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kuruluş ve birliklerin benimseyip tavsiye ettiği ilkeler arasında yer alan yerelleşme fikrinin kapsam ve türleri ile amaçları, faydaları ve zararları değerlendirilmiştir.

1.1.1. Yerelleşme Kavramı, Kapsamı ve Türleri

Kavramsal çerçevesi ile şekillerinin değerlendirildiği yerelleşme fikrinin siyasi, idari ve mali alanlar ile birlikte liberal fikir yönünden etkileri olmuştur. Özellikle yönetim alanında benimsenmiş olan yerelleşme birçok yönden günümüzde kabul görmüştür. Dolayısıyla uygulama alanları ve şekilleri bakımından benimsenen yöntemlerden biri olan yerelleşme fikrinin kapsam ve türlerine aşağıda yer verilmiştir.

1.1.1.1. Yerelleşme Kavramı ve Kapsamı

1970’li yıllar kamunun hizmet sunmasına yönelik örgütlenme şeklinin eleştirildiği bir dönem olmuştur. Özellikle gelişmiş ülkeler, kamunun mevcut yapısının daha fazla genişletilmesine eleştiriler getirerek bu yönde devletin merkezi yönetiminin zayıflatıldığına işaret eden görüşler ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu bağlamdaki görüşler; “kamunun daraltılması”, “devletin rolünün yeniden tanımlanması” ve böylece “kamu kesiminin daha etkili hale getirilmesi” şeklinde ortak bir noktada buluşmuşlardır (Odabaşı, 1997: 65). Ayrıca devletin işleyiş ve fonksiyonlarında ortaya çıkan verimlilik sorununa Yeni Sağ yaklaşımının hizmetlerin yerine getirilmesinde devletin merkezi yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki otoritesini azaltacak formülleri dile getirmiş olması yerelleşmeye ve biçimlerine doğru yönelimleri arttırmıştır. Bu eleştirilerin yanı sıra 1980’li yılların sonuna doğru Dünya Bankası’nın az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yaşanan krizlerin çözümü ve kalkınmayı gerçekleştirmek için yapılandırma ve düzenlemelerine yönelik geliştirmeye çalıştıkları politikalar içerisinde özelleştirme ile birlikte yerelleşmeyi de önererek yönetimde demokratikleşme, halk katılımı, verimlilik ve etkili olma yönünde bir politika izlemiştir.

Tatar (1993: 138), yerelleşmeyi

“karar verme ve kamuya ait fonksiyonların yönetimi gibi faaliyetler için mevcut yasal ve politik otoritenin merkezi hükümetten ve onun kuruluşlarından bu kuruluşların taşradaki örgütlerine, hükümetin alt birimlerine, yarı özerk kamu birliklerine, bölgesel kalkınma otoritelerine, fonksiyonel otoritelere, özerk yerel yönetimlere ya da hükümet dışı örgütlere transferi ya da devri” şeklinde tanımlanmıştır.

Yukarıdaki tanımdan hareketle yerelleşme, merkezi yönetimin denetimi, gözetimi ve kontrolünde kamuya ait hizmet ya da mal üretimlerinin yönetilip işlevsel hale getirilmesinde ilgili ve etkili olacak yönetimlere, yerel otoritelere, bağımsız kuruluşlara veya örgütlere hukuki olarak görev ve sorumluluk devretmesi şeklinde tanımlanabilir.

Dünya Bankası, IMF gibi küresel aktörler gelişmekte olan ülkelere ulusal reform süreçlerine ilişkin önerilerinde yerelleşmeyi desteklemişlerdir. Aynı şekilde güçlü bölgeselleşme örneği olan Avrupa Birliği, yerelleşmeyi açık bir şekilde desteklemiştir. AB güçlü küreselleşme eğilimlerine karşı yerel olanı korumakta, yerelleşmeye yönlendirici kararlar aldırarak ve bu yönde politikalar geliştirip projelere teşvik etmektedir¹ (Al, 2009: 64).

Yönetim ve siyaset bilimleri ile ilgili yazına bakıldığında genel olarak yerel yönetim kavramının karşılığı olarak “yerelleşme (desentralizasyon)” kavramının kullanıldığı görülmektedir. Fakat kullanımda yerelleşme kavramı, “deconcentration²”, “delegation³” ve “devolution⁴” kavramlarını da kapsayan daha geniş anlamalı bir kavram olarak ele alınmıştır. Yerelleşme ile birlikte literatürde ayrıca “âdemi merkezîyet” kavramı da tercih edilmektedir (Gül vd., 2014: 35).

Yerelleşme kavramı günümüzde daha çok yerinden yönetimi veya yerel yönetim birimlerini akla getirmektedir. Bu sebeple bu iki kavram kısaca ele alındığında yerelleşme kavramının temel çıkış noktası netlik kazanacaktır. Yerinden yönetim, merkezi hükümetin örgütlenmesi içerisinde hiyerarşik bir yapıda alt kademelere yetki ve sorumlulukların aktarılması, devlet örgütlenmesi içinde olan fakat merkezi yönetim dışında özerk bir yapılanma şeklinde ya da devlet örgüt yapısının içindeki her iki şekil dışında tamamen ayrı bir kurum örgütlenmesi şeklinde de olabilmektedir (Eryılmaz, 2001: 90). Yerel yönetim birimleri ise yerelde örgütlenen ve yerel özerlik çerçevesinde çalışan kurumlardır. Bu birimlerin kendilerine ait devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra diğer kamu tüzel kişilikleri de vardır. Ayrıca literatürde âdemi merkezîleşme kavramının kullanılması yerinden veya yerel yönetim birimlerinin kavramları ile eş anlamalı olarak ayrı bir anlam ve örgütsel yapılanma şeklinde⁵ de karşımıza çıkabilmektedir.

Dünya toplumlarında sosyal, ekonomik ve siyasal yönden yaşanan hızlı değişimler ve bu değişimlerin getirmiş olduğu karşı konulamayan iç ve dış dinamikler toplumların geleneksel yönetim anlayışı ile varlıklarını devam ettiremeyeceğini göstermiştir. Bu

¹ Örnek olarak Avrupa Birliği, Avrupa Kentsel Şartı ile kente özgü hakları güvence altına alma ve Yerellik İlkesi ile yerele ait olan her şeyi koruma altına almak istemiştir.

² “Yetki Devri” anlamına gelmektedir.

³ Merkezi yönetimin bir takım yetkilerini kendi hiyerarşik yapısı dışındaki örgütlere devretmesidir.

⁴ Merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerini seçilmiş organlardan meydana gelen özerk yerel birimlere devretmesidir. Bu sistem, ABD gibi federal yönetim sistemine sahip olan ülkelerde daha çok görülmektedir.

⁵ Federe ya da Federal Devlet Sistemleri anlaşılmaktadır. İsviçre (kanton), ABD gibi ülkeler siyasi yapıları bakımından buna örnek verilebilir. Ayrıca bu gibi federasyon devletlerde, federal devleti meydana getiren federe devletler, yasama (kanun yapma, yürütme ve kaldırma) ve yargı bağımsızlığına da sahiptir.

bağlamda yerelleşme 1990'lı yıllardan itibaren ülke yönetim şekillerinin yapılandırılmasında varlığını hissettiren ve çözüm tekniği olarak başvurulmuş bir yönetime dönüşmüştür.

Klasik bakış açısıyla ele alındığında yerelleşme, Fransız idari sistemi anlayışına da paralel olarak değerlendirilmiş ve “devletin içinde, yukarıdan aşağıya bir yetki aktarımı” şeklinde tanımlanmıştır. Günümüz küreselleşen dünyasında ise Anglosakson bakışıyla kavramlaştırılıp yaygınlaştırılan yerelleşme, “merkezden taşra örgütüne yetki devri”, “taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri”, “yetkinin her kademede bir alta devri” ve “yetkilerin topluma özel sektöre devri” anlamlarını birlikte ele alan ve kullanan bir düzeye getirilmiştir (Güler, 2005: 68).

Yukarıdaki genel kavramlardan hareketle merkezi yönetimin yetki, görev ve sorumluluklarını taşra birimlerine nitelik ve ihtiyaçlara göre yeniden yapılandırıp yerel yönetimlere bırakması yerelleşme olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 2017: 121). Fakat yerelleşme, merkezi yapıyı tamamen ortadan kaldıran veya onu işlevsiz hale getiren kavram da değildir. Merkezi yönetim bünyesindeki görev ve hizmetleri yerele dağıtarak daha etkili, hızlı ve ihtiyaç doğrultusunda geniş halk kitlesine ulaştırarak kamu yararını arttırmakda yerelleşmenin amaçları arasındadır.

Yerelleşmenin bünyesinde taşıdığı temel felsefe ile merkezi yönetimi zayıflatma ve merkeziyetçi anlayışın tamamen sonlandırılarak yerel yönetimlerin katı bir yapı içerisinde güçlendirilmesi amacını taşımamaktadır. Aksine yerel demokrasi kültürünün geliştirilmesi ve halkın yönetime katılımının daha fazla gerçekleştirilmesi, halkın artan ve çeşitlenen beklentilerine zamanında cevap verilmesi, hizmetlerdeki adaletin sağlanıp korunması, bölgesel şartlara göre taleplerin karşılanabilmesi, merkezi yönetim hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve çeşitliliğinde aşırı yükün ortadan kaldırılması gibi konularda yerelleşme anlayışı aktif ve etkili bir rol üstlenerek yönetim sistemindeki sorunların çözülmesini amaçlamaktadır (Gül vd., 2014: 3-4).

Küreselleşmenin etkisiyle dünyanın küçülen bir köye dönüştüğü anlayışı, hem siyasi ve idari hayatta hem de sosyo-ekonomik hayatta yeniden yapılanmayı ve gelişimi; iyileştirmenin sürekliliğini, yenilenmenin devamlılığını zorunlu kılmıştır. Bu sebeple yerelleşme kavramı her ülke ve sistemlerde kendi toplumsal ve idari yapısı; yönetim ve hizmet anlayışı içerisinde ihtiyaç ve zorunluluklarına göre farklı şekil ve amaçlarda kullanılmıştır. Çünkü yerelleşme anlayışının varoluş amacı yönetim sistemlerinin görev ve fonksiyonları kamu yararına doğru daha fazla yönlendirmek ve ortaya çıkan eksiklikleri gidermektir. Bu sebeple yerelleşme, küreselleşen dünyada çoğu durumda kabul görmüştür.

Dünyanın hızlı bir şekilde küreselleşmeye doğru gitmesinin bir sonucu olarak yerelleşmenin ortaya çıktığını savunan görüşler yaygındır (Bilgiç, 2009: 122; Gül vd., 2014: 13). Küçülen dünyada devletçi ve merkeziyetçi bürokratik yapı çekiciliğini ve önemini yitirirken yerelleşme ile yerel yönetim sistemleri ve modelleri öne çıkmış ve yerele verilen değer her geçen gün daha da artmaya ve güçlenmeye başlamıştır. Özellikle yerel halkın günümüzde daha fazla söz sahibi olarak yerel yönetimlerde daha aktif olmaya başlaması yerelleşmeyi daha da önemli kılmıştır.

Küreselleşme yaşamımızı devam ettiren usul ve kaideleri derinden etkileyerek yeniden yapılandıran bir olgu (Giddens, 2000: 15) olarak görülmüştür. Ayrıca bu olgu, tek bir sürecin etki etmesinden dolayı meydana gelmediği, farklı ve karmaşık süreçlerin bir araya gelerek etki eden olgular kümesinin (Giddens, 2000: 25) oluşmasıyla meydana gelmiştir. Ayrıca bu süreçte birbiriyle çelişen veya taban tabana zıt olan etkenler de yer almıştır. Fakat bu zıtlıklar birbirine yaşama imkânı sunmayan etkenler olmayıp birbirini güdüleyen, harekete geçiren biri diğerinin yansıması veya aracı olan bir olgudur. Bu bağlamda küreselleşme, yerelleşmeyi ortadan kaldıran değil onu etkin hale getiren olumlu etkenlerden biri olmuştur.

Yerelleşmenin küreselleşmeyle etkileşime girip, yerelleşmenin bu etkileşimden daha fazla etkilenmesi konusunda kanıt niteliği taşıyan George Ritzer'a göre (2011), dünyanın dört bir tarafına yayılmış uluslararası fastfood tarzındaki restaurant zincirleri ile herhangi bir yerelde aynı ürünü aynı standartlarda bulabilen insanlar, eş zamanlı olarak o yerelin kendine ait yeme içme vb. yaşam kültürlerinin özellikleri ile benzerlerini bulmak, tanımak ve denemek istemektedir. Bu bağlamda ülkeler, küreselleşme neticesinde sınırların ortadan kalkarak küçülen dünyada her şeye anında ulaşabilme ve yaşanan gelişmelerden haberdar olabilmemesinin yanı sıra yerelleşmeyle birlikte ülkelerin kendi sınırları içerisindeki siyasi ekonomik ve kültürel dokularını daha da kuvvetlendirmekte ve merkezîyetçi yapının verdiği sakıncalardan kurtularak bölgesel düzeyde daha kuvvetli olma şansı yakalamıştır. Bu şansın ortaya çıkıp gelişmesinde yerelleşmenin de rolü etkili olmuştur. Bu nedenle yerelleşme pek çok ülkede varlığını kabul ettirebilmiştir.

Devletlerin yönetimlerinde merkezi yönetimlerin görev ve sorumluluklarını zamanla daha geniş bir zemin ve alanda alt yönetimlerine doğru bıraktığı ve alt yöneticilerle paylaştığı görülmüştür. Bu değişim ve gelişim yerelin güçlendirilmesi ve yerel yönetim hizmetlerini sunum ve kaynak kullanımında verimliliği daha da arttırma yönünde arayışlara itmiştir. Siyasi yönetim açısından üniter (tekçi) ya da federal devlet yapısı ayrımına bakılmaksızın hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yerelleşmeye dönük eğilim ve isteklerde artış olmuştur. Demokrasi kültürünün bir gereği olarak halkın yönetime katılımı ve yönetimde söz sahibi olma arzusu, politikanın ve yöneticilerin halka karşı sorumlu ve duyarlı olma davranışını sergilemeye yönelik iten politika süreci yerelleşme eğiliminin artışına ve güçlenmesine neden olmuştur (Sivrekli, 2001: 123-124).

Kamusal alan yönetiminde yaşanan dönüşüm ve yeniliklerin dönemi süresince yaygın olarak tercih edilen yerelleşme (Sharma, 2006: 49) bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, hizmet üretiminde kalite ve verimliliğin artışı, yönetimde yönetişim ve yerel demokrasinin yaygınlaştırılması gibi amaç ve hedefleri olan bir fikir olarak belirtilmiştir. Bu bağlamda ulus devletler için merkezi idareden yerel yönetimlere doğru yetki ve görevlerin kaydırılması şeklinde değerlendirilmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetimin hem kendi hiyerarşisindeki taşra örgütlenmelerine hem de yerel yönetim birimlerine, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre kadar sürdürülen yetki, kaynak, görev aktarımı gibi çeşitli boyutları olan bir düzenleme olarak ifade edilebilir.

Ulus devletlerin bünyelerinde taşıdıkları genel özellikler, katı ve aşırı merkezi anlayış ve örgütlenme yapısının olmasıdır. Bu özellikler kısmen de olsa federal devletleri de etkisi

altına almıştır. Küreselleşme zamanla ulus devletleri de etkilediği için geleneksel tanımlamanın dışına çıkarak örgütlenme şekillerine yeni bir tanımlama getirmiş ve mevcut yapıya müdahale etmeye başlamıştır. Yeni örgütlenme mekanizmasında merkez ile yerelin arasındaki ilişkinin dengesini âdemi merkezîyetçilik ilkesi esas alınarak yeniden kurma ve yerel yönetimlerin lehine yönelik yapılandırma eğilimleri oluşmuştur. Bu gelişmeler dolayısıyla da yerelleşme küreselleşmenin bir yansıması şeklinde algılanmış ve küreselleşme süreci içerisinde bir araç olmuştur (8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 7-8).

Küreselleşme ve yerelleşmenin dinamiklerinin bir arada yaşanması “Küyerelleşme” kavramı ile tanımlanmıştır. İngilizce “globalization⁶” ve ‘localization⁷’ kelimelerinden “glocalizaiton” şeklinde türetilmiş olan ve Türkçeye de küyerelleşme olarak çevrilen bu kavram yerelleşmenin küreselleşme için aracı bir rolü olduğunu gösteren, birbirini destekleyen ve kimi zamanda tamamlayan bir süreç ve olgu olarak görülmektedir. Küreselleşme ile yerelleşme sürecinin birlikteliği melez kavram olarak *küyerelleşmeyi* ve popüler olan ‘*küresel düşün yerel hareket et*’ sloganını ortaya çıkarmıştır (Al, 2009: 64).

Kamusal alan yönetimi açısından küyerelleşmeye bakıldığında demokratikleşme hareketlerinin tüm dünyada yayılmaya başlaması ile birlikte yerel düzeyde de buna paralel olarak başlaması, yönetimde halk katılımının daha yüksek seviyeye çıkarılması ve yerel yönetim birimlerinin özerkliklerinin daha da güçlenmesi için çalışmalar yapılmıştır. Küreselleşme ile yerelleşmenin bir arada yaşanması olarak tanımlanmış olan küyerelleşmenin neticesinde demokrasi, halk katılımı ve yerel kimliklerin öne çıktığı bir mekanizma oluşmaktadır. Bunun yanında yereldeki özerkliğin genişletilmesi ve yerel kimliklerin ön planda tutulması v.b. noktalarda aşırılığın olmabilme ihtimali çekinceleri de beraberinde getirmiştir. Özellikle ulus devletlerde veya çok uluslu milletlerin bir araya gelmesi ile oluşan devlet sistemlerinde bu tür çıkışlar büyük bir risk olarak görülmüştür.

Yerelleşme ile küreselleşmenin dengede tutulmaya çalışıldığı bir sistemde yönetimde aşırı merkezileşmeden kaçınılarak merkezîyetçi bir yönetim anlayışından her geçen gün uzaklaşıldığı günümüzde yerelleşme hakkında tartışmaların ve arayışların hız kazandığını da görmekteyiz. Geleneksel yöntemler ile yerelleşmenin yapılamayacağı ve katı ulus devlet örgütlenmesinde yerelleşmenin geniş bir zeminde kabul göremeyeceği belli olmaya başlamıştır. Merkezîyetçi bir yapıyı referans alan ve bu noktaya bağlı olarak devletin etkin, verimli, adaletli olarak işleyişini gerçekleştireceğine inanan anlayış ve yaklaşımların toplum tabanında karşılık bulması zorlaşmıştır. Aksine yerelleşmeyi merkezine alan, ulusal ve uluslararası dinamikleri gözetken, kamu yararını üstün tutup ulusun hedef ve çıkarlarını koruyan ve halkı her zaman birinci sıraya koyan yeni yönetim anlayışlarda ve reformlarda başarı kaçınılmaz olacaktır.

Yerelleşmeye doğru güçlü bir eğilimin oluşmasında küreselleşmenin dışında sivil toplum kuruluşlarının da etkisi görülmüştür. İkinci dünya savaşı sonrası artan refah devleti uygulamalarının zamanla çeşitlenmesi neticesinde bürokrasinin üstünde bir yük olmaya

⁶ Küreselleşme.

⁷ Yerelleşme, yerelleştirme.

başlamış ve toplum bu yardımlara ve uygulamalara bağımlı hale gelmiştir. Ayrıca refah devleti uygulaması edilgen olan birey üzerinde baskıcı ve bireyin özgüvenini kaybettiren bir uygulama olarak algılanmıştır. Tüm bu olumsuzluklar 1970’lerden itibaren eleştiri almış ve devlet karşısında yeni uygulama, görüş ve yaklaşım arayışlarına itilmiştir. (Eryılmaz, 2002: 211). Yaşanan bu tür gelişmeler 1980 yıllardan sonra sivil toplum kuruluşlarının artışına neden olmuş ve sivil toplum örgütleri; demokrasinin yaygınlaştırılıp özgürlüklerin genişletilmesi ve devletin sınırlandırılması görüşlerini ön planda tutmuştur.

1990’lı yıllardan itibaren dünya ölçeğindeki değişimlerle birlikte gelişen ve değişen anlayışlardan biri de sivil toplum örgütlerinin varlığıyla ilgili olmuştur. Siyasi olayların ve toplumsal değişimlerin yaşanmaya başlanmasıyla güçlü merkezi devlet anlayışı geleneğinden uzaklaşmaya ve yönetim kademesinde merkezdeki siyasi yapı ile birlikte diğer aktörlerin de rol aldığı ve görev üstlendiği bir yapı oluşturulmaya başlanmıştır. “Yönetişim” kavramı ile adlandırılan bu yaklaşım, devlet yönetiminin salt merkezi bir yapıdan ve merkeziyetçi bir anlayış içerisinde yönetilmesinin karşısında olmuştur.

Güçlü devlet mekanizmasından uzaklaşıp geleneksel yönetim tarzı yerine modern yönetim modeli getirilmesi, devletin toplumun üstünde mutlak bir güç olan değil devletle toplumun bütünleştirildiği ve devlet dışındaki diğer aktörlerin de yönetime katıldığı bir yönetim yapısı oluşturulmaya başlanmıştır. Toplum üyelerinin gönüllü olarak katıldığı, kendilerini temsil etmede, temel hak ve özgürlüklerinin savunulmasında bir araç olan ve devlet üzerinde bir baskı kurma aracı olarak kullanılan sivil toplum örgütlerinin bu yönetim yapısında etkin olarak söz sahibi olabilmesi için çalışılmıştır. Çünkü dünya üzerinde genel olarak kabul gören anlayışa göre “Sivil toplumların fazla olduğu ülkelerde güven daha fazla olmakta, bu da beraberinde ekonomik ve siyasal istikrarı getirmekte, böylece demokratikleşme süreci hızlanmaktadır” (Keyman, 2004: 14). Bu bağlamda uygulanmaya çalışılan sistemde otoriter bir merkezileşmenin önüne geçilmesi, devletin konum itibari ile erişilmez, eleştirilmez, geçilemeyen katı bir bürokrasi konumundan uzaklaştırılarak esnek, etkin, hesap verebilen ve verimli olan bir örgüt haline dönüştürmüştür (Eryılmaz, 2002: 214). Sonuç olarak bu dönüşüm beraberinde yerelleşme eğiliminin önünün açılmasına ve artmasına, yerelleşme arayışlarının daha hızlı ilerlemesine ve çeşitli yönetim modelleri içerisinde daha fazla kabul görmesine zemin hazırlamıştır.

Merkeziyetçilik anlayışı merkezi yönetim yapısında aşırılığı ve kuralcılığı getirmiştir. Aşırı merkezi yönetim yapısında hizmetlerin dönemin beklentilerine cevap veremeyen, çağa uygun nitelik ve hızda hizmet üretemeyen, kaynak kullanımında verimli olamayan, yavaş, kuralcı ve demokrasi kültüründen uzak olan şekilci bir model kurmuştur. Bu sebeple yönetimde yeni yapılanma çalışmalarında merkezin yetkilerinin daraltılması yerel yönetime yetki ve sorumluluk verilmesini gündeme getirmiştir. Bu bağlamda idari reform çalışmalarıyla merkeziyetten uzaklaşan ve yerelin hem hukuki hem de yönetsel olarak daha güçlü ve işlevsel olabileceği yerelleşme politikası ve uygulamaları başlatılmıştır.

Yerelleşmeye etki eden sivil toplum örgütleri dışında bir başka faktör de yeni yönetim anlayışının ortaya çıkmasıdır. Refah devleti uygulamalarının hem işlevsel hem ekonomik

hem de toplumda oluşturduğu olumsuz etkiler, sorunların sadece merkezin kontrolünde ve gözetiminde çözülmeye çalışılması, merkezi idarenin yerel ve bölgesel sorunların tespitini yerinde yapamadan genel çerçevede aldığı kararlara göre uyguladığı refah politikalarının yetersiz kalması yeni yönetim sistemlerinin arayışını zorunlu kılmıştır.

Merkezileşmeye ve yerelleşmeye yönelik olan eğilimlere açıklık getiren üç temel nokta özetle şu şekilde belirtilmiştir:

Geleneksel yapıların ve devlet ile toplum ilişkilerin tarihi geçmişi: Dünya üzerindeki ülkelerin tarihsel olarak geçmişleri, geçmişten günümüze devlet geleneği anlayışı, geleneksel devlet toplum ilişkileri ve bunlara kültürlerin değeri, örf ve adetlerin etkileri önemli birer unsurlar ve devlet sisteminin yapı taşları olmuştur.

Siyasi mekanizma anlayışı: Yerleşik hayatın başlaması ve demografik göstergelerde artışın olması, kentleşme ve kentlileşme anlayışına bağlı demokratik taleplerindeki gelişmeler, merkezle ve yerel halkın siyasi beklenti ve sosyal haklar yönünden isteklerinde artması merkeze karşı bir güçlenmenin ve güç odaklarının olmuştur. Böylece yerel yönetimlerde güçlenme ve yerelleşme tartışmaları ve yönelim başlamıştır.

Gelişmişlik düzeyleri: Ülkelerin hem sosyal hem de ekonomik gelişmiş ya da az gelişmişlik düzeyleri yerelleşmenin benimsenmesi ya da topluma daha hızlı kabul görmesi etken olmuştur. Yerelleşme ile yerel yönetimlerin gelişmesi merkezden daha fazla görev, yetki ve sorumluluk alması ve mali yönden kaynak kullanımının artması gelişmişlik düzeyi ile bağlantılı olmuştur. (Siverek, 2001: 125)

Merkeziyetçi yönetim anlayışında göze çarpan hantallık, aşırı kuralcılık, verimsizlik, katı hiyerarşik yapılanma olması, refah devleti anlayışının uygulandığı dönemde ekonomik krizin başlıca temel etmenlerden birtanesi olarak görülmesi, gerek siyasilerce daha çok seçim ve rant endeksli politikanın ağırlıklı olmaları ve gerekse bürokrasilerde çıkara dayalı politikaları takip etmeleri aşırı kamu kaynaklarının israfına yol açmaktaydı. Bu nedenlere bağlı olarak devletin küçültülerek serbest piyasa mekanizmasının canlandırılması yanında yönetimde yeni arayışların bir neticesi olarak merkeziyetçi yönetim yapısının daha da şeffaflaştırılarak yönetim mekanizmasında yerelleşmenin esas alındığı bir yeni yönetim anlayışı benimsenmeye başlanmıştır. 2000’li yıllardan itibaren yapılan kamu yönetimindeki reformlarla yerel yönetimlerin daha çok yetki ve görev aldığı, yerel kaynakların ve yerelde yaşayanların kendilerini doğrudan ilgilendiren yerel yönetimlerde daha aktif bir konuma getirildiği ve böylece yerelleşmenin ve yerelleşme politikalarının mikrodan makro seviyeye doğru genişletildiği görülmüştür.

Yerelleşme eğilimlerini kuvvetlendiren tüm bu faktörler içerisinde küreselleşmenin etkisinin daha fazla olması yerelleşmenin kavramsal çerçevede daha geniş bir zeminde ele alınmasına yol açmıştır. Yerelleşme sadece yerel yönetimlere entegre edilerek güçlendirilmesi şeklinde ele alınmayıp hem merkezi yönetimlerde ve merkezin taşra örgütlenmelerinde hem de kamu kurumları dışında gerekli durumda üçüncü sektöre de görev ve yetki verilmesi süreci olarak görülmüştür. Bu bağlamda yerel yönetimler kendi içerisinde her alt kademe ve birime yetki devrini yapması, merkezi yönetimin de kendi hiyerarşisi içerisinde ve taşra yapılarında yetki aktarımı ve genişliği yaparak yerelleşmenin güçlenmesine katkı sağlayacaktır. (Bilgiç, 2009: 123).

Bazı ülkelerde küreselleşmenin ve yerelleşmenin getirdiği fırsatları değerlendirerek güçlenen yerel yönetimler ortaya koyduğu çalışmalarla o ülkelerin önüne geçebilmektedir. Nitekim küreselleşmenin sonuçlarından biri olarak iktidarların zayıflamasıyla gücün ve etkilerin yerelden küresele doğru kaydığı görülmüne rağmen

bunun tam tersi sonuçlar da olmuştur. Küreselleşme sadece evrensele doğru yönelip çıkan bir süreçten ibaret olmayıp aşağıya doğru, yerele inen ve gelişen bir olgudur. Bu bağlamda küreselleşmenin uluslara doğru yönelen, uluslar içerisinde de hareket edip yan kolları oluşan ve yeni ekonomik, kültürel bölgeler oluşturan ve yerel yönetimlere yenilik getiren bir faktördür. Bu faktör aynı zamanda yerelleşmenin geliştirilmesine de katkı yapmıştır. Küreselleşmenin bu etkisi birçok bölgesel ve yerel yönetim birimlerinin hem ulusal sınırlar içerisinde hem de ulusal sınırlar dışında ilişkilerine hız kazandırmıştır (Giddens, 2000: 25). Bu çerçevede dikkat çeken büyükşehir belediyeleri ulusal ve uluslararası çalışmalarında kimi zaman kendi ülkelerinin önüne geçebilmiş ekonomik ve kültürel olarak kendi şehirlerini tanıtırken ülkenin tanıtımında da etkili bir rol oynayabilmiştir.

Yeryüzünün farklı yerlerinde ve alanlarında devamlı olarak hızına yetişilemeyen, çok yönlü olan ve çarpıcı etkiye sahip gelişmeler yaşanmaktadır. Bilgi işlem teknolojisinin baş döndürücü gelişimi, iletişimin hız ve sınır tanımaz ilerleyişi ülkelerin sosyal yapılarından ekonomik yapılarına, siyasi oluşumlarından yönetim sistemi anlayışlarına kadar çok geniş bir yelpazeyi etkileyerek ülkelerde ve geniş coğrafi alanlarda farklı ve köklü değişimlere neden olmaktadır. Bu tür gelişmeler toplumdaki ilişkilerin yoğunlaşp daha fazla karmaşık bir hal almasına neden olurken yerelde yaşanan olay ve olgular ulus dışından bile biçimlendirilebilmekte ya da tam tersi olarak yerel yönetim birimleri çok uzakta meydana gelen olaylara müdahil olup yönlendirebilmektedir (Steger, 2006: 30). Özellikle ülkelerin yönetim anlayışlarında ve sosyal dokularında daha çok görülen bu değişiklikler, zamanla mevcut yönetim yapılarını ve diğer yönetim sistemlerini derinden etkilemektedir. Bununla birlikte geçmişte faydalı ve etkin olan ve evrensel olarak da kabul bulmuş temel ilke ve anlayışlar günümüz dinamikleri dünyasında yaşanan değişimlere artık cevap veremeyecek bir duruma gelmiştir.

Küresel boyutta yaşanan bu gelişmeler kamu yönetimi çerçevesinde ele alındığında kamu kurum ve kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin yönetim yapılarını, örgütlenmelerini, hizmet anlayışlarını sorgulayarak yeniden ele alıp yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu durum özellikle yerelde hizmet veren kamu örgütlenmeleri için zorunluluk haline gelmiştir. Yerel yönetimler yerel halka en yakın birimler olarak kurulduğu için en iyi hizmeti hızlı bir şekilde, düşük maliyetli, etkin, verimli ve adil olarak sunan; yeni yöntem, teknik ve stratejileri geliştiren, planlamaları yapan ve bunları hayata geçiren etkin ve hâkim yeni bir yönetim anlayışı hâkim olmaktadır.

Toprak'a göre (2000: 46), kamu yönetimi alanında önemli bir tartışma ve sorun alanlarından biri de merkeziyetçiliktir. Geleneksel kamu yönetimi modelinin getirdiği aşırı merkeziyetçi anlayış günümüz ihtiyaçlarını karşılayamayacak kadar yetersiz ve değişimlere uyum sağlayamayacak kadar da durağan bir yapıda kalmıştır. Buna karşın yönetim mekanizması dinamik bir süreçten geçerek sürekli bir gelişme ve yenilenmeyi gerektirmiştir. Yerelleşme fikriyle yönetim alanında devletin tüm kurum ve kuruluşları ile bunlara bağlı birimleri merkeziyetçilikten uzak kalan bir örgütlenme şekliyle yeniden oluşturularak alt birimlerinin kendi başlarına karar alabilmeleri, uygulayabilmeleri ve

bunlardan doğan sorumlulukları da taşımalarını sağlayacak yapıya dönüşerek modern yönetim için adımlar atılmıştır.

Merkeziyetçi olarak uygulanan anlayışın yönetim alanına getirdiği kültürlerde tüm kararların merkezden alınıp yönetildiği, kaynakların merkezde toplandığı, alt birimlere veya yerel yönetimlere görev ve yetkinin verilir verildiği bir anlayış hâkimdir. Böyle bir yönetim düzeyinde ise merkezi yönetimin görev ve sorumlulukları gün geçtikçe ağırlaştığı için zamanla bu yük taşınamaz bir hale gelip hizmetlerin gereklerine uygun karar verme, hizmetleri yürütme ve bunların denetimlerinde büyük sorunlar yaşanmıştır. Bu nedenle türk kamuyönetiminde güçlü merkeziyetçi yapılanmadan çıkmak için yerel yönetimler ile ilgili çıkarılan yeni kanunlar aracılığıyla yerelleşmeye yönelik düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 2004 yılından itibaren yapılan yasal değişikliklerle merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru sınırlı da olsa görev, yetki ve kaynak devri gerçekleştirilmiştir (Kırışık, 2013a: 287). Böylece kamusal alan yönetiminde yerelleşmenin somut göstergeleri görülmeye başlanmıştır.

Dünya çapında yaşanan değişimlerle birlikte geliştirilen çözüm yollarından biri de yönetim ve hizmet alanında yerelleşmenin hayata geçirilip güçlendirilmesi olmuştur. Yerelleşme içerisinde de yerellik ilkesi önemli ve kritik bir ilke olmuştur. Yerellik ilkesinde, ihtiyaç olan kamusal hizmetin sunumunda yetkiyi ve görevi ihtiyaç duyulan yerdeki en yakın yönetim tarafından kullanılması, üst düzey yönetimin yetkiyi ancak daha iyi hizmetin görülmesinde veya mutlak bir durumun meydana gelmesinde yetkiyi geri alması gerektiğine değinilmiştir (Özel, 2000: 41). Böylelikle yerelleşmenin getirdiği temel felsefe olan yetki, görev ve sorumluluk merkezi yönetimden yerel yönetime devredilerek hizmetlerin sunumu daha kolay ve zamanında gerçekleşmesini sağlayarak kalkınmayı hızlandırmakta, yoksulluğu azaltmaya yönelik katkı yapmaya ve yerel katılımı demokrasinin yaygınlaşmasına daha fazla imkân tanımaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003: 37).

Yerelleşmeyle gerçekleştirilmek istenen, yönetim sistemindeki örgütlenme yapısının daha çok yerellik ilkesinin esasları üzerine kurulmasıdır. Yerellik ilkesinin temel esasları merkezi yönetim yapısı ile âdem-i merkezi yapı arasındaki hiyerarşik yapının hafifletilmesi, katı denetim mekanizmasının şeffaflaştırılması, sorumluluk ve karar alabilmede yerel yönetimlerin daha fazla yetki sahibi olabilmesi istenmektedir. Böylelikle yereldeki demokrasinin ve halk katılımının daha da güçlendirilmesi, halkın yönetimdeki yetkisinin artırılması ve yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarını kendi hedeflerine göre yönetebilmesi ve kararlarını bu doğrultuda alabilmesi sağlanmaktadır.

Yerelleşme kavramını hem idari yönden hem de siyasi yönden değerlendirdiğimizde yerelleşmenin merkezi yönetimin yükünü hafifletmesini, yerel yönetimlerin, yarı özerk kuruluşların, bağımsız idari otoritelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve yereldeki halkın elinin güçlendirmesinin amaçlandığını söyleyebiliriz. Yerelleşmenin amacının değişen dünya şartlarına karşı kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması sürecine devlet ile millet ilişkileri çerçevesinde halkın istek ve beklentilerinin daha fazla yer bularak halkın yönetime katılımının geniş halk tabanına yayılması, hesap verilebilirliğin

gerçekleştirilmesi, şeffaflığın daha çok hissedilir olması gerektiğini belirtmiştir (Maliye Bakanlığı, 2003: 37).

Devlet idarecilerinin ya da hükümetlerinin yerelde ve birimlerinde uygulamak istedikleri yerelleşme politikalarının başarısı o yerde yerelleşme politikasının uygulanması sonucunda istenilen hedeflere ulaşabilmesi ile ilgilidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerdeki yerelleşme ve politikaları ne kadar benimsenip ileri düzeyde gerçekleştirilir ise yerelleşmenin sundukları ve kazanımları o yerelde o kadar yüksek olacaktır. Bu sebeple yerel yönetimlerde veya taşra örgüt ve birimlerinde yerelleşme seviyesi önem arz edecek ve gerektiğinde yeniden düzenlenmesine ihtiyaç duyulacaktır. Bu bağlamda uygulamadaki yerelleşme düzeyinin tespitinde bazı göstergeler öne çıkmaktadır. Bunlar genel olarak şöyle sıralanabilir (Ford, 2004b: 12):

- Anayasal düzenlemelerde yer alan yerel yönetimlerin tasnif ve sınıflandırılması,
- Yerel yönetimlerin geniş ölçekli organizasyon yapısı ve bu yapıdan kaynaklı görev, rol ve sorumluluk düzeyleri,
- Yerel yönetimlerin çalışma şartları ve faaliyetleri, operasyonel güç yapıları, işletmeye bağlı görev ve yetkileri,
- Yerel yöneticilerin yöneticilik sıfatından doğan yetkileri ve siyasi olarak liderlik sınırlamaları,
- Yerel yönetimlerin personel politikası konuları ve yerel yönetimlerin personel yönetimi konusundaki özerklikleri,
- Yerel yönetimlerin vergi koyma ve kaldırma işlemlerinde bağımsızlık seviyeleri ve mali yönetimde özerklik dereceleri,
- Yerel yönetimlerin borçlanma yetkileri ve kapasiteleri,
- Hizmetlerin sunumu ve dağıtımında yerel yönetimlerin özerkliği,
- Yereldeki bütçelerin dağılımı, harcama yönetimi, muhasebe, denetim ve raporlama gerekleri ve bunların yürütülmesinde yöneticilerin yetkileri,
- Vatandaşın yerel yönetimlere katılımı ve karar verme mekanizmalarında bulunup etkili olma düzeyi

gibi göstergeler yerelleşme düzeyinin tespitinde yer almaktadır.

Yerelleşme ile yerel yönetimler toplumun özellikle de yerel halkın istek ve taleplerini karşılayamayan aşırı merkeziyetçi ve bürokratik merkez yapıdan uzaklaşmak temel hedefleri olmuştur. Böylece yönetim sisteminin etkili, verimli ve yüksek kamu yararının olduğu hizmet üreten güçlü, dinamik ve katılımcı demokrasiyi benimsemiş kurumlar haline gelmesi ve yerel halkın yerel yönetimler aracılığı ile yereldeki hizmetlere ulaşabilme ve onlar hakkında karar alarak yönetebilme fırsatını yakalayabilecektir (Siverek, 2001: 125).

Süreç olarak yerelleşmeyi ele aldığımızda yetki yönünden güçlü merkezciğin yerine gerek bir kurumdaki yetkilerin yukarıdan aşağıya doğru devredilmesi gerekse yerel

yönetimlere doğru yetkilerin aktarılması sürecini de ifade etmektedir. Bu tür yapılanma şekillerinde kurumlar veya yönetimler daha esnek, etkili, etkin, yeniliğe açık olmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin yerelde olması hasebiyle de halka ve onu ilgilendiren olaylara, olgulara, sorunlara, ihtiyaçlara daha yakın olmaları ve böylece merkezi yönetimin göremediği, ulaşamadığı sorunlara tam ve yerinde çözüm getirebilme ve aşırı merkeziyetçiliğin getirdiği sakıncaları önlemede önemli bir işlevi olmaktadır. Böylece yerelleşmenin gerçekleştirilebilmesi yerel yönetimlerin bu işlevlerini daha da arttırmış olacaktır. Süreç olarak yerelleşmeden söz edildiğinde merkezinde mali, siyasal ve yönetsel sorumlulukların yukarıdan aşağıya doğru ya da daha ön planda olan yönetsel yapılara doğru aktarılması söz konusudur (Özel: 2007a: 66).

Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yerelleşme politikaları her ülke için ayrı ayrı sonuçlar meydana getirebilmektedir. Bu durum ülkelerin siyasal, ekonomik, kültürel yapıları ve tarihi geçmişlerinden kalan ve günümüze kadar süregelen tecrübelerinden dolayı meydana gelebilmektedir. Fakat yerelleşmenin ülkelerde başarılı olabilmesi için temel sayılabilecek ya da asgari düzeyde şu kriterleri taşıyabilmeleri gereklidir (Ford, 2004a: 8) :

-Yerelleşme kapsamında yerel yönetimler sorumlu oldukları hizmet sunumlarını, işleyiş ve işlevlerini gerçekleştirmek, yereldeki siyasilerin kararlarının mali yönünü yüklenmek ve amaç ve hedeflerine ulaşabilmek için mali otorite ve yerel finansman sistemleri ile ilişkili olmalıdır.

-Yerel topluluklar hizmetlerin maliyetleri, sunum seçenekleri ve bunların kaynakları ve çevreleyen yönleri hakkında bilgilendirilerek kararların alınması ve kararlara katılımın olması anlamlı olarak bir destek bulmalıdır.

-Vatandaşlar kendi tercihlerini ifade etme ve bunlardan politikacıların da sorumlu olduğu ve bağlayıcılığı olan bir mekanizma olmalıdır. Böylece insanların katılımı için güvenilir bir destek ve teşvik olabilmelidir.

-Yerel yönetim performansını izleyen ve performansa uygun tepki verebilen toplulukları sağlayan şeffaf, bilgi ve kamuya dayalı, halka açık etkin bir sistem olmalıdır. Bu sayede siyasilerin ve yerel yöneticilerin duyarlı olmasına yönelik tetikleyen ve onları teşvik eden bir yapı olacaktır.

-Siyasi hedefleri destekleyen, mali ve kurumsal çerçevesi çizili, hizmet sunumunda sorumlu tarafların belirlendiği ve yönetimler arası finansal sistem kurulduğu bir yerelleşme modeli belirlenmelidir.

Yerelleşme politika ve çalışmalarının yukarıda çizilmiş olan kriterlerinin bire bir karşılaştırması gerekir şeklindeki bir fikir veya anlayış da yanlış olacaktır. Ancak değinilen başlıklar, yerelleşmenin uygulanabilirliğini ve kamu tarafından kabul edilmesini kolaylaştıracağına yönelik bir sav da yanlış olmayacaktır.

Yerelleşme süreci yerel yöneticiler tarafından doğru olarak algılanıp, yönetebildikleri takdirde yerel sorunlara kalıcı çözümler üretebilmede, hizmet ihtiyacını yerel yönetim organ ve kaynaklarıyla hızlı ve etkili bir şekilde yürütebilmede, sivil toplum dayanışmasının ve yönetim algısının arttırılmasında, yerel kaynaklar ile kapasitenin

geliştirmesinde ve yerel sosyal sermayenin güçlendirilmesinde daha etkin olabilecektir (Gül vd.,2014: 17).

1.1.1.2. Yerelleşme Türleri ve Şekilleri

Günümüz dünyasının devletleri ile yönetim sistemlerinin var olması köklü ve büyük kazanımların bir ürünüdür. Bu ürün, tarihi ve kültürel miraslarla, yaşanan sosyo-ekonomik olaylarla, kazanılmış deneyim ve birikimler sonucunda ortaya çıkmıştır. Özellikle her devlet kendilerine özgün oluşturdukları yönetim anlayışı ile var olabilmişlerdir ve bu anlayış sayesinde kendi toplumlarının ihtiyaçlarını karşılayabilmişlerdir.

Devlet ile kamusal alan yönetimi algısında devletin kriz gibi durumlarda daha fazla sorumluluk üstlenmesi, toplumun ihtiyaçlarını gidererek sıkıntılarını azaltması, oluşacak sosyo-ekonomik benzeri yıkımların önüne geçebilmesi toplumun refahını korumada en önemli rolü yerine getirebilmesine olanak sağlayacaktır. Fakat Birinci ve İkinci Dünya Savaşları, 70’lerde büyük çapta yaşanan ekonomik krizler, siyasi ortamlar, bilimsel ve teknolojik ilerlemeler, mevcut devlet ve yönetim sistemlerinin yeterli olmadığını göstermiştir. Dolayısıyla 80’lerden sonra devletin; görev ve sorumluluklarını, sunmuş olduğu hizmetleri, üstlendiği yetki alanlarını hem ekonomik hem de siyasi olarak ele alınarak dönüştürülmeye ve yenilenmeye başlanmıştır (Gül vd., 2014: 1).

Yaşanılan değişim ve getirilen yeniliklerle merkezi ve yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumlulukları, ayrı ve ortak çalışma alanları yeniden belirlenerek hem merkezi hem de yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel dönüşümleri gerçekleştirilmiştir. Bu dönüşümlerin gerçekleştirilmesinde yerelleşme fikrinin öne çıktığı yönetim sistemi gerek toplumla, gerek piyasa mekanizmalarıyla gerekse yerel yönetim sistemleriyle daha çok bütünleşmeye gidilmiştir. Politika geliştirme, karar verme, uygulama, mali ve idari özerklik, denetim gibi süreçlerde yerel halkın ve diğer otorite sahiplerinin yer aldığı geniş ve etkin katılımlı bir yönetim ile daha az merkezîyetçiliği hedefleyen reformlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu reformlarla, yaşanan gelişmeler dikkate alındığında yerelleşmenin siyasi, idari, mali ve ekonomik ve pazar açısından dört temel türe ayrıldığı görülmüştür (Rondinelli, 2004: 2).

1.1.1.2.1. Siyasi (Politik) Yerelleşme

1970’li yıllardan itibaren sosyal devlet anlayışın gereği olarak üstlenilen eğitim, sağlık, ekonomi gibi temel insan hakları alanlarına yönelik hizmetlerin sunulmasında karşılaşılan sorunlar nedeniyle piyasa sistemine doğru yönelimlerin başladığı görülmüştür. Piyasa mekanizmasının tercih edilerek daha fazla işletilmeye çalışıldığı bu dönem ile birlikte kamuya ait çeşitli mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde sivil toplum örgütleri, gönüllü kuruluşlar, serbest girişimcilerin rol aldığı, teşvik ve tercih edildiği görülmüştür. Sosyal yardım, sosyal hizmet, temel hak ve özgürlüklerin korunması, çevrenin korunması, kadın hakları gibi temel insani hak alanlarına yönelik sivil toplum kuruluşları, bağımsız gönüllü kuruluşlar ön plana çıkmıştır. Ayrıca kamu yönetiminde yapılan reform ve yeni düzenlemeler ile birlikte bu tür kurum ve kuruluşların kendilerini ilgilendiren konularda yerel yönetimler veya birimleri tarafından alınan kararlarda daha fazla etkili olduğu,

kararların uygulanmasında daha çok yer aldığı ve ilgili oldukları alanlara ilişkin tüm süreçlere dahil oldukları bir sistem kurulmuştur. Böylelikle yerel halkın kendisinin temsil edilmesiyle birlikte kendisine veya kendisini temsil edene bizzat yetki verme ve bu yetkiyi kullanabilme imkanı da getirilmiştir (Gül vd., 2014: 9-10).

Siyasi yerelleşme türü yerel halkın kendi temsilcilerine yetki verme ve bu yetkiyi kullandırma konusunda temel bir çözüm şekli olmuştur. Çünkü Siyasi yerelleşme hem halkın kendisine hem de halkın temsilcilerine karar alma ve alınan kararları yürütmeye yetki veren bir yerelleşme türüdür. Siyasi yerelleşme göre halkın ve temsilcisinin kendi gelecekleri hakkındaki tüm konularda karar verecek uygulamalarda tam yetkilidir. Yerel siyasi otoriterler ve yöneticiler yereldeki beklenti, ihtiyaç ve sorunları daha yakın ve doğrudan bilmektedirler. Bu nedenle yerel idareler yerel halkı merkezi yönetime kıyasla daha iyi tanıdıklarından dolayı onların sorun ve beklentileri yerinde çözümü konusunda hem daha hızlı hem de daha ihtiyaç odaklı ve adaletli olabilmektedirler. Bu nedenle yerel alandaki tüm hizmetlerin hem ihtiyaçlara göre üretilmesi hem de eşit, hızlı ve adaletli bir şekilde yürütülmesi siyasi yerelleşmenin temel hedeflerinden bir tanesi olmuştur (Özmüş, 2005: 3).

Yetki verme açısından siyasi yerelleşme, anayasal değişiklikler, kanuni düzenlemeler ve hukuki temel reformları yapma, siyasi partileri koruma altına alma ve gelişimlerini destekleme, yasama erkinin bağımsızlığının sürdürülmesi, sivil toplum örgütlerinin daha fazla aktif ve etkili olma fırsatını sunmaktadır. Ayrıca çoğulcu ve özgürlükçü anlayışın topluma hâkim olması, yerel yönetimlere ve birimlerine daha fazla özerkliğin tanınması gibi konularda yeniden yapılanmaya gitmeyi hedeflerken bunları dönemin ve zamanın ihtiyaçlarına göre de değiştirerek geliştirmeyi planlamaktadır (Özmüş, 2005: 3).

Kamu yönetimindeki değişim ve yenilikler teşkilatlanma sistemi ile her bir kamu kurum ve kuruluşun kendi örgütlenmesinde aşırı merkeziyetçi yapılaşmadan uzak olan bir sistemi hedeflemiştir. Bu yeni yapılanma şeklinde yöneticilerin, görevlilerin veya birimlerin kendi başlarına karar verme ve bu kararlardan doğan sorumluluğu da taşıdıkları bir bütüncül ve ortak yönetim anlayışının hakim olduğu bir yapılanma kamu yönetim sistemine kazandırılmaya çalışılmıştır (Mengi, 1997a: 507-508). Bu çalışmalarla birlikte yönetimde politik yerelleşmenin önü açılarak kamu örgütlenmesinde yetki, karar alma gibi konularda aşırı merkeziyetçiliğin engellenmesi, yetkilerin üst düzey yöneticilerde toplanmaması, alt birimlere ve yerel yöneticilere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmeye başlanmıştır. Böylece yönetim sistemine yerelleşme fikri benimsetilerek uygulama ve politikalarına doğru bir eğilim başlamıştır. Bu eğilim ve çalışmalara bağlı olarak da güçlenen kamu örgüt yapısı ile personeli sorumlu olduğu hizmetlerde daha etkili, kaliteli, verimli ve yerinde olmasının önü açılmış olacaktır (Kırıışık, 2013a: 290).

1.1.1.2.2. İdari (Yönetmel) Yerelleşme

İdari yerelleşme, yerel yönetimler tarafından hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kendilerine yönetsel olarak mali sorumluluk ile idari açıdan yetkilerin verilmesidir. Bu tür yerelleşme şeklinde, yerel yönetim birimlerinin mali sorumlulukları üstlenmesi ve yetkileri devralması esastır. Çünkü yerel yönetimler kanunen sorumlu oldukları hizmet alanlarına yönelik çalışmalarda serbestçe hareket edecek ve girişimde bulunacak yetkilere

sahip olabilmelidir. Yerel yönetimlerin özerklik alanı bu idarelerin hem idari hem de mali yönden bağımlılığı olmayan ve sınırları da yasa ile belirlenmiş bir teşkilatlanma yapısına sahip olması demektir. Böylelikle yerel yönetimlerin üstlendiği kanuni görev ve sorumlulukları yerine getirmede kendi yönetim kademesinde doğrudan ve rahat bir şekilde karar alabilmesine imkân tanımaktadır.

Yerel yönetimlerin teşkilatlanma yapısının güçlü olup etkili işleyişi hem demokrasinin tabana yayılmasına hem de hizmetlerin yerel halka sunulmasında yaptığı katkılar oldukça dikkat çekicidir. Ayrıca bu katkılarının olması yerelleşmenin benimsenip yaygınlaştırılmasına neden olduğu için bu katkılarının varlığı da önemlidir. Çünkü yerel yönetimlerin idarecileri ilgili oldukları yerel halk tarafından seçilmiş olması yerelin sorunlarını en iyi şekilde çözecek ve ihtiyaçları en kısa yol ve yöntemle giderecek bir yönetim yapısı belirlemektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerde yerelleşme anlayışının etkili olması çeşitli hizmet şekillerinin, yöntemlerin, modellerin ve kurumların ortaya çıkabilmesine fırsat sunmaktadır. Dolayısıyla idari yönden yerelleşme kendi içerisinde dekonsantrasyon (deconcentration), delegasyon (delegation) ve devolüsyon (devolution) olmak üzere üçe ayrılmıştır (Rondinelli, 2004: 2-3).

1.1.1.2.2.1. Dekonsantrasyon

Dekonsantrasyon, merkezi yönetimin taşra örgütlerine bazı yetkilerini devretmesidir. Kavramsal çerçevede Türk kamu yönetimi yapısında yerelleşme ile ilgili alan yazında kavramların tam karşılığının olmasında güçlüklerle karşılaşılsa da dekonsantrasyon Türk Kamu Yönetiminin işleyiş ve işlevleri yönünden yetki genişliği olarak karşılık bulmaktadır. Bu bağlamda dekonsantrasyon kısaca “*yetki genişliği*” olarak kabul edilmiştir (Güler, 2003: 19).

Bu tür yönetsel yerelleşmede siyasi otoriteden daha ziyade, merkezi yönetimin bünyesindeki bir takım idari sorumluluklara ilişkin yetkilerin devredilmesini kapsadığı için yerelleşme türleri içerisinde “*en zayıf çeşidi*” (Keskin, 2003) olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda da yerelleşme piramidinin en altında kalan ve kimi zaman da “*‘iş yükü’*” nün devredilmesi” şeklinde tanımlanmış bir idari yerelleşme türüdür (Tatar, 1993:139).

Yerelleşme türlerinden birisi olan dekonsantrasyon, günümüz Türkiye’inde var olan uygulamaya benzer bir nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda merkezi yönetim yetkileriyle denetim mekanizmasını kendi elinde tutarken bazı kamusal hizmetlerin yürütülmesi için bu hizmetlere ilişkin yetkileri yerinden yönetime vermektedir. Ancak merkezi yönetim yetkileri verirken yerinden yönetimin hizmetler için yaptığı tüm faaliyetler ile aldığı kararları denetleyerek yerinden yönetime yaptığı çalışmaları gözetim altında tutmaktadır (Türmen, 2017: 12-13).

Merkezi yönetimin elindeki bürokratik işlerin, taşradaki örgüt eliyle yürütülmesi dekonsantrasyon olarak tanımlanmıştır. Uç noktada olan taşra örgütlerinin bu bürokratik işleri düzenlemesi merkezin kendisine siyasi bir yetki verdiği anlamı taşımamakla birlikte taşra örgütünün bu bürokratik işleri yürütmesiyle birlikte kendisinde siyasi yetkinin olduğu anlamına da gelmemektedir. Kısaca bu tür işlemlerde siyasi yetki devri yoktur. Yapılan iş veya işlem sadece merkezin idari yetkiyi belli bir düzeyde taşra örgütüne

birakmasıdır. Bu yetki her an merkez tarafından geri alınabilir. Bu nedenle yerelleşmenin en hafif şekli olarak dekonsantrasyon karşımıza çıkmıştır (Hayran ve Sur, 2015).

Yerelleşme bağlamında dekonsantrasyon geniş ölçekte bir yerelleşme tipi olarak kabul edilmemiştir. Fakat aşırı ve kuralcı merkezizetçi yönetim anlayışına sahip olan ülkelerde bu tür yerelleşmenin taşra örgütlerinde uygulamaya başlanması büyük bir etki uyandırarak devletle halkın birbirine karşı daha fazla yakınlaşmasına ve kaynaşmasına neden olabilmektedir (Tatar, 1993: 140). Dolayısıyla aşırı merkezizetçi bir anlayışla yönetilen ülkelerde dekonsantrasyonun yerelleşme şeklinin uygulanması yönetim yapısında sınırlı da olsa yumuşamanın bir başlangıcı olduğu söylenebilir.

1.1.1.2.2.2. Delegasyon

Delegasyon görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi için planlamadan denetlemeye kadar geçen süreçteki tüm yetkileri üst mercilerin direk denetimini yapmadığı özerk kuruluşlara devretmesidir. Böylece daha esnek bir yönetim yapısının kurulması gerçekleşmiş olmaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın sağlık alanındaki hizmetlerle ilgili yetkiyi özerk kuruluşlara da devretmiş olması buna bir örnektir. Hem devlet kurumlarının hem de özel ve bağımsız kuruluşlarının hizmet vermesi kalitenin ve rekabetin öne çıkmasına, tercih seçeneklerinin daha çok olmasına neden olurken diğer taraftan da Sağlık Bakanlığı'nın görev ve rolü daha çok strateji geliştirmeye, politika üretmeye ve onları gözlemleyip denetlemeye doğru kayacaktır. Bu sayede yerelleşmenin katkısı ve önemi daha çok anlaşılacak ve yönetim sisteminde kendine daha kolay yer bulacaktır (Günaydın, 2012: 201).

Delegasyon yerelleşmenin daha yaygın bir şekilde kullanılan biçimidir. Bu delegasyon aracılığıyla merkezi yönetim kontrolündeki kamunun işleyişine ait karar ve sorumluluk verme yetkisini yarı özerk ya da otonom kuruluşlara transfer etmektedir. Bu yetki devrine bağlı sonuçları merkezi hükümet doğrudan ve tamamıyla kontrol altına almamaktadır. Merkezi yönetim denetimle ilgili uygulamaları kamuya ait işletme ve şirketlerde, serbest girişimler, barınma ve ulaşım yetkileri, özel hizmet ve eğitim birimleri, özel okul ve bölgesel kalkınma alanları, kooperatif gibi özel projelerde uygulamamakta ve bunlara yönelik çok sıkı kontroller yapmamaktadır (Rondinelli, 2004: 3).

Delegasyon, Türk Kamu Yönetiminde uygulanan yetki devri işlemidir. Karar alma, uygulama veya sorumlulukları yükleme gibi kimi faaliyet ve organizasyonlar merkezi yönetim tarafından dolaylı bir şekilde denetime tabi tutulmaktadır. Maliyetlerin fazlalaşması, organizasyonların zayıf kalması, yönetimlerin işleyiş ve fonksiyonlarının verimsizleşmesi gibi durumlarda hükümetler tarafından bunlara müdahale edilerek bu tür kuruluş veya işletmelerde yeni bir yönetim oluşturulup nihai sorumluluk merkezde kalması şartıyla yetki, yeni kurulan yönetime devredilmektedir. Bu tür yerelleşme biçimi, GAP gibi geniş ölçekteki tarımsal alana veya KOP gibi alt yapı, suya yönelik faaliyet alanlarında uygulanmaya çalışılmaktadır (Hayran ve Sur, 2015). Ayrıca KİT'ler ve Bölgesel Kalkınma Ajansları da örnek verilebilir.

Dekonsantrasyona göre daha geniş kapsamlı bir idari yerelleşme şekli olan delegasyon anlayışında sınırları çizilmiş olan coğrafi bir alanda belirlenen faaliyet veya hizmet

alanlarına yönelik karar alma ve uygulama yetkisini üst düzey yönetim biriminin doğrudan kontrolünde olmayan bir başka yönetim veya örgüte devretmesidir. Buradaki örgüt veya yönetim birimleri kendilerine bırakılan hizmet ya da faaliyetler ilgili kararların alınmasında ve yürütülmesinde ihtiyaç duyulan otorite ve sorumlu olma yönünden daha kapsamlı bir yetkiye sahiptir. Delegasyon 1950 ve 1960'lı yıllarda Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların tavsiye ve istekleri doğrultusunda, gelişmekte olan ülkelerdeki hizmet ve üretimde verimlilik, etkililik, maliyetlerin kontrolü gibi belli başlı konularda daha hızlı yol alabilmek amacıyla ortaya konmuş ve gelişmiştir (Tatar, 1993:140).

1.1.1.2.2.3. Devolüsyon

İdari yerelleşmenin diğer bir tipi olan devolüsyonda karar yetkisi, özerk olan ve seçim yoluyla yönetime gelen idarecileri ile yerel organları olan kuruluşlara verilmektedir. Bu şekildeki bir yetki, devirde gerçek bir yerel yönetim işlevi söz konusu olmaktadır. İngiltere, Fransa gibi ülkelerde merkezi idarelerden kimi bölge ve yönetim bölümlerindeki yerel idarelere uygulanan yetki devri de gerçek anlamda bir yerelleşme şekli olmuştur (Türmen, 2017: 3). Bu nedenle devolüsyon, sahip olduğu fonksiyonu itibariyle yerel yönetimler için kabul gören bir yerelleşme türüdür.

Devolüsyon, yerel yönetimler ile birimlerine mali ve yönetim gibi konularda karar verme yetkisinin devredilmesidir. Yetki devri ile yerel yönetimlere özellikle de belediyelere hizmet sunumu için sorumluluk transferi yapılmaktadır. Böylece kendi yöneticilerini seçme, gelirlerini artırma, toplama ve harcama, bağımsız bir şekilde yatırım yapma kararını alma yetkisine sahip olmaktadır (Rondinelli, 2004: 3).

Yönetimsel yerelleşmenin bir türü olan devolüsyonda taşra örgütü birçok yönden merkezi yönetimden bağımsızdır. Bu bağlamda yereldeki yönetimlerin coğrafi olarak sınırları belirlenmiş, yasal olarak yerleri ve yetkileri açıkça belirlenmiş bir yerel yönetim yapısına sahiptir. Devolüsyonun, dekonsantrasyondan farkı yerel yönetimler sadece idari olarak fonksiyonlara sahip olmakla kalmayıp yetki ve sorumlulukları da sahip olacağı şekilde devralmaktadır. Fakat bu yönetimlerin yapısı merkezi idareden tamamen bağımsız olmayıp yasal olarak merkezin gözetim ve denetime de tabidirler (Özmüş, 2005: 4).

Türkiye'nin kamu yönetimi yapısında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkilerin boyutu her zaman tartışılan konular arasında olmuştur. Ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmış yetkilerin olması ve yerelle ilgili birçok konuda karar alma, yönetme ve alınan kararları uygulama gibi yetkilerin yerel idarelere devredilmesi devolüsyon tipi yerelleşme şekline karşılık gelmektedir.

1.1.1.2.3. Mali (Fiscal) Yerelleşme

Mali konular hem özel sektörde hem de kamusal alanda önemli bir yer tutmaktadır. Yapılacak her iki kesimde de hizmetlerin ya da faaliyet alanlarının varlığı doğrudan mali kaynak ve finansal konularla ilgili olmuştur. Ancak özel sektör dışında kamusal alanda sağlık, eğitim, barınma gibi yürütülecek kimi hizmetler mali kaynaklar her durumda doğrudan ilişkili olmayabilir. Mali kaynaklar konusu, yerel idare ve yöneticileri ile birimlerinin doğrudan ilgilendiği alanlarından birisidir. Özellikle merkezi idare ile yerel yönetimler arasında geçen ilişkilerin bir boyutu da mali kaynaklardır. Bu nedenle

yerelleşmenin unsurları arasında olan finansal kaynak ile buna bağlı olan mali sorumluluklar idari bağlamda yerelleşmenin bir boyutunu oluşturmuştur.

Genel bağlamda kamu yararı ve toplumsal fayda kamusal hizmetlerin sunulmasında temel amaç olsa da bu hizmetlerin finansı, üretilecek mal veya hizmetlerin maliyeti, kaynakların etkili kullanımı gibi konular yeni kamu yönetimi anlayışında yer bulmuştur. Bu bağlamda mali yerelleşme, kamu yönetimi alanında ön plana çıkan konular arasındadır.

Mali yerelleşme, yerelleşme türleri içerisinde önemli temel unsurlardandır. Çünkü yerleşen hizmetlerin etkili, verimli ve toplumsal yararın maksimum olabilmesi için yerel yönetici ve otoritelerin hem yeterli bir gelire hem de bu gelirler üzerinde tam olarak bağımsız bir harcama yetkisine sahip olabilmeleri gerekmektedir. Bu husus üzreine mali yerelleşme, şu temel unsurlardan meydana gelmektedir (Bağlı, 2014: 29) :

- Gelirlerin yerele devri,
- Merkezi yönetimden yerel yönetimlere transferler,
- Yerel yönetimlerin borçlanabilme özerkliği.

Yerel yönetimlerin hizmetleri gerçekleştirebilmesinde hizmetlerle ilgili yetkilere sahip olmasından sonra gelen en önemli konu yeterli mali kaynağa sahip olup bu kaynakların kullanımında bağımsız olabilmesidir. Bu nedenle merkezi yönetim herhangi bir şarta bağlı ve yeterli miktarda kaynak paylaşımını yerel idare birimlerine aktarması ya da devretmesi her zaman beklenen bir durum olmuştur. Ancak bu beklenti her zaman istenilen şekil ve şartlarda gerçekleşmemektedir.

Yerel yönetimlerin veya yarı özerk yönetimlerin ya da özel organizasyonlar ile sivil toplum kuruluşlarının hizmet ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi yeterli mali kaynaklar ile yetkiye sahip olmasına bağlıdır. Bu nedenle mali yerelleşme, yerelleşmenin temel bileşeni olup farklı şekil ve türlerden meydana gelmektedir. Bunlardan bazıları şu şekildedir (Rondinelli, 2004: 3) :

-Kendi kendini finansa edebilen hizmetler ya da yararlanıcılar tarafından hizmet maliyetlerinin kısmen veya tamamen karşılanması,

-Parasal veya işçilik olarak altyapı ve hizmetlere ortak katılımın gerçekleştirilmesi,

-Yerel gelirin mülk, arazi ve satış vergileri veya dolaylı gelirler ile arttırılması,

-Merkezi yönetim tarafından vergiler yoluyla toplanan gelirlerin yerel yönetim veya birimlere genel veya özel amaçlı olarak transfer edilmesi,

-Belediyelerin borçlanma ve mobilizasyon⁸ gibi kredi alabilme konularında yetki verilmesi.

Yerel idarelerin sahip olduğu gelir ve mali kaynak düzeyi, kamusal alandaki etkililiğini ve verimliliğini, sunulan hizmetlere ulaşabilme imkânı ile eşitliliğini ve yerel yönetimlerin bağımsızlık yapısını doğrudan etkilemektedir. Bunun için yerel yönetimlerin mali yerelleşme ile özerklik düzeyleri, yönetim anlayışı içerisinde yerelleşme fikrinin

⁸ TDK' ya göre harekete gelme veya getirme anlamında kullanılmıştır. Pasif durumdan aktif duruma geçme, bir durum için hazırlanma veya hazır olma anlamı olarak denebilir.

nasıl benimsendiği ve ne derece uygulanabildiğini gösteren temel ölçütlerden birisidir (Bağlı, 2014: 29 -30).

1.1.1.2.4. Neo Liberal Yerelleşme

Kamusal alanda üstlenilen görev ve sorumlulukların getirdiği aşırı yükün hafifletilmesi, kaynakların verimli ve uzun süreli kullanımı, en uygun maliyetle hizmet sunumu gibi amaçlar çerçevesinde bu tip yerelleşme türünün barındırdığı ilke ve fikirleri günümüz kamu yönetimi anlayışı içerisinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler yönünden genel olarak ekonomi (piyasa, pazar) açısından yerelleşmenin iki şekil yerelleşme türü vardır. Bunlar özelleştirme ve deregülasyondur. Kamusal alan yönetimindeki kimi hizmet ve sorumlulukların özel sektöre devredilmesi bu iki yerelleşme şeklinin temel ilkesidir. Bu nedenle özel sektör ve işletmeleri, kooperatifler, sivil toplum kuruluşları, gönüllü dernekler, vakıflar gibi çeşitli örgütlenmeler tarafından merkezi ya da yerel yönetimlerin sorumlu oldukları çeşitli hizmetlere ilişkin görev, fonksiyon ve işlevleri yerine getirmektedir (Rondinelli, 2004: 4)

1.1.1.2.4.1. Özelleştirme

Neo-liberal ekonomi politikalarının etkisiyle devletin önceden faaliyette bulunduğu alanlardan çekilerek bu alanları özel sektöre bırakmasıdır (Arslan ve Arslan, 2010: 50-51). Merkezi ya da yerel yönetimlerin sorumluluğunda yürütülen hizmetlerin, özel sektör lehine devredilip özel sektörce yürütülmesidir. Görev veya hizmetlerin devredilmesi belirli bir oran veya süreye göre olduğu gibi hizmetin tamamı da tek olarak özel sektöre bırakılmaktadır. Ayrıca serbest piyasa mekanizmasına dayalı kamu-özel sektör ortaklığı şeklindeki yerelleşmede mal ve hizmet faaliyetleri birlikte gerçekleşmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi, özel sektörle iş birliğine giderek gerekli alt yapı desteğini ve diğer hizmetleri sağlamaktadır.

Özelleştirme, yerelleşme şekilleri içerisinde en uç nokta olup yerelleşmenin en nihai sonucudur. Karar alma yetkisi kamunun elinden çıkarak özel sektöre verilmiştir. Günümüzde benimsenen, en sık ve yoğun bir şekilde tercih edilen yerelleşme biçimidir. Ancak bu tür yerelleşme biçiminde denetim mekanizmasının iyi kurulup yapılması ve sıkı bir şekilde çalıştırılması gereklidir. Çünkü işletmelerin mali bir zorlukla karşılaşması veya kaynakların yetersizleşmesi durumunda hizmetler aksamakta ya da gerçekleşmemekte ve bunların sonucunda da kamusal alanda büyük zararlara uğramaktadır. Bunun içinde özelleştirmede hizmetlerin devredileceği zaman oluşturulacak şartlar ile bu şartlara uyum gösterebilecek özel sektör ve işletmeleri önemli olmaktadır.

1.1.1.2.4.2. Deregülasyon

Merkezi yönetim, yerel yönetimler veya özel sektör tarafından üretilen malların, yürütülen hizmetlerin daha etkili ve verimli olabilmesi için ilgili yasaların, mevzuatın veya diğer hukuki düzenlemelerin iyileştirilmesi, kolaylıkların sağlanması ve imkânların sunulmasıdır (Özmüş, 2005: 4). Deregülasyon şeklindeki yerelleşme fikrinde malların üretilmesi ya da hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörün girişimine olanak tanımayan

yasal engellerin kaldırılması ve hukuki kolaylıkların sunulması fırsatını tanımaktır. Böylece özel sektörün yer alamadığı kamu hizmetlerine özel sektör girişimcileri de katılabilmektedir. Ayrıca tanınan kolaylık ve imkânlarla daha önceden var olan merkezi yönetim, yerel yönetim ya da özel sektör otoritelerince yürütülen hizmetler için daha fazla girişimcisinin katılması ve bunların sonucunda da rekabetin artmasına neden olmaktadır (Rondinelli, 2004: 4).

Amerika Birleşik Devletleri ile İngiltere, Almanya gibi Batılı Avrupa ülkelerinde merkezi yönetime neo-liberal politikaları benimseyip destekleyen iktidar yöneticileri geldiği dönemlerde özelleştirme politikaları uygulayarak piyasa mekanizması içerisinde devletin yeri yeniden ele alınmıştır. Bu değişim sürecinde devletin serbest piyasada sistemi içerisindeki etkinliği özelleştirme yöntemiyle azaltılmış ve deregülasyon politikaları da uygulanmıştır. Bu bağlamda takip edilen deregülasyon politikalarından birisi de özel sektörün kamusal alanda yer alabileceği mevzuat düzenlemelerinin yapılması olmuştur. Böylece kamusal alanda özel sektör işletme ve girişimcilik yöntemleri de yer alarak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bu tecrübelerden faydalanılmıştır (Arslan ve Arslan: 2010: 57).

Genel olarak pazar açısından yerelleşmenin gerçekleştirilmesinde hiç kullanılmayan veya yeterli bir düzeyde kullanılmayan kaynakların kullanılması, geliştirilmesi, üretime kazandırılması, yerel ve bölgesel kalkınmanın başlatılması, hızlandırılması gibi doğrudan etki ve sonuçları ortaya çıkmaktadır. Çünkü özel sektör girişimcisine yerelin öz kaynaklarının kullanımının açılması o yereldeki üretimi, istihdamı ve pazar ekonomisini canlandırmaktadır. Böylece ortaya çıkan bu gelişmeler sonucunda hem yerel halkın hem de yerel idarelerin bütçe ve gelirlerinde bir artışa neden olmaktadır.

Ekonomi yönünden yerelleşmenin dolaylı ya da doğrudan yerel yönetim organlarının gelirlerinde sağladığı bu katkı sayesinde hem ülke ekonomisi hem de yerel yönetim bütçesi daha da kuvvetlenecektir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan mali bağımlılığı da azalmış olacaktır. Bu bağlamda yerel yönetimler ekonomik yerelleşmenin getirdiği bu çok yönlü fırsatlar sayesinde hizmetleri daha fazla tür ve çeşitte üretilebilmesi, maliyetlerinin daha rahat karşılanması gibi imkânlarla kavuşmaktadır. Ayrıca bu imkanlarla birlikte yerel halkın talep ve isteklerine en uygun hizmetin götürülmesi, sunulan hizmetlerin tercihinde vatandaşın daha alternatifli, özgür ve kolay erişebilme imkânı da sağlayacaktır (Gül vd., 2014: 17).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan kamu örgütleri, zamanla gereksiz ve amacı aşan örgütsel büyüklüğe ulaşmıştır. Kurum ve kuruluşların bu şekildeki örgütsel büyüklüğü hizmetlerin yürütülmesine engel teşkil etmiş görev ve yapı ilişkisinin kurulup ussallık⁹ dengesinde kalmasını zorlaştırmıştır (ÖİK Raporu, 2000: 3). Devasallaşan bu kamu örgütleri hizmetlerinin sunum ve yürütülme aşamalarını arttırarak hantal bir yapıya dönüşmüştür. Bu hantal ve devasa örgütlenme yapısı kamu hizmetlerinin kalitesini,

⁹TDK' ya göre "Akla dayalı olanın niteliği, rasyonalite" anlamına gelmektedir. Ayrıca "Bir amaca en etkin biçimde ulaştırılacak araçları kullanmayı gerektiren tutum" şeklinde anlamı da vardır. Kelimenin bu cümledeki yerini karşılaması bakımından ikinci anlamın kullanılması daha uygun olacaktır.

etkinliğini ve verimliliğini arttırmak yerine mevcut varlığını koruma ve sürdürme uğraşı içerisinde olmuştur (Eryılmaz, 2003: 187). Kamu yönetiminde yaşanan bu sorunlar ve yönetim alanında yaşanan küresel boyuttaki değişim eğilimleri yönetimde önemli ölçüde yeni yapılanmayı zorunlu kılmış ve çeşitli alanlarda değişim ve dönüşümler başlatılmıştır.

Yönetim alanında önemli değişim alanlarından birisi de aşırı merkeziyetçi örgüt yapısının terkedilmesidir. Bu değişimin temelinde hem kamu yönetimini verimli ve etkin hale getirme hem de kamu hizmetini halka en yakın yere taşıyarak hizmetleri halka yakınlaştırma ve daha da demokratik yönetime ulaşabilme amaçlanmıştır (Tutum, 1994: 31). Merkeziyetçi ve katı kuralcı bir yapıya sahip merkezi yönetim, ister gelişmiş isterse de gelişmemiş ülkelerde olsun, yerele uzak olması nedeniyle yerelin ihtiyaç ve sorunlarını tam olarak karşılayamayıp hizmetlerdeki kalite ve verimlilik ilkeleri azalmıştır. Bu nedenle merkeziyetçi yönetim anlayışı yerine halka yakın olan ve ihtiyaçlarına göre hizmet üreten yönetim kademeleri güçlendirilmiştir. Bu yönetim birimlerinin güçlendirilmesi de yerelleşme fikri ve uygulamaları ile gerçekleştirilmiştir.

Devlet yönetim mekanizması içerisinde kamu yönetiminin yeniden yapılanması ve iyileştirilmesi yönündeki temel politikalardan birisi de yönetimde gereğinden fazla merkezileşmenin önüne geçilmesi, merkezdeki devasa örgüt yapısının terk edilmesi ve yerelleşme politikalarının uygulanması olmuştur. Merkeziyetçilikten uzaklaşma ve yerelleşmeye ağırlık veren yeni kamu yönetimi yapılanmasında yerelleşme beş farklı boyutta ortaya çıkmıştır. Bu beş boyuttaki yerelleşme şöyle sıralana bilinir (Kırıışık, 2013a: 290):

i) Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere

ii) Merkezi Yönetimden Bölgesel Yönetimlere

iii) Merkezi Teşkilattan Taşra Teşkilatlarına

iv) Merkezi Yönetimden Özel Sektöre

v) Merkezi Yönetimden Sivil Toplum Kuruluşlarına doğru yetki ve görev devri ile sorumluluk verme ve kaynak aktarımı şeklinde yapılmaktadır.

Değişen küresel devlet yönetimi algısı ve demokrasinin bir gereği olarak yerelde hizmet alan yerel halk, yönetime ve onun işlem ve eylemlerine katılmak istemektedir. Merkeziyetçi bir yönetim yapılanmasında ise halkın yönetime katılımı neredeyse imkânsızlaşmaktadır. Bu nedenle aşırı ve kuralcı merkeziyetçi bir örgüt modeli yerine şeffaf, katı olmayan, hesap verebilen ve yerelleşme anlayışının yerleştiği bir sistem mekanizması geliştirilerek bu yönde politikalar yürütölmeye çalışılmıştır.

1.1.2. Yerelleşmenin Olası Yarar ve Sakıncaları

Yerelleşme merkezi ve otoriter yönetimlerde dâhil olmak üzere 1970’li yıllardan itibaren birçok yönetim şekilleri üzerinde farklı düzeyde etkisini göstermiştir (Eryılmaz, 2013: 123). Bu süreçte yaşanan yerelleşme arayışları beraberinde çeşitli tartışmaları da getirmiştir. Bu tartışmalardan birisi de yerelleşmenin muhtemel fayda ve zararları üzerine olmuştur. Dönemin gelişme ve şartlarına ayak uyduramayan yönetimler yerelleşmeye belirli bir zaman temkinli yaklaşmışlardır. Günümüzde de kimi durum ve şartlarda

yerelleşmenin sınırları ile kapsamı bağlamında hala bu yaklaşım tarzı devam etmektedir. Bu nedenle yerelleşmenin avantajlı ve dezavantajlı yönleri burada ele alınmaya çalışılmıştır.

1.1.2.1. Yerelleşmenin Muhtemel Yararları

Dünyanın dört bir tarafına yayılan demokratikleşme hareketleri yereldeki halkın kendilerine özgü bir takım hakların daha da genişletilmesinde etkili olmuştur. Özellikle yönetimlerde halkın daha fazla temsil edilmesi, yönetim ve karar alma mekanizmalarında daha çok etkili olma, yerel demokrasinin temsili olma yönünden kurtarılması, katılımcı demokrasi kültürünün yerleşmesi, siyasal katılımı güçlendirme, özerklik gibi temel konular da tartışmalar ve arayışlar olmuştur.

Yapılan yeni reformlarla birlikte yerel yönetimler daha güçlü hale getirilmiş ve yerel halkın yönetim birimlerinde etkisi daha da arttırılmıştır. Yerelleşmenin etkisi ile merkezi ile yerelin ilişkileri yeniden ele alınarak merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki sıkı ve aşırı vesayet denetimi de sonlandırılmıştır. Böylece yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan daha özerk bir yapıya doğru ilerlediği görülmüştür. Dolayısıyla bu tür iyileştirmeler halkın dikkatinden kaçmadığı sürece yönetim kademelerine katılarak yereli ilgilendiren konularda daha aktif ve katılımcı bir konumda olması ve yerel siyasette demokratikleşme hareketleri daha hızlı gerçekleşmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Yerel yönetimler, günümüzde vatandaşlar için etkili ve kaliteli hizmet, yönetime katılım, yönetimde temsil olunma ve demokrasinin varlığı şeklinde ifade edilmektedir. Demokrasi dışında yerelleşme verimlilik, etkililik ve etkinlikle ilişkilendirilmesi (Eryılmaz, 2007: 131), yerelleşmenin kabul görmeye başladığı ve halk tarafından bu anlayışın desteklendiği anlamına gelmektedir. Bu sebeple yerel ihtiyaçların yerel sosyal ve ekonomik yönlü politikalarla daha iyi cevap verme ve kaynakların doğru kullanılmasında yerelleşme bir araç olmuştur. Bu sebeple benimsenmiş kaliteli yerelleşme politikaları hem mikro hem de makro düzeyde ülke ekonomisi ile sosyal yapısı başta olmak üzere toplumun refah düzeyini artırıcı etkileri olumlu olmaktadır.

Ülkenin farklı coğrafi alanlarında çeşitli türde yerel sorunları ile gereksinimleri karşılama, ekonomiye, kültüre ve eğitime bağlı oluşan siyasi ve idari hayata halkın etkin katılımı ile temsil edilmesi, hizmetlerde kaliteyi, çeşitliliği ve memnuniyeti arttırmak gibi sebeplere bağlı olarak yerel yönetimlerin varlığının güçlü olması gereklidir. Bundan dolayı yerelleşmenin tam olarak gerçekleştirilmesi durumunda *“Yürütmeye ilişkin bir takım yetkiler artık merkezde değil, seçilme iş başına gelmiş bazı mahalli organlara aittir”* sonucu ortaya çıkmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 22). Bu bağlamda yerelleşme anlayışı içerisindeki yerel yönetim yapılanması, devletlerin bir örgütlenme modellerinden birisi olarak tercih eğilimini gösterirken yerel halkın da tercih ve taleplerini yansıtan siyasi bir mekanizma işlevini gören bir yönetim şekli olmuştur (Siverek, 2001: 125).

Yerelleşmeyle birlikte yerel ihtiyaçların daha iyi ve hızlı bir şekilde karşılanması, kaynak kullanımında yerel kaynakların aktif hale getirilmesi ve bunların yerel halkın istek ve ihtiyaçları ile uyumlaştırılması ve yerel demokrasinin kısa sürede güçlendirilmesine imkân sağlamaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesi, yerel yönetimin

görev ve yetkilerinde arttırılma gidilmesi, mali ve idari yönden yerelin güçlendirilmesi, hesap verme ve sorma ilkelerinin kuvvetlendirilmesi ve denetimin arttırılması yaygınlaştırılması gibi yararlarının da olması yerelleşmenin geniş bir alanda desteklenip kabul gören bir yaklaşım şekline dönüştürmüştür.

Yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan bir ilişkinin varlığı şüphe edilmeyecek bir boyutta olup uzun bir süre önce de kabul görmüştür. Özellikle demokrasinin beşiği olarak yerel yönetimlerin görülmesi buna kanıt niteliği taşımaktadır. Doğrudan yönetim için yerel yönetimler merkezi yönetimden daha geniş kapsamda işlevselliğe sahip olması ve yerel yönetim birimleri yapısal olarak küçük ölçekte olması yönetime katılımı daha fazla arttırmıştır. Güçlü ve daha özerk yerel yönetimler, hizmetlerin daha çok çeşitlenmesine imkân sağlayarak yerel halka daha çok tercih hakkı sunarken yerel halkın daha rahat ve özgür olabilme fırsatını da sunabilecektir (Al, 2009: 64-65). Bu sebeple yerelleşmenin uygulandığı yerel yönetimler demokrasi ve katılım yönünden daha çok gelişmişlik gösterirken, yerleşim yeri olarak da yerel halk tarafından daha da fazla tercih edilmektedir. Bu tür yaşanan olumlu gelişmelerle birlikte yerelleşmenin yaygınlık kazanma süreci de kısalmaktadır.

Yerelleşmenin uygulanabilmesinin diğer bir olumlu etkisi de yerel yönetimlerin mali yönden merkezi yönetime bağımlılığının azaltılmasıdır. Bu sayede yerel yönetimlerin ekonomik yönden güçlenerek mali açıdan daha özerk duruma gelebilmesinin yolu da açılmış olmaktadır. Böylece ekonomik yönden yerel yönetimlerin güçlenmesi, yerel hizmetlere merkezi yönetimin müdahil olmadığı veya daha az müdahil olduğu bir durum ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetim birimleri yereldeki vatandaşın tercihlerine ve isteklerine göre hizmetlerini daha kolay ve yerinde saptayıp sunabilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264-265). Tüm bunların sonucunda da yereldeki halk, kendi istemlerine uygun hizmetleri sunan, görev ve sorumluluk üstlenen yerel yönetim birimlerine ve yerel hizmetlere karşı daha duyarlı, aktif ve sorumlu bir tutum ve davranış sergileyecektir.

Yerelleşmeyle daha güçlü ve katılımcı bir yerel idareler yanında ekonomik olarak da güçlü olan, düşük maliyetli hizmetler üreten yönetimler hem verimli kaynak kullanımı konusunda hem de daha çeşitli ve alternatifli hizmet artışlarında belirli bir düzeyi yakalama fırsatını elde edebileceklerdir. Böylece maliyeti az olan kamu hizmetleri ülke ekonomisine doğrudan katkı yaparken, kaynakların daha uzun sürede kullanabilme imkânı da yakalanmış olmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin hizmet sunumunda kullandığı kaynak, merkezi idarenin yerele götüreceği hizmet için kullanacağı kaynaktan daha azdır. Böylece kaynak kullanımında israfın önüne geçilirken maliyetler de aşağıya çekilmektedir. Bu bağlamda yerelleşmenin ekonomik yönden de yararı ortaya çıkarken gerekliliği ve önemi de her geçen gün daha fazla anlaşılmaktadır (Coşkun, 1999: 97).

Yerelleşmenin getirdiği olumlu gelişmelere bağlı olarak yerel halk da pasif konumdan aktif konuma doğru bir eğilim göstermektedir. Böylelikle yereldeki gelişmelere duyarlı olan, olay ve olguları takip eden, hizmetler konusunda bilinçli olan vatandaş konumunda çeşitli davranışları sergilemektedir. Böylece yerel yönetimler ile sınırlarında kalmayı tercih eden ve bu tür duyarlılıkları olan her bir yerel vatandaşa karşı da yönetimler daha

fazla sorumluluk üstlenecektir. Dolayısıyla yerel yönetimler, hem kendi aralarında hem de merkezi yönetimle daha kaliteli ve istemlere daha uygun hizmet üreten, rekabet eden ve ürettiği mal ve hizmetle öne çıkmak isteyen bir yönetim anlayışı geliştirecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2009:565).

Ülkelerin yönetim sistemlerinde hem kamu gücünü hem de kaynaklarını merkezi yönetimle paylaşan bir yerel yönetim şekli yapılanmasında yerelleşmenin benimsenmiş olması çok yönlü fırsat ve avantajların yakalanabilmesine neden olacaktır. Bu bağlamda yerelleşme fikrinin güçlü bir şekilde uygulanmasıyla aşırı ve bürokratik merkeziyetçi yönetim sisteminin getirdiği zorlukların tikanıklıkların ve sıkıntıların azaltılması daha kolay ve hızla gerçekleşebilmektedir. Nitekim yerel yönetim birimlerinin hizmet alanları merkezi idarenin faaliyet alanlarından daha küçük olup hizmet çeşitliliği yönünden de daha azdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin küçük ölçekte olması ve hizmet sunumu ile hizmete duyulan ihtiyaçların mekânsal olarak aynı yerde ve aynı anda olması bunların karşılanması noktasında daha hızlı ve yerinde gerçekleşmektedir. Bu bakımdan yerelleşme olgusu yereldeki hizmetlerin üretiminden buna bağlı tercihlerin belirlenmesine ve halkın yönetime katılımına kadar yapıcı ve kolaylaştırıcı etkileri olurken merkezi idarenin de eksiklikleri ile sorunlarının giderilmesinde veya azaltılmasında önemli bir rolü ve görevleri vardır.

1.1.2.2. Yerelleşmenin Olası Zararları

Yerelleşme politikalarının uygulanmasıyla ülke demokrasisinin ilerlemesine, idari ve siyasi olarak gelişmesine, ekonomik olarak güçlenebilmesine yapacağı katkılar kadar oluşması muhtemel dezavantajlar da göz önüne alınıp hesaplanmaya çalışılmıştır. Çünkü bir durumun olumlu gelişmelerinin yanı sıra olumsuz yanları ve beklenilmeyen etkileri de olabilmektedir. Yerelleşmenin olumlu sonuçlarının ortaya çıkması kendiliğinden olmayacağı gibi olumsuz sonuçları da yerelleşme ile birlikte hemen gerçekleşmeyecektir.

Yerelleşmenin başlanıp sürdüre bilinmesinde hem merkezi hem de yerel yöneticilerin ortak bir irade ve kararlılık göstermesi gerekmektedir. Özellikle de karar alma, uygulama, inisiyatif gösterme gibi konularda yerelde güçlü bir irade olmalıdır. Çünkü merkezi idareden gelen baskılar, yerel halkın beklentileri gibi nedenlerden dolayı yerel yöneticiler çok istekli olmayıp sorumluluklardan kaçmaktadırlar. Böylece yerelleşmenin uygulanabilirliği zayıflayarak halk katılımı, şeffaflık, denetim gibi konular çok fazla gerçekleşmemektedir. Bu durumlarda yerel yöneticilerinin veya birimlerinin yetersiz kalması ile birlikte hizmetlerden çok hemşehricilik, yandaşlık, kayırmacılık yaygınlaşabilmektedir. Dolayısıyla yerelleşmenin kontrolsüz ve aşırı öne çıkarılması yerelleşmenin kazanımlarından çok bu şekildeki zararları olabilmektedir.

Merkeziyetçi bir yönetim anlayışının taşıdığı sorun ve yetersizlikler yerelleşme anlayışı ve politikalarının yönetimdeki yeri anlaşılmış ve önemi de gün geçtikçe artmıştır. Fakat küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan gelişmelerle yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları birlikte değerlendirildiğinde ülkelerde mevcut devlet otoritesinin zayıflamasını ve kimi ülkelerde bölünmenin gerçekleşme ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Bu nedenle yerelleşme merkezdeki otorite boşluğu durumlarında

olası etkilerden dolayı zararlı görülmüş ve belirli sınırlar dışına çıkılmaması gerektiği savunulmuştur. Ayrıca yerelleşmenin ileri düzeyde olduğu merkezi yönetimlerde ortaya çıkan otorite zayıflığı küresel gelişmelerin yıkıcı etkisinden korunamamaktadır. Böylesi bir durumda küresel ölçekte güçlü olan otoriteler yereldeki vatandaş olumsuz yöndeki etkileyerek çeşitli sorunlara yol açabilmektedir (Kırışık, 2013a: 290).

Yoksullukla mücadele, sosyal yardımlar, sosyal hizmetler gibi alanlarda yerelleşme politikalarının uygun düzeyde yürütülememesi kimi durumlarda sorunlara yol açabilmektedir. Özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yerelleşme politikalarının uygun bir zeminde yürütülememesi, takip ve denetiminin güçlüğü yürütüldüğü durumlarda sosyal odaklı hizmetler amacı dışında yanlış şekillerde kullanılabilir. Böyle bir durumda kimi sosyal yardım ve hizmetlerin merkezi yönetimin dışında yereldeki yönetimler, sivil toplum kuruluşları, siyasal partiler, baskı grupları tarafından kimi zaman suistimale açık alanlar olarak algılanıp kendi beklenti ve çıkarlarına göre yönlendirilebilmektedirler. Böylesi durumlarda yerelleşme fikrinden kaynaklı uygulamalar yanlış şekillerde kullanıldığı için çeşitli yönde zararları olabilmektedir.

Bazı yerel yöneticiler veya siyasal partiler tarafından kimi seçim dönemlerinde yereldeki seçmenleri etkileme ve tercihlerini yönlendirme amaçlı veya kimi durumlarda sivil toplum örgütleri ile diğer baskı gruplarının ekonomi ya da sosyal sermaye açısından güç ve taraftar toplama amacına yönelik bazı sosyal politika ve uygulamaları yürüttüğü görülmüştür. Güçlü bir yerelleşme anlayışının uygulandığı yerel birimlerde böylesi durumlar görüldüğünde yozlaşma, kayırmacılık veya halk ile yöneticiler ve çıkar grupları arasındaki patronaj¹⁰ ilişkiler söz konusu olabilmektedir. Sonuç olarak bu tür yerlerde görev ve sorumlulukları olanların yerelleşmeyle birlikte daha güçlü bir mekanizma ile hukuki bir dayanağın olduğu ortamlarda çarpık ve iyi niyetin olmadığı uygulamaları yürütebilmektedir. Ayrıca ortaya çıkan bu tür zararlı ve yanlış uygulamaların da önlenemeyen bir vaziyete getirilebilmektedir.

Yerelleşmeyle birlikte yerel sorunlara kalıcı çözümlerin getirilmesi, ihtiyaçlarını yine yerel yönetimler eliyle yürütülmesi, yerelde yönetim ve iş birliğinin yaygınlaştırılması, yerel sosyal sermaye ile sivil toplumun yerel yöneticilerle bütünleşmesi, ortak paydaların artırılması gibi çeşitli amaçlar hedeflenmiştir. Ancak bu amaçlar her toplumda veya bölge ve yerelde mutlak olarak gerçekleşmeyebilir. Her bir yerelleşme politikasıyla olumlu ve faydalı sonuçlar da elde edilememektedir. Merkezi yapıdan âdemi merkezileşme yapısına doğru hızlı, ölçsüz ve kontrolsüz hareket etmek geri dönüşü zor sorunlara neden olabilmektedir. Bu nedenle toplumun sosyal yapısının, siyasal, ekonomik

¹⁰TDK'ya göre “*Cezaevinden serbest bırakılan suçlunun toplum yaşantısına yeniden uyabilmesini sağlamak amacıyla yapılan yardım çalışması*”dır. Fakat yönetim ve siyaset bilimi literatürüne göre ise iktidarı elinde bulunduran siyasal parti veya yöneticilerin kamu kurum ve kuruluşlarına kendi siyasal yandaşını, bir yakınını ya da arkadaşını veya dostunu getirmesidir. Buna siyasal patronaj da denmektedir. Bu bağlamda kelime kayırmacılık, taraf tutma, taraf olma, bir kamu kurum ve kuruluşun başına kendi arkadaşını, akrabasını getirme ya da onların menfaatlerini, çıkarlarını korumak veya onlara güç sağlama ve kaynak oluşturma anlamlarına gelecek şekillerde kullanılmıştır.

ve yönetim sisteminin iyi bir gözlem, araştırma ve analizden geçirilmesi gereklidir. Çünkü yerelleşme ile güçlenen yerel yönetimleri sunduğu hizmetlerin verimliliğinin arttığı savı her durumda geçerli olmamaktadır. Örneğin hızla gelişen kentsel alanlarda, yerel yönetimlerin aşırı büyümesi ya da parçalanıp bölünmesine bağlı ölçek ekonomilerin yetersiz ve işlevsiz kalması nedeniyle yereldeki ortak ihtiyaç ve hizmetlerin yetersizleşmesine veya karşılanamamasına yol açmaktadır (Gül vd., 2014: 16).

Yerel yönetimlerde denetim, hesap verme, şeffaflık gibi temel kamu yönetimi ilkeleri yerleştirilip geliştirilmeden yerelleşme politikalarının yürütülmeye çalışılması o yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel demokrasiyi, halk katılımını ve özgürlüğünü arttırmak yerine o yerel alandaki elitlerin, baskı grupların ayrıcalıklarını, egemenliklerini ve çıkarlarını gözetme ve artırma riski vardır (Güler, 2006: 74-75). Ayrıca yerel yönetimler için temel olan yasal ve kurumsal zemin ile toplumsal alt yapı tam olarak oluşturulmadan yerelleşme anlayışı ile hızlı ve kontrolsüz bir şekilde yönetimlerin yeniden yapılandırılıp güçlendirilmesi, hem mali ve idari yönden denetim güçlüklerine hem de yolsuzluk ve kayırmacılığın artmasına neden olabilir. Böyle bir durum ise halkın hem merkezi ve yerel yönetime karşı hem de demokrasiye olan inancını ve güvenini doğrudan zedeleneyecektir. Çünkü gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerdeki hızlı değişim ve dönüşümler uzun süreli uygulanan politika ve uygulamalardan sonra hedeflenenin tersine toplumda çeşitli nedenlere bağlı patronaj ilişkileri doğurabilmektedir.

Ülkelerin kendi sınırları içerisinde gelişmişlik düzeyi, eşitlik, sosyal adalet, kalkınma düzeyi gibi konularda farkların büyük olması yerelleşme açısından sakıncalı görülmüştür. Merkeziyetçilik, etnik köken, dinsel farklılıklar gibi çok kültürlü yapıdaki devletlerde yerelleşme politikaları ile yerel veya bölgesel olarak güçlendirilmesi güvenlik ve ülke bütünlüğü konularında çeşitli sıkıntılara yol açabileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte gelişmemiş veya az gelişmiş ülkelerde bölgeler arası ekonomik ve sosyal yaşamlardaki aşırı uçurumlar, yönetimdeki krizler gibi nedenlerden dolayı yerelleşme anlayışını uygulamaya çalışmak dengesizlikleri, farklılıkları daha da arttırabilmektedir. Bu nedenle bu tür ülkelerde merkeziyetçi yönetim fikri ön planda olup yerelleşme anlayışı dezavantajlıdır.

1.2. Sosyal Hizmetin Kavramsal Boyutu

Bu başlık altında sosyal hizmetin kavramsal boyutuna bakılarak genel bir çerçevede dünya ile Türkiye'deki tarihi gelişim süreci ele alınmıştır. Ayrıca sosyal hizmetlerin faaliyet alanları ile hedeflerine de değinilmiştir.

1.2.1. Sosyal Hizmet Kavramı

Kavramsal olarak insan ile çevresini ve toplumu konu edinen sosyal hizmet (Kongar, 2007: 1), temel değerler çerçevesinde kişileri, grupları ve toplumu hem ruhsal hem de fiziksel yönlerden mümkün olan en yüksek refah düzeyine çıkartabilmek için imkânları sunmaya çalışan (Friedlander, 1965: 6) bilim ve meslek alanıdır (Cılga, 2004: 35).

Bilim ve meslek alanı olan sosyal hizmet, sosyal işlevselliği arttırmak, kapasiteyi güçlendirmek, var olan gücü ve yeteneği ortaya çıkarmak, bireysel ya da toplumsal

şartları iyileştirmek amacıyla bireye, gruplara ve topluma yardım eden ve onları destekleyici çalışmaları olan bir meslektir (Barker, 2003: 408). Dolayısıyla sosyal hizmet, insanların iyilik durumlarını güçlendiren, bulundukları zorlu koşullardan çıkmasına yardımcı olan ve böylece toplumsal hayatı insan onuruna ve haysiyetine uygun bir düzeye ulaştırmayı amaçlayan ve bunları etkileyen tüm olumsuzluklarla mücadele eden bir disiplin alanıdır.

Sosyal hizmet, insanların sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesinde; insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde; aile bağlarının güçlendirilmesinde; bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcı olmak amacıyla sosyal hizmet uzmanları ve diğer meslek mensupları tarafından gerçekleştirilen etkinlik ve programlar bütünüdür (DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 11).

Temelinde insanı tüm yönleriyle bir başka bireye, gruba, topluma ya da kuruma bağımlı olmasının önlenmesini hedefleyen sosyal hizmetlerin şöyle bir tanımlanması da yapılmıştır: Kendilerine bağlı olmayan nedenlerden dolayı yoksul ve muhtaç duruma düşenlere ya da ruhen veya bedenlen bir eksikliğe uğrayanlara yönelik olarak insan onuruna yakışır bir düzeyde ve çevreleri ile uyumlu bir şekilde hayat sürdürebilmeleri için imkânlar dâhilinde ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla devlet ile diğer kuruluşlar tarafından sunulan hizmetlerin toplamıdır (Şenocak, 2009: 443). Dolayısıyla kavramsal çerçevede sosyal hizmetler, “*doğrudan doğruya ve birinci derecede insanın korunmasına ve geliştirilmesine yönelmiş etkinlikler*” olup doğrudan insanı ve sorunlarını odak noktasına alan hizmetler olarak sayılmıştır (Kongar, 2007: 34).

Uluslararası Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği (IFSW) 2014 yılında küresel ölçekte ve kavramsal çerçevede güncel olarak yeniden ele aldığı sosyal hizmetleri:

sosyal değişimi ve gelişimi, toplumsal bütünleşmeyi, insanların güçlendirilmesini ve özgürleşmelerini destekleyen uygulama temelli bir meslek ve akademik disiplindir. Sosyal hizmet sosyal adalet, insan hakları, toplumsal sorumluluklar ile farklılıkları ilkelerini merkezine alır. Sosyal çalışma teorileri, sosyal bilimler, beşeri bilimler ve yerel bilgi ile desteklenen sosyal hizmet, yaşam zorluklarıyla mücadele etmek ve refah düzeyini yükseltmek için insan ve yapılarla birlikte çalışır. Sosyal hizmetin bu tanımı, ulusal ve/veya bölgesel düzeylerde güçlendirilebilir şeklinde tanımlanmıştır (www.ifsw.org, 2014).

Bu tanımlamada farklı ülke ve coğrafyadaki yerel ve bölgesel değerler ve kültürler ile sosyal dokuya özgü ortaya çıkan kaynaklar çerçevesinde sosyal hizmet uygulama ve yöntemlerinin şekillendirilerek toplumların beklenti ve ihtiyaçlarının karşılanabileceği üzerinde durulmuştur.

Sosyal hizmetlerin farklı konulara ve bakış açılarına dayanan çeşitli tanımlamaları yapılmıştır. Dolayısıyla bu yönü itibariyle sosyal hizmetlerin tek bir ölçü veya değerlendirme çerçevesinde ele alınan ve kabul gören bir tanımlamasının olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu durumu Kongar, sosyal hizmetin toplum ve birey sorunlarına yönelip çözümlenmelerine yardımcı olan niteliğinden kaynaklandığı ve bu niteliğinin de hem bilgi hem de etkinlik alanı yönünden tam olarak belirlenmesinin zor olduğunu ve bunu da diğer sosyal ve beşeri bilimlere göre daha çok uygulama temelli olmasına bağlamıştır (Kongar, 2007: 1). Bu nedenle günümüze kadar gelen ve herkes tarafından kabul edilen uzlaşmış ortak bir sosyal hizmet tanımlaması yapılamamıştır. Dolayısıyla sosyal

hizmetin içinde bulunduğu toplumun sosyal, kültürel ve tarihi geçmişi, ekonomik durumu, bilgi düzeyi, yönetim biçimi gibi birçok faktöre bağlı olarak çeşitli ve farklı tanımlamaları yapılmıştır. Kimi durumda ise tanımlama işi oldukça zor ve karmaşık bir duruma gelmiştir.

Kuram bağlamında Thompson’a göre (2014: 50) “sosyal hizmet nedir ?” sorusuna verilecek tek ve basit bir cevap yoktur. Çünkü sosyal hizmet özünde politik bir varoluşa sahiptir. Dolayısıyla sosyal hizmetlerin tanımlanması, kavramsal bir çerçeve içine alınması ve sonrasında uygulamaya konulması oldukça zor ve tartışmalı bir konudur (Thompson, 2014: 35). Bu bağlamda birey ve topluma karşı iletişim kanalları açık olup bununla sınırlı kalmayan, belirli bir sistem içerisinde akılcı davranan ve sürekli olarak da gelişme ve öğrenmeye eğimli bir meslek olan sosyal hizmet, her türlü ayrımcı ve baskıcı tutumların karşısında duran bilimsel bir disiplindir.

Günümüzde kavramsal bağlamda uluslararası alanda sosyal hizmetin en bilinen ve yaygın bir şekilde kullanılan tanımlaması, Uluslararası Sosyal Hizmet Okulları Birliği (IASSW) ile Uluslararası Sosyal Hizmet Uzmanları Federasyonu (IFSW) tarafından birlikte geliştirdikleri sosyal hizmet tanımlamasıdır. Bu tanımlama,

sosyal hizmet mesleği, sosyal değişim, insan ilişkilerinde sorun çözme ve güçlenmeye yardımcı olur ve bireyin iyilik halini geliştirmek için özgürleşmesini sağlamaya çalışır. Sosyal Hizmet; insan davranışı ve sosyal sistemlerle ilgili kuramları geliştirerek, insanların çevreleriyle etkileşime girdiği noktalarda müdahale eder. İnsan hakları ve sosyal adalet ilkeleri sosyal hizmetin temelidir (IFSW, 2000)

şeklinde yapılmıştır. Bu tanımlama biçimi, sosyal hizmetin “*sosyal değişim, insan ilişkilerinde sorun çözme ve iyilik halinin gelişmesi için bireyi özgürleştirme*” boyutlarına işaret ederek bu üç boyutu tanımlayarak dile getirilmiştir (Adams vd., 2015: 33-34).

Sosyal hizmetlerin farklı birçok tanımlamasının yapılması yanında Tomanbay’a göre (2014: 3) tanımlamayı yaparken gözden kaçırılmaması gereken bir konu da yapılan sosyal yardımların hangi şartlara göre sosyal hizmet çatısı altında sayılıp sayılamayacağı meselesidir. Bu bağlamda, Tomanbay bireye yönelik gerçekleştirilen her bir yardım faaliyeti sosyal hizmet kapsamında değerlendirilmeyeceği savunmuştur. Buna göre karnı aç birini doyurmak ya da sıkıntılı birini dinlemek sosyal hizmet olarak değerlendirilmemelidir. Bu tür durumlar, açlık ya da huzursuzluk hâlinin toplumsal bir problem hâline gelmesi, bireyin muhtaçlığı yüzünden toplum içerisinde bir ayrımcılığa ve eşitsizliğe neden olduğunun anlaşılması ve bireyin ihtiyacının karşılanmasının kişinin insan ve vatandaş olmasından doğan hakları ile ilgili olduğunun kabul edilmesi sonucunda sosyal hizmet şeklinde değerlendirilir. Ayrıca bu anlayış ile kabullerin yanında yapılan yardımların, karşılanan ihtiyaçların veya çözülen sorunların sosyal hizmet meslek disiplini ve kuralları içinde yürütüldüğü bir süreci de kapsamalıdır. Ancak günümüzde özellikle de yerel yönetim birimleri tarafından yürütülen yardım ve desteklerin bu kapsamda değerlendirilip değerlendirilmeyeceği yönünde yapılan tartışma ve eleştiriler de halen devam etmektedir.

Kavramsal olarak farklı şekil ve türlerde tanımlanması yapılan sosyal hizmetlerin yasal mevzuat çerçevesi içerisinde bir tanımlaması da yapılmıştır. Buna göre, 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’nun üçüncü maddesinde:

kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü

şeklinde bir sosyal hizmet tanımlaması yapılmıştır.

Birey ve toplumun sorunlarıyla mücadele ederek nitelikli ve işlevsel bir şekilde çözülebilmesi sosyal hizmetin temel sorun alanlarından olmuştur. Sosyal hizmetin kavramsal yapısı, bu sorunsal alana özgü bütünlüğü ile çok yönlü olmayı içermiştir. Dolayısıyla insan ile çevresini ve toplumu ele alan, onların değişmesi için temel sorunlarını tespit eden ve çözmeye çalışan sosyal hizmetin, bu yönüyle diğer bilim dallarından ayrı bilimsel bir mesleki alan olduğunu göstermektedir (Cılga, 2017: 135). Bu bağlamda sosyal hizmet, bireyin hem doğayla hem de diğer insanlarla yaşadığı sorunlara çözüm üreten, bu çözümü de kendine özgü yöntemlerle gerçekleştirmeye çalışan, birey ve toplumun gelişmesi için yapısal öğeleri üzerine odaklanan ve bunlar için de çalışacak mesleki elemanları yetiştiren bir meslektir (Kongar, 2007: 26).

Kongar'a göre (2007: 34) sosyal çalışma ile sosyal hizmet tanımlaması birbirinden tamamen ayrı ve farklı iki kavramdır. Bu bağlamda sosyal çalışma bir meslektir. Sosyal hizmetler ise çeşitli hizmetler ile hizmet alanlarını belirlemektedir. Bu bağlamda sosyal çalışma:

insanın, doğayla ve insanla olan ilişkilerinin çözümüne yardım etmeyi amaçlayan, bu yardımı, birey, grup ve toplum düzeyinde değişme yaratma yöntemi ile gerçekleştirmeye çalışan, sosyal hizmetler, sosyal refah ve sosyal güvenlik alanlarındaki sorunlara ilişkin etkinlik gösteren, insan, toplum, Sosyal Çalışma ve hizmet programları hakkındaki bilgilerle değişme açısından eğitilmiş ve mesleki ahlak kurallarına uyan uygulayıcılar ve bunların yardımcılarının meydana getirdiği bir kadroya sahip olan bir meslektir (Kongar, 2007: 42).

1.2.2. Sosyal Hizmet Tarihi

Tarihi gelişim süreci ele alınan sosyal hizmetin genel olarak dünyada ortaya çıkışına değinildikten sonra Türkiye'deki gelişimi ele alınmıştır. Sosyal hizmetlerin dünyadaki gelişim süreci genel çerçevede ele alınmıştır.

1.2.2.1. Sosyal Hizmetlerin Dünya'da Ortaya Çıkışı

Sosyal hizmetlerin tüm dünyada ortaya çıkışı insanlık tarihi ile başladığı söylenebilir. Çünkü sosyal hizmetin ortaya çıkışının temelinde toplumdaki tüm bireylerin toplumsal hizmet ve imkânlardan eşit ve adil bir şekilde faydalanması inancı yatmaktadır. Bu bakımdan insanlar, çok eski tarihlerden itibaren yoksullar, kimsesizler, güçsüzler gibi toplum içerisinde geride kalan, yaşadığı yerin olanak ve fırsatlarından yeterince faydalanamayan bireylere yardım etmeye çalışmışlardır. Dolayısıyla sosyal hizmet uygulamaları insanlık tarihi boyunca, insanlar aracılığıyla yerini getirildiği söylenebilir (Kongar, 2007: 146).

Genel olarak sosyal hizmet felsefe ve uygulamalarının temelinde yatan fikir, bakım muhtaç, güçsüz ve desteğe ihtiyacı olanlara yardım etme düşüncesidir. Bu insani düşüncenin bireye yerleşmesinde ise İslam dini, Hristiyanlık, Musevilik gibi semavi dinlerin yardım, hayır gibi konularda öğüt ve tavsiyeler vermesi sosyal hizmet

düşüncesinin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Ancak sadece insani duygu ve düşünceler, kültürel değerler, dinî hassasiyetler sosyal hizmetin ortaya çıkmasında etkili olmamıştır. Sosyal hizmetin ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer nedense sosyal refah hizmetlerini ön plana çıkaran, üretim ve sanayiye bağlı gelişmelerdir. İlk olarak feodal toplum düzeninde üretimin devam edebilmesi için bu hizmetlerin varlığı zorunlu olmuştur. Bu bağlamda da Feodalite, kendi varlığının devamı için üretimi sürdüren çalışma sınıfına asgari düzeyde sosyal hizmet, sosyal güvenlik gibi hizmetleri vermeye çalışmıştır. Özellikle iş kazalarından kaynaklı özürllük durumları, iş gücü kaybına bağlı ekonomik sorunlar önlenmek istenmiştir (Kongar, 2007: 147-148).

Sanayi Devrimi sonrası çalışma hayatındaki zorlukların daha da artması insan yaşamındaki tedbir ve iyileştirilmeleri tekrar gündeme getirmiştir. Çünkü üretimden kaynaklı insan hayatında yaşanan çeşitli olumsuzluklar daha fazla meydana gelmesi bunların giderilmesi için daha nitelikli çalışmaların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Böylece devlet sosyal hayata yönelik politikalar geliştirerek sosyal refahı artırıcı hizmet ağlarını yeniden kurmuştur. Böylece sosyal sorunların önlenmesi, toplumdaki sosyal, ekonomik ve kültürel eşitsizliklerin azaltılması hedeflenmiştir. Dolayısıyla yaşanan bu değişim ve dönüşümler, kabul gören dini hassasiyetler, insani düşünce ve değerler sonucunda toplumsal imkânların tüm bireylere eşit bir şekilde sunulması toplum hayatındaki sorunların çözümüne odaklanan bir çalışma alanı olarak sosyal hizmet meslek ve disiplini ortaya çıkmıştır (Yolcuoğlu, 2014: 58-59).

Sosyal hizmetin tarihi gelişim sürecinin çok eskilere dayanmasına karşın bir disiplin alanı olarak çok eskilere gitmeyen bir geçmişi olmuştur. Kurumsal bağlamda mesleki çalışma ve faaliyetlerini ilk kez 1800’lü yılların başında ortaya çıkmıştır. Bu yıllardaki ilk sosyal hizmet kurumları kentsel alanlarda yaşayan ihtiyaç sahibi insanlara yönelik kurulmuştur. Bu kurumlarda sosyal hizmet mesleğinin ilk uygulayıcıları din adamları, dinî gruplar ile bu grupların etrafında toplanan kurumlardır. 1900’lü yıllara kadar devam sosyal hizmet çalışmalarını mesleki eğitim almamış, insan psikolojisine hâkim olmayan dini gruplar ile üyeleri tarafından yürütülmüştür. Bu dönemlerdeki sosyal nitelikli hizmetler genel olarak gıda ve barınma ihtiyaçlarının karşılanması ile duygusal ve kişisel sorunların dini ritüel ile inanç temelli yöntemlerle tedavi edilmesi şeklinde yürütülmüştür (Zastrow, 2015: 2).

İngiltere’de yoksulluk sorununa on dördüncü yüzyılın ortalarından itibaren eğilmesiyle beraber sosyal hizmet alanında doğrudan bir çalışma başlattığı ifade edilebilir. Bu bağlamda sağlıklı olan bireylerin kendilerine teklif edilen işlerde çalışması zorunlu tutularak dilenciliğin önlenmesi amaçlanmıştır. Günümüz sosyal refah anlayışına aykırılık teşkil etmesine karşın o dönemde hem dilenciliğin ve yoksulluğun önlenmesi hem de toplumda sosyo-ekonomik bir seviyenin yakalanması bağlamında anlamlı bulunmuştur. Bu dönemde İngiltere’de yaşanan kıtlık, yoksulluk, salgın hastalıklar ile savaşlar nedenlerle feodal düzendeki üretim için ihtiyaç olan insan gücünün azalmaya başlaması bu konuya eğilmeyi zorunlu kılmıştır. Diğer bir ifadeyle yoksulluk sorununa yönelik yoksullara yardım etme amacından ziyade üretimi sürdürmek için gerekli olan iş gücü kayıplarını önlemek için yoksulluk sorununa çözüm getirilmiştir. Böylece, 1601 yılında İngiltere’de “Yoksulluk Yasası” çıkartılarak yoksul kesimler sağlıklı yoksullar, engelli yoksullar ve

bakıma muhtaç olanlar şeklinde üç grup altında koruma altına alınmıştır (Kongar, 2007: 149).

Düzenlene Yoksulluk Yasası'na göre yardıma muhtaç üç yoksul grubundan sağlıklı ve çalışabilecek durumda olan yoksul grup çalışmakla sorumlu olmuşlardır. Bu gruptaki bireyler yasaya göre çalışmayı kabul etmedikleri takdirde cezalandırılmaları öngörülmüştür. Yoksulluk yasası, yoksullukla mücadele etme noktasında çıkarılan ilk yasalar arasında olduğu için sosyal hizmet tarihinde önemli bir yere sahiptir. Ayrıca bu yasa, 1911 yılında “asgari ulusal sosyal hizmetler” teklifinin yasalaştırılmasına kadar uzun bir süre devam etmiştir. Bu yeni yasaya, çeşitli yıllarda yapılan değişikliklerle dullar, yetimler, emekliler gibi kesimlerde eklenerek yasanın kapsamı genişletilmiştir. Daha sonra İngiltere’de 1942 yılında düzenlenen “Beveridge Raporu” sonucunda eğitim, sağlık, konut, köy ve şehir planlamaları şeklindeki dört alanda sosyal hizmetler yeniden yapılandırılarak bu hizmetlere devam edilmiştir (Kongar, 2007: 150-152).

İngiltere’de ilk sosyal refah örgütlenmesi, 1820 yılında kurulan “Yoksulluğu Önleme Derneği”dir. Bu dernek, yoksul kesimlerin yaşamlarını ve alışkanlıklarını araştırmak, yoksul bireylerin kendilerine yetebilecekleri planlamaları yapmak ve onlara önermek gibi çeşitli konularda destek olup yardım etmeyi amaçlamıştır. Bu amaçları içinde sosyal hizmetin temel bir uygulama tipi olan ev ziyaretleri gerçekleştirilmiştir. Daha sonra 1850’li yıllarda bu derneğin amacına benzer şekilde işsizlere, hastalara, engellilere, bakıma muhtaç çocuklara yönelik özel veya dini temelli çok sayıda kurumlar kurulmuştur. Bu gelişmeler karşısında bu tür kurumların bir plan ve program dâhilinde birlikte hareket etmesi, uygulama birliklerinin sağlanması amacıyla “Hayırseverlik Örgütlenme Cemiyeti (Charity Organization Society)” adı altında bir kuruluş kurulmuştur (Zastrow, 2015: 2).

1884 yılında İngiltere’de düzenlenen “Toynbee Hall” isimli yardımlaşma hareketi, sosyal hizmet tarihi açısından önemli sosyal hizmet yönlü girişimleri arasındadır. Bu hareketle birlikte “Settlement House, (Yardım Evi ya da Yerleşim Evi)” isimli yerleşim yerleri kurulmuştur. Bu evlere yerleşen üniversite öğrencileri birbirlerine yardımcı olarak bilgi ve tecrübelerini aktarmışlardır. Ayrıca maddi durumu iyi olan üniversite öğrencileri, Londra’nın yoksul mahallerindeki bu tür evlere yerleşerek oradaki yoksul kesimlerle ilgilenmişlerdir. Böylelikle bu yerleşim alanlarının sosyo-kültürel yönden gelişmesine katkı sağlanmayı amaçlamışlardır. Sosyal hizmet amaçlı bu model uygulama çalışması, ilerleyen dönemlerde Amerika’da da uygulanmaya başlanılmıştır (Yolcuoğlu, 2014: 73).

Sosyal hizmetlerin bilim ve meslek olarak dünya tarihindeki gelişim sürecine katkı sağlayan bir diğer ülke de Amerika’dır. Bir dönem İngiltere’nin kolonisi konumunda olan Amerika’da sosyal hizmet yönlü refah hizmetlerinin ortaya çıkmasında “Yoksulluk Yasası” etkili olmuştur. Böylece bu tür hizmetler daha çok yerel düzeyde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda 1773 yılında Virginia eyaletinde akıl hastaları için açılan hastane bunun en somut göstergeleri arasında olmuştur. Bununla birlikte bazı eyaletler de yoksullar, özürlüler gibi belirli kesimlere yönelik yerel hizmetlerde öne çıkmaya başlamış ve bu hizmetlerin denetlenmesini eyaletler üstlenmişlerdir. Daha sonrasında ise

eyaletlerdeki bu denetleme işi zamanla yönetim şekline dönüşmüştür (Kongar, 2007: 152-153).

Sosyal hizmetin tarihsel gelişim süreci içerisinde İngiltere’de atılan adımların bir benzerleri de Amerika’da atılmıştır. Benzer adımların atılmasında Amerika’nın İngiltere’nin bir kolonisi olması ve yoksulluk, savaş gibi çeşitli nedenlere bağlı olarak Amerika’ya göçlerin yaşanmasıdır. Bu bağlamda 1877 yılında Amerika’nın New York ve Bufallo şehirleri başta olmak üzere birçok kentinde “Hayırseverlik Örgütlenme Cemiyeti” kurulmuştur. Bu kuruluş Amerika’nın birçok kentinde birey ve ailelere hizmet vermek, kente özgü sorunlarla mücadele etmek, sosyal hizmet alanında çalışan örgütlerin çalışmalarını planlayıp koordine etmek gibi çeşitli amaçları olmuştur. Ayrıca gönüllü ve özel hayırsever kuruluşlar bu cemiyetin altında bir araya gelerek çalışmalar düzenlemiştir (Zastrow, 2015: 2). Aynı şekilde 1889 yılında Amerika’nın Chicago eyaletinde, Londra’da kurulan “Toynbee Hall” benzer nitelikte, Jane Addams tarafından “Hull House” isminde yerleşim evi kurulmuştur. Bu evler zamanla orta sınıf ile işçi sınıfını, yoksullarla zengin kesimi ve göçmenlerle yereli halkı bir araya getirerek bu kesimler arasında köprü vazifesi görmüştür (Özgür, 2014: 6-7).

1898 yılında sosyal hizmet alanında New York Hayırseverlik Örgütlenme Cemiyeti tarafından ilk kez çalışanlara yönelik bir eğitim kursu verilmiştir. Daha sonra 1904 yılında New York Hayırseverlik Okulu tarafından sosyal hizmet alanında bir yıllık eğitim programları düzenlenmiş ve kısa bir süre sonra Amerika’daki çeşitli üniversite ve yüksekokullar da sosyal hizmet alanında eğitimler vermeye başlamıştır. Dolayısıyla verilen eğitimlerle birlikte sosyal hizmet meslek elemanlarının ilk öncüleri de eğitilmiştir. Eğitimlerin yaygınlaşmasıyla birlikte 1917 yılında sosyal hizmet alanındaki ilk kitap Mary Richamond tarafından “*Sosyal Teşhis (Social Diagnosis)*” ismiyle kaleme alınmıştır. Bu kitap günümüzde halen uygulanmakta olan bireye yönelik sosyal hizmet müdahale yöntemlerinin temelini atmıştır. Ancak yaşanan bu olumlu gelişmelere rağmen Amerika’da sosyal hizmetlerin bir meslek haline dönüşmesi ise I. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan büyük buhranlar sonucunda gerçekleşmiştir. Savaş sonrası 1930’larda ortaya çıkan krizler ve 1935 yılında yasalaştırılan sosyal güvenlik sistemi sonucunda sosyal hizmet uzmanlarının istihdam edilmesine büyük bir olanak sağlamıştır. Böylece artan sosyal hizmet uzman istihdamı sonucunda 1955’te meslekle ilgili “Ulusal Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği (National Association of Social Workers - NAWs)” kurulmuştur (Zastrow, 2015: 3-4).

1.2.2.2. Türkiye’de Sosyal Hizmetin Tarihi Süreci

Türkiye’de sosyal hizmet tarihi, Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem sonrası şeklinde iki ayrı dönem olarak ele alınmıştır. Çünkü mesleki olarak sosyal hizmetlerin yürütülmesi Cumhuriyet sonrası dönemde daha yaygın olarak görülmüştür.

1.2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti dönemindeki sosyal hizmetlerin gelişimi, Batılı ülkelerdekine benzer bir şekilde olmamıştır. Çünkü batıda, feodal veya sanayi devrimi dönemlerinde yaşanan gelişmelere paralel bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur. Bu bakımdan da batıdaki

sosyal güvenlik sistemleri, sanayileşme sonrası ortaya çıkan işçi sınıfının sorunlarına çözüm getirebilmek için kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nde ise sanayileşmenin geç başlaması sosyal güvenlik sistemi yerine ailevi, çevresel ve dini temelli yardımlar ile vakıf, lonca gibi kuruluşlar eliyle yapılan yardım ve dayanışma sistemleri uzun bir dönem devam etmiştir (Yıldırım, 2007: 61). Bu nedenle batı devletlerinde kurulan sosyal hizmet temelli gelişmeler, Osmanlı Devleti'nde geç başlamış ve sosyal nitelikli hizmetler Osmanlı'da vakıf, lonca, gönüllü katılım ve yakın çevre ve akraba eksenli yürütülmüştür (Kesgin, 2012a: 11).

Osmanlı Devleti'nde merkezi idare veya yerel yönetimler sosyal hizmetleri sunmak gibi bir politika yürütmemiştir. Bu hizmetleri başta vakıflar olmak üzere ahilik ve lonca gibi meslek kuruluşları ile yakın çevre tarafından yapılan yardımlar şeklinde sosyal nitelikli hizmetleri gönüllü ve sivil merkezli örgütler sunmuştur. Özellikle varlıklı kişilerin, dini inançları ile insani değer ve fikirlerinin etkileriyle kurdukları vakıflar ihtiyaç sahiplerine yardım etme, destekleme gibi çeşitli sosyal nitelikli hizmetleri yürütmüşlerdir. Böylece vakıf nitelikli hizmetler ile çeşitli sosyal yönlü hizmetler, Osmanlı Devleti'nde uzunca bir süre yapılmıştır (Kesgin, 2012a: 64).

Osmanlı Devleti'nde sosyal odaklı hizmetlerin büyük bir kısmı belirli bir döneme kadar gönüllü olarak sivillerin kurduğu farklı kurumlar eliyle sunulmuştur. Bu bağlamda sosyal hizmetin Cumhuriyet öncesi dönemde biçimlenmesinde inançların, kültürel değerlerin, toplumsal yapıların etkili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sosyal hizmetin şekillenmesinde gönüllülük esası öne çıkarak toplumsal ve kültürel değerler bu hizmet alanında çeşitli kurumları ortaya çıkarmıştır. Osmanlı Devleti'ndeki bu tür kurumlar arasında en yaygın olanı vakıflardır. Osmanlı'dan günümüze kadar gelen vakıflar, dünya tarihinde “sosyal adalet”, “sosyal refah”, “dengeli gelir dağılımı”, “sosyal güvenlik” ve “sosyal hizmetler” gibi fikir ve kavramların telaffuz edilmediği dönemlerde, Doğu İslam toplumlarında bulunan etkili kurumsal yapılardır. Vakıflar, Osmanlı'nın yönetim mekanizmasının içinde yer almamasına karşın devletin kontrolünde bu tür kavramların gelişmesine yönelik sosyal, ekonomik ve kültürel faaliyetleri gerçekleştirmiş güçlü kurumlardır. Bu nedenle vakıflar, Osmanlı Devleti döneminde sosyal hizmet amaçlı ve vatandaş temelli sivil sosyal politika anlayışı içinde kendi bütçeleri dâhilinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma kurumları olmuştur (Abay, 2004: 5).

Osmanlı Devleti'nde hem dönemin batılı tarzında hem de günümüzün modern anlayışı içinde çağdaş bir sosyal hizmet ve sosyal güvenlik sistemi uzun bir süre olmamasına karşın bu kurumların yerini tutan; yani sosyal hizmet ve sosyal güvenlik mekanizmalarını gerçekleştiren kurumlar vakıf ve loncalardır. Özellikle dini inanç ve esasların etkisinin büyük olduğu bu kurumların sosyal hizmetlerin içindeki yeri oldukça önemli olmuştur. Çünkü sosyal hizmet alanında çalışan birçok vakıf, kadınların korunmasından kimsesiz çocukların bakım ve cenazelerinin kaldırılmasına, cadde ve sokakların temizlenmesinden yolda kalmışlara yardım edilmesi kadar çeşitli alanlarda hizmetlerini yürütmüşlerdir (Kongar, 2007: 161).

Osmanlı'da vakıf ve loncalar dışında İslam düşüncesinden esinlenerek sosyal adalet ilkesi çerçevesinde çeşitli sosyal hizmet uygulamaları da yüzyıllarca devam ettirilmiştir. Bu

bağlamda ilk defa 18. yüzyılda sosyal hizmet ve yardım amaçlı vergiler toplanmıştır. Öşür vergisi ile medreselerden toplanan vergiler bu amaçla toplanan vergilerdendir (Keleş vd., 1991: 210). Osmanlı döneminde sosyal hizmet kavramı ilk kez, 1808 tarihli “Sened-i İttifak” antlaşmasında yer almıştır. Padişah ile ayan ve hükümetin yetkilerini düzenleyen antlaşmanın yedinci maddesinde “Yoksullar ve Müslüman olmayan halkın gözetilmeleri ve korunmaları asıldır” hükmü yer almıştır (Tanör, 1999: 45). Böylece bakıma muhtaç kişilere yardım edilmesi, korunması, desteklenmesi gibi sosyal nitelikli hizmetlerin varlığı yasal bir çerçeve içerisinde belirlenerek güvence altına alınmıştır.

19. yüzyıl Osmanlı Devleti’nde, vakıf ve loncalar dışında, merkezi yönetim tarafından sosyal hizmet ve yardım konusunda çeşitli kurumlar kurulmuştur. Bunlardan bir tanesi “Ceyb-i Hümayun” adında padişaha bağlı olup onun denetiminde hizmet yapan yardım ödeneğidir. Bu ödeneği doğrudan padişah yöneterek hekim, zanaatkâr, dul, yetim, engelli, yaşlı gibi çeşitli kesimlere yönelik “muhtaçlık ya da ödüllendirme” amaçlı yardım ve destek hizmetleri sunulmuştur. Bunun yanında “Hazine-i Hassa” adı verilen gelirlerden yetimhane, hastane, zaviye gibi alanlarda faaliyet yürüten hayır kurumları ile vakıflara padişah tarafından yardım yapılmıştır. Aynı şekilde “Atiyye-i Seniyye (Padişahın verdiği bahşiş)” adında padişahın kendisinden yardım ve destek isteyen kişilere verilen ayni ve nakdi yardım hizmetleri olmuştur. Bir diğer sosyal nitelikli hizmet ise padişah tarafından “Sadaka-i Seniyye” isminde yapılan sadaka ve kamusal yardımlardır (Seyyar, 2011: 186-187).

Osmanlı Devleti 19. yüzyıl sonlarına doğru sosyal refah alanında önemli hizmetleri yürütmeye başlamıştır. Özellikle çocuklar ile kimsesiz bakıma muhtaç kişilere yönelik sunduğu sosyal hizmet ve yardımlar modern anlamda dönemin en iyi hizmetleri arasında gösterilmiştir. Bu bağlamda 1868 yılında Tuna Valisi Midhat Paşa tarafından çocuklar için “ıslahhaneler” ile göçmenler için “göçmen hastaneleri” açılmıştır (Koç, 2017: 56). Daha sonra farklı yıllarda “Darüşşafaka”, “Darülaceze” gibi farklı nitelikteki sosyal hizmet kurumları kurulmuştur.

Tanzimat sonrası dönemde geleneksel kurumların yanında toplumsal ihtiyaçlarının daha düzenli bir şekilde karşılanması amacıyla 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı, 1881 yılında Sivil Memurlar Emekli Sandığı, 1890 yılında Seyr-ü Sefain Tekaüt Sandığı, 1909 yılında Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı ve 1917 yılında ise Şirket-i Hayriye Tekaüt sandığı kurulmuştur. Ayrıca 1865 yılında hasta olan işçilere yardımların yapılması ve ihtiyaçların giderilmesi amacıyla Dilaver Paşa Nizamnamesi çıkarılarak Ereğli kömür bölgesinde uygulamaya geçirilmiştir. Bunun yanında 1869 yılında maden ocaklarında olası meydana gelebilecek iş kazaların önlenmesi amacıyla alınması gereken tedbirlerin yer aldığı Maadin Nizamnamesi çıkartılmıştır (Seyyar, 2011: 185).

Osmanlı Devleti’nin bu dönemlerde sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında önemli adımların atılmasında büyük bir rolü ve etkisi olan Padişah ise II. Abdülhamit Han’dır. Özellikle toplum sağlığı, çocuklara yönelik sosyal hizmetler ve sosyal yardım, II. Abdülhamit döneminde önemsenen toplumsal konular arasındadır. Çünkü bu alanda artan oranda çeşitli niteliğe sahip hizmet kurumları kurulmuştur. Bu bağlamda kurulan kurumların başında Darülacezeler gelmiştir. Dönemin en büyük sosyal hizmet

kurumlarından birisi olan bu kurum, 1896 yılından itibaren hizmet vermeye başlamıştır¹¹. Böylece hem başkentin ilk sosyal refah kurumu hem de II. Abdülhamit'in en önemli sosyal hizmet alanlarından birisi olmuştur. Nitekim Darülaceze, engelli bireylerin, yoksulların, kimsesizlerin korunup bakımlarını üstlenene ve günümüze kadar gelip halen de birçok sosyal hizmetleri yürüten bir kurum olmuştur. Ayrıca 1899 yılında muhacir ve kimsesiz çocukların barınıp korunması ve diğer çocuklara hizmet etmesi amacıyla Hamidiye Etfal Hastanesi açılmıştır. 1903 yılında ise üç yüz yetime hizmet etmesi amacıyla Darülhayr-ı Ali hizmete sunulmuştur. Daha sonra bu kurum kapatılarak Meşrutiyet döneminin hem ilk mektebi hem de Müslüman çocuklar için yetimhane görevi gören Dar'ül Eytamlar açılmıştır. Dolayısıyla modern bağlamda sosyal hizmet alanına yönelik sosyal refah kurumları II. Abdülhamit döneminde yapılmaya başlanmıştır. Bu dönemlerle birlikte Osmanlı'da çeşitli sosyal hizmet amaçlı kurumların açılmasına devam edilmiştir. Örneğin bebek sağlığı için Darülaceze Irzahane'si açılarak dört yaş altı kimsesiz çocuklara hizmet vermiştir. Daha sonraları 1911 yılında yaralı askerlerin tedavi ve bakımı için Hilal-i Ahmer Cemiyeti kurulmuştur. Ayrıca 1921 yılında 151 sayılı Ereğli Maden Amelesinin Hukukuna Mutealik Kanun ile Amele Birliği kurulmuştur. Bu birlik, Türkiye'de kurulan ve üyeliği zorunlu olan ilk sosyal güvenlik kuruluşudur (Kesgin, 2012a: 65-67).

1.2.2.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Osmanlı Devleti'nden sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde de sosyal hizmet alanındaki çalışmalar devam etmiştir. Cumhuriyet döneminden itibaren hayata geçirilen birçok sosyal hizmet kurumunun temel ve fikri Osmanlı Devleti'nden kalmıştır. Osmanlı döneminde uzun yıllar sosyal hizmet alanında hizmet eden kurum ve kuruluşlar tecrübe ve varlıklarıyla birlikte cumhuriyet döneminde de günün şartlarına uyarlanarak devam etmiştir. Bunun en somut örneklerinde bir tanesi Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin kurulmasıdır. Bu cemiyet, Balkan ve Kurtuluş savaşları sonucunda şehit veya gazi olanlar ile bunların çocuk ve yakınlarına yardım etmek ve onları desteklemek için 1917 yılında İstanbul'da kurulmuş bir cemiyettir. Sonrasında Cumhuriyet'in ilanından 2 yıl önce, 30 Haziran 1921 yılında Mustafa Kemal Atatürk tarafından bu cemiyet Ankara'da kurularak daha fazla etkili hale getirilmiştir. Bu cemiyet, Cumhuriyet döneminde en etkili sosyal hizmet kurumlarından birisi olan Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun temelidir (Yolcuoğlu, 2014: 106). Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nden miras kalan çeşitli kurumlar, Cumhuriyet döneminde kurulan birçok sosyal hizmet kurumunun temelini oluşturmuştur.

1926 yılında çıkarılan Türk Medeni Kanun ile birlikte ailenin bakım ve yardıma muhtaç bireyine, nafaka çerçevesinde yardım edilmesi, aile içi sorumluluğun bir gereği sayılmıştır. Bu bakımdan Medeni Kanun sosyal hizmet ve yardımların temeli olacak nitelikte yasal düzenlemeleri içermiştir. Kanunun nafaka başlığı altında “ zarurete düşecek usul ve fûruna ve kardeşlerine” yardım edilmesine işaret edilerek bu durumun

¹¹Darülaceze, dilenciliğin önlenmesi amacıyla II. Abdülhamit Han tarafından 31 Ocak 1896 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Kurum, hem dönemin en önemli sosyal hizmet kurumlarından birisi iken hem de II. Abdülhamit Han'ın yoksullara karşı gösterdiği merhamet ve cömertliğin önemli sembollerinden birisi olmuştur.

ortaya çıkmasında kardeşlerin ekonomik düzeylerinin iyi olma şartı da getirilmiştir. Bunun yanında Medeni Kanun, çocukların bakımından ana, baba haklarına, kişisel haklara, yardımlara, velayet ve vesayet haklarına kadar çeşitli alanlarda yasal düzenlemeler getirmiştir (Koşar, 2000, 69).

1936 yılında düzenlenen 3008 sayılı İş Kanunu ile birlikte işçileri çeşitli tehlikelere karşı koruma amaçlı sosyal sigorta sistemi kurulması konusunda ilk genel ilkeler belirlenmiştir (Kesgin, 2012a: 71). Bu kanun sonrasında 1945 yılında 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanunu çıkarılmış ve kurumun adı daha sonra 506 sayılı kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir.

Cumhuriyet döneminde sosyal hizmet ve yardım bağlamında 1941 yılında çıkarılan yasal düzenlemelerden bir tanesi de 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanundur. Yasa gereği 45 günden fazla sürede askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç durumdaki ailelerine yardım yapılması öngörülmüş ve yardım askerlik süresince sınırlı tutulmuştur. Bu bağlamda yardım alacak ailelerin askerlik hizmetini yapan kişi tarafından geçimlerinin sağlandığı ve muhtaçlık durumlarını ispat etmesi şartı aranmıştır.

1935 yılında Himaye-i Eftal Cemiyeti'nin adı Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu olarak değiştirilerek 1937 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kamu yararına çalışan kurum statüsüne geçirilmiştir. 23 Mayıs 1949 yılında çıkartılan “Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun” ile “Beden, ruh ve ahlak gelişimleri tehlikede olan anne ve/veya babası belli olmayan ve Türk Medeni Kanun hükümlerine göre haklarında korunma kararı alınması zorunlu görülen çocukların” korunarak bakımlarının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu yasayla çocuklara yönelik sosyal hizmetler ilk defa kurumsal bir bütünlük içerisinde sunulması hedeflenmiştir. Daha sonra bu kanun, 1957 yılında 6972 sayılı yasayla yeniden düzenlenmiştir (Yolcuoğlu, 2014: 107). Böylece, illerde kurulmuş olan Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri, kimsesiz ve bakıma muhtaç çocuklara yönelik sosyal hizmetleri sunmaya devam etmiştir. 1959 yılında, sosyal hizmetlerin geliştirilmesine yönelik öneriler getirmek ve bu alanda eğitim ve araştırma yapmak üzere Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmuştur. Enstitünün kuruluşundan iki yıl sonrası ise sosyal hizmet alanında dört yıllık süreyle eğitim ve öğretim verme amacıyla 1961 yılında Sosyal Hizmetler Akademisi açılmıştır (Çengelci, 1996: 8-9).

25 Nisan 1963 yılında, 3017 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nun 17. maddesine istinaden 225 sayılı Yasa'nın 4. maddesi gereği, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yasada Genel Müdürlük şöyle ifade edilmiştir:

Her türlü sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetlerini düzenlemek, korumaya muhtaç çocuklarla sakat ve ihtiyarların, bakım, yetiştirilme ve rehabilitasyonunu ve çalışma gücünden yoksun fakir kimselerin sosyal güvenliğini sağlamak ve Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün idari ve bilimsel işlerini kovalama ve denetimini yapmakla görevlidir (Kesgin, 2012a: 71).

Türkiye'de sosyal alandaki önemli gelişmeler 1960'lı yıllardan itibaren hız kazanmış ve 1970'li yıllara kadar devam etmiştir. 10 yıllık bu dönemde istihdam, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi önemli alanlarda kurum ve yasal düzenlemeler hayat

geçirilmiştir. Özellikle 1961 Anayasası, bu alanlarda atılan adımların en temel dayanağını oluşturmuştur. Bu bağlamda Anayasa'nın 43. maddesinde “çocuklar, gençler, kadınlar özel korunur” ifadesi ile sosyal alanla ilgili tüm hizmetlere özel bir önem ve yer ayrılmıştır (Yolcuoğlu, 2014: 107). Böylece 1961 Anayasası ile birlikte sosyal devlet anlayışı ilk defa anayasal bir zeminde kendine yer bulmuş ve sosyal hizmetler temel hak ve hürriyetler kapsamına alınmıştır. 1961 Anayasa'sına göre, sosyal devlet üç temel ilkeyi bünyesinde barındırmıştır. Bunlar, başlangıç kısmındaki sosyal adaleti ile birey ve toplumun refahını gerçekleştirme ilkeleri ile 48. maddedeki sosyal güvenlik hakkını sağlama ilkesidir. Başlangıç kısmındaki iki ilke gereğince insan hak ve hürriyetlerini, milli irade ve dayanışmayı, sosyal adaleti, birey ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirip teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devlet yapısını bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurmaktır. 48. maddedeki sosyal güvenlik ilkesi gereğince ise herkes sosyal güvenlik hakkını sahiptir. Bu hak içinde ilgili kurum ve teşkilatları kurma zorunluluğu bulunmaktadır (Karataş, 1997: 350). Bu bağlamda sosyal güvenlik hakkının yaygınlaştırması için 1964 yılında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu çıkartılmıştır. Bu kapsamda yasaya bağlı sigortalıların hem kapsamı genişletilmiş hem de sosyal sigorta kolları birleştirilmiştir. Böylece sosyal güvenlik hakkı herkese sunulmaya çalışılmıştır.

Sosyal yardım ve hizmet kapsamında muhtaç ve kimsesiz yaşlılar ile yoksul ve engellilere yönelik bir yasal düzenleme de 1976 yılında yapılmıştır. Bu kapsamda 2022 Sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” ile muhtaç ve kimsesiz kişilere sosyal yardım yapılmaya başlanılmıştır. Yasanın 1. maddesi gereğince 65 yaşını doldurmuş, kendisine yasa gereğinde bakmakla mükellef olmayan, sosyal güvenlik kapsamında bir geliri bulunmayan ve diğer çeşitli nedenlere bağlı olarak da herhangi bir maddi kaynağı da olmayan muhtaç kimselere aylık bağlanmıştır. Günümüzde de halen bu hizmet devam etmektedir (Kesgin, 2012a: 90).

Sosyal devlet ilkesi, 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde de anayasal bir kavram olarak yerini almıştır. Bu bağlamda sosyal hizmet kavramı, 82 Anayasası'nda da yer alarak başlangıç bölümünde

Her Türk vatandaşının bu anayasadaki temel hak ve hürriyetlerinden eşitlik ve adalet gereklerince yararlanarak, milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu

belirtilmiştir. Dolayısıyla 1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da sosyal devlet bağlamında sosyal hizmet alanına öncelik verilmiştir (Karataş, 1997: 350).

1982 Anayasası'nın 60. maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” denilmektedir. Aynı şekilde:

Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya

muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur hükmü yer almıştır (1982 Anayasası, madde 61).

1982 Anayasası'nın 60. ve 61. maddelerine dayanılarak, 1983 yılında 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu ile sosyal hizmet alanında yeni bir anlayışı ifade eden SHÇEK kurulmuştur. Yasanın çıkarılma amacı, yasanın 1. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

Bu Kanunun amacı; korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlere ve bu hizmetleri yürütmek üzere kurulan teşkilatın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklar ile faaliyet ve gelirlerine ait esas ve usulleri düzenlemektir.

Bu bağlamda SHÇEK'e hem 1982 Anayasası'na hem de kendi kuruluş kanununa dayandırılarak yetki ve görevler verilmiştir (SHÇEK 2008 Yılı Faaliyet Raporu, 2009: 2). Böylece bu kurum ile birlikte Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler Enstitüsü, Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri ve Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu kaldırılmıştır. SHÇEK Kanunu, Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kanunu'ndan sonra sosyal hizmet alanındaki en iyi ve en büyük yasal düzenleme olarak kabul görmüştür. Bu yasayla birlikte çocuklara yönelik sunulan sosyal hizmetler başta olmak üzere diğer sosyal hizmet alanlarının dağınık yapısı toparlanmak istenmiştir (Yolcuoğlu, 2014: 108).

1980'li yıllardan itibaren yoksulluk, işsizlik, sosyal güvence gibi konularda sorunlarda artışların yaşanması sonucunda yeni arayış ile çözümler zorunlu olmuştur. Özellikle sosyal yardımların gerçek sahiplerine ulaştırılması, amacı dışına çıkılması gibi tartışmaların yapıldığı bir dönemde Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yapılan tartışma ve eleştirilerin odak noktasında sosyal yardım ve hizmetlerin, "hak" temelli olmasının dışına çıkartılarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma işleminin hayırseverlik yoluyla çözülmesi olmuştur. 1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu çıkartılarak vakıfların çalışma esasları belirlenmiş ve vakıfların temel mali kaynağını toplanan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonları oluşturmuştur. Günümüzde bu fonlar yasa gereği il ve ilçelerde kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla mülki amirler başkanlığında sosyal yardım, eğitim yardımı, gıda, yakacak, giyecek, barınma, sıcak yemek dağıtımı, acil yardım, sosyal riske yönelik projeler, şartlı yardım transferleri, gibi farklı şekillerde ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır (Kesgin, 2012a: 93-97).

Sosyal yardım ve dayanışma vakıflarının kuruluş amaçlarına benzer bir uygulama da 1990'lı yıllarda uygulamaya girmiştir. Bu kapsamda sağlık alanındaki güvenceden yoksun, ekonomik şartları da yeterli olmayan bireylerin sağlık hizmetlerin faydalanabilmesi için 1992 yılında 3816 sayılı "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun" çıkartılmıştır. Yasa kapsamında ihtiyaç sahibi yoksullara yeşil kart verilerek sağlıkla ilgili tedavi giderleri devlet tarafından karşılanmıştır. Bu uygulama 2006 yılında çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sonlandırılmıştır. Böylece yeşil kart ile sağlık hizmetlerinden faydalananlar genel sağlık sigortası kapsamında bu hizmetleri almaya devam etmiştir (Kesgin, 2012a: 91-93).

Sosyal hizmet ve yardımların parçalı yapısı ile dağınıklığı konusunda 90'lı yıllardan itibaren tartışma ve arayışlara girilerek bu alanda çözümler bulunmaya çalışılmıştır. 2000'li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu kapsamında çeşitli yasalarla düzenlemelere gidilerek müstakil yapılar birleştirilmeye çalışılmıştır. Daha sonra 2011 yılında bu alanda büyük bir adım atılarak bu sorun çözülmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş, kimi yasalar yürürlükten kaldırılmış ve sosyal hizmetler tek çatı altında toplanmıştır. Bu bağlamda 2828 sayılı kanun çerçevesinde çalışan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ile diğer ilgili yasalara bağlı çalışan kurum ve kuruluşlar kapatılmıştır. Bakanlık bünyesinde Aile ve Toplum Hizmetleri, Çocuk Hizmetleri, Kadın Statüsü, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlükleri ile Şehit Yakınları ve Gazi Dairesi Başkanlığı şeklinde daire başkanlıkları, müşavirlik ve müdürlük hizmet birimleri kurulmuştur.

1.2.3. Sosyal Hizmet Alanları

Sosyal hizmet, “doğrudan doğruya ve birinci derecede insanın korunmasına ve geliştirilmesine yönelmiş etkinliklerdir.” Bu tanımlama, doğrudan insanı konu edinmiş olan sosyal hizmeti ifade etmektedir. Dolayısıyla eğitim, sağlık, konut, ıslah, rehabilitasyon, eğlence ve boş zamanların değerlendirilmesi, sosyal güvenlik ve sosyal refah olmak üzere genel çerçevede sekiz alanda sosyal hizmetlerin çalışma alanları şeklinde kabul görmüştür. Ancak sosyal hizmetin uygulama alanları sosyal hizmetin amacından dolayı daha çok soyut ve genel bir düzeyde kalmıştır. Ayrıca bu alandaki mesleki uygulamalar bir ülke ya da bölgenin özel koşullarından bağımsız olarak hangi alanda çalışılacak ise o alanda kurulan sosyal hizmet programlarına göre şekillendirilmiştir. Çünkü sosyal hizmet birey ve toplum sorunlarına yönelen ve çözüm üretmeye çalışan bir meslek ve disiplindir (Kongar, 2007: 34).

Sosyal hizmet kendi özü ve niteliği itibarıyla bireyle, aileyle, gruplarla ve toplumlarla ilgilenerek onların sorunlarına odaklanmıştır. Bu odaklandığı alanlara kendi bilimsel bilgi ve becerileri ile yaklaşarak çözüm üretmeye çalışmaktadır. Dolayısıyla sosyal hizmet bireye, gruplara ve topluma yönelik çalışan ve bu alanların sorunlarıyla ilgilenen bir meslek ve disiplin alanıdır. Bu bakımdan sosyal hizmetlerin çalıştığı alanlar “insan”, “toplum”, “değişim” ve “gelişme” konularıdır. Bu alanlarda bireyler, gruplar, örgütler ve toplumlar bulunmaktadır. Bu nedenle de toplumsal değişim ve dönüşüm sürecinde insanların, grupların ve toplumların karşı karşıya kaldığı sorunlarla bu sorunlara çözüm üretme amaç ve gayreti sosyal hizmetin temel sorunsalı ile çalışma alanını oluşturmuştur (Cılga, 2004: 32-33).

Sosyal hizmetin çalışma sürecinde bilimsel bilgiye dayanan hem sosyal ve toplumsal hem de bireysel sorunlara yönelerek makro, mezzo ve mikro düzeyde yöntemlerle çalışan ve topluma ait sosyal refah kaynaklarını kullanan bir meslektir (Bulut, 2005: 75-76). Dolayısıyla sosyal hizmetin yapısı gereği birey, aile, grup ve topluma yönelik çalışmaktadır. Bu alana yönelik sorunların çözümünü yine toplumun kendi içerisinde arayarak bulmaktadır (Denney, 1998: 234). Dolayısıyla sosyal hizmet alanındaki profesyonel meslek elemanları üç düzeyde çalışmaktadır. Bunlardan ilki, bireyle birebir

çalıştığı mikro alandır. Bu alanda bireyin kişisel ve sosyal problemlerini çözmek üzere bireyle ilgilenerek yardımcı olmaktadır. İkinci alansa mezzo alandır. Bu alanda ailelerle, diğer küçük gruplarla meslek elemanı sorunlara yönelik grup veya aile terapisi gibi çeşitli uygulamalar yürütülmektedir. Son sosyal hizmet çalışma alanı ise makro alandır. Bu alanda ise topluluklar ve büyük örgütler bulunmaktadır (Zastrow, 2015: 9-11).

Sosyal hizmet bilimsel bir disiplin ve meslek olarak ortaya çıkışında günümüze kadar sürekli olarak bir gelişim içerisinde. Bu disiplinin uygulama alanlarının belirlenmesinde genelci sosyal hizmet yaklaşımı etkili olmuştur. Toplum yapısının dinamik olma özelliğinden dolayı sosyal hizmet uygulama alanları ile yöntemleri dönüşüm ve değişimler geçirmektedir. Bu çerçevede sosyal hizmet birey, aile, küçük ve büyük gruplar, örgütler ile toplumun bütünü ile çalışmaktadır. Bu çalışma alanlarının temelinde bireyin sosyal refah düzeyini artırarak iyilik halinin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Bulut, 2005: 74-77). Dolayısıyla genelci sosyal hizmet yaklaşımı bağlamında sosyal hizmetler toplumdaki çocuk, kadın, yaşlı, genç gibi temel alanlarda yoksulluk, suç, ihmal, şiddet, çevre, ekonomi, kültür, değer ve inançlar gibi farklı birçok konuda çeşitli sorunlar üzerinde uygulama ve çalışmalarını devam ettirmektedir.

Sosyal hizmet, tüm insanların sosyal işlevselliği ile ilgilenip onlara yardımcı olsa da temel hizmet alanlarını daha çok toplumdaki savunmasız bireylerle sosyal adaletsizliğe, ayrımcılığa, baskıya maruz kalan kesimlere yönelik olmaktadır. Bu bağlamda toplumun en savunmasız ve güçsüz üyeleri olan çocuklar başta olmak üzere kadınlar, yaşlılar, yoksullar, engelliler, gibi zayıf kesimlerle ilgilenerek bu alanlara yönelik sosyal hizmetleri daha fazla yoğunlaştırmaktadır (Sheafor ve Horejsi, 2014: 23-24).

1.2.4. Sosyal Hizmetin Amaç ve Hedefleri

Sosyal hizmetin temel amacı kişi, grup ve toplumun ruhsal, fiziksel ve toplumsal olarak mümkün olan en yüksek refah düzeyine ulaştırmaktır. Bu amaç ve hedefi için de çeşitli yol ve yöntemleri araştırıp geliştiren mesleki bir disiplindir. Bu bağlamda bireyin, ailenin, grubun ve toplumun hayatını etkileyen sosyal, kültürel, ekonomik, psikolojik etmenleri de göz önünde bulundurarak bu yol ve yöntemleri geliştirmektedir. Sosyal hizmetin amacı sadece birey, aile veya gruplara sosyal ve beşeri ilişkilerinde yardımcı olmak değil aynı zamanda sağlık ve ekonomik düzeylerini de yükseltecek düzenlemeleri destekleyerek onlara daha iyi yaşamsal alan ve şartların kurulmasına yardım etmektir (Friedlander, 1965: 6).

Farklı şartlar altında ve çeşitli alanlarda uygulama ve faaliyetlerini yürüten sosyal hizmet, bireylere, gruplara ve topluluklara sorunlarıyla baş edebilmelerinde onlara yardımcı olmayı, toplum içindeki sosyal işlevselliklerini arttırmayı ve toplumsal rolleri ile görevlerini güçlendirmeyi amaçlamıştır. Bu amaçlar içinde kendi profesyonel meslek elemanları olan sosyal hizmet uzmanları da bu tür dezavantajlı birey ve grupları toplumsal imkân ve olanaklarla buluşturmak, onları bu yönde bilinçlendirip desteklemek ve bu yalandaki sistemleri de geliştirmek çalışmaktadır (Yolcuoğlu, 2014: 152).

Birey ve toplum sorunları ile ilgilenen sosyal hizmet mesleği bu yönde ortaya koyduğu uygulama ve yöntemlerin amaçlarını dört ana başlıkta sıralamıştır. Bunlardan ilki,

problem çözme sürecini etkin hale getirerek insanların kendi sorunları ile baş edecek ve kendi gereksinimlerini karşılayacak duruma getirmektir. İkincisi ise insanları kendilerine kaynak, hizmet ve fırsat sağlayan sistemlerle bir araya getirmektir. Ayrıca insanlara kaynak ve fırsat sunan sistemlerin insancıl çalışmaları özendirip desteklemek üçüncül amaçtır. Son amaç ise sosyal politikaları hem iyileştirmek hem de geliştirmektir. Bu temel amaçlara sosyal hizmetin insan ve toplum refahını özendirici ve arttırıcı fonksiyonu eklenerek bir temel amaç daha ortaya konmuştur (Zastrow, 2015: 18-19).

Sosyal hizmetin temel sorunsalı birey ve toplumun gelişmesidir. Bu nedenle de kavramsal çerçevesi ile uygulama sistemi bu sorunsal konuya dönük bir yönü vardır. Bu bağlamda bireyin toplum içerisinde kendi gerçekliğini bilmesine, değiştirmesine yardımcı olmak sosyal hizmetin temel amacı olmuştur. Dolayısıyla sosyal hizmet disiplini uygulama ve yöntemlerini şu amaçlar doğrultusunda yürütmektedir (Cılga, 2004: 32):

Toplum içerisinde bireyin etkin ve işlevsel olmasını sağlamak,

Bireyin yaşamı boyunca kendisinin sahip olduğu imkân ve kapasiteler üzerinde söz sahibi olmasına ve özgür bir şekilde kararlar alabilmesine yardımcı olmak,

İnsanın kendi gücünü ve varlığını kullanmasına fırsat ve imkânlar sağlayarak üretkenliğini ve becerilerini harekete geçirmek,

Toplum yapısı içinde insan onuruna yaraşır yaşam koşulları oluşturulmasına ve up geliştirilmesine destek vermek,

Birey ve toplumun gelişme düzeylerini, ihtiyaçlarını karşılama olanaklarını ve sorun çözme yeteneklerini artırarak yaşam kalitelerini yükseltmek ve mutlu ve onurlu bir yaşam sürmelerine yardımcı olmaktır.

Sosyal hizmet biliminin var olma amacı ile yaklaşımının başlangıç noktası insanların birer sosyal varlık olarak sosyal, ekonomik, psikolojik ve ruhsal yönlerden ihtiyaçlarının karşılanmasının zorunlu olmasıdır. Bu nedenle toplum ve üyelerine yardım etmek, onların sorunlarını çözmek ve çeşitli ihtiyaçlarının karşılanmasında destek olmak sosyal hizmetin amaçları arasında olmuştur. Çünkü insanlar birçok ihtiyacını karşılamak için bir başka insana bağlı kalmıştır. Çoğu kez bireyin gelişmesi ve ilerleyebilmesi diğer insanlar tarafından sağlanan eğitim, destek, rehberlik, tercihler, koruma gibi imkân ve yardımlara ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyaçlarda toplum ve insanların karşılıklı bağımlılıkları, ilişkilerinin yönü, iletişimin kalitesi ve gücüne göre karşılanmaktadır. Bu noktada sosyal hizmet devreye girerek bireylerin, grupların ya da toplumun sosyal yönü ile işlevselliğini arttırmasına yardım etmeyi ve onlara destek olmayı hedeflemiştir. Böylece sosyal bir varlık olan bireyler ihtiyaç ve beklentilerini daha kolay bir şekilde karşılayabilmektedir (Sheafor ve Horejsi, 2014: 23).

Bireye sosyal işlevsellik kazandırmayı amaçlayan sosyal hizmet aynı zamanda belli bir düzeyde olan bireyi de daha ileri gidebilmesi için desteklemektedir. Bu amaçla da sosyal refah kurumuna bir işlerlik kazandırmak sosyal hizmetin hedeflediği alanlar arasındadır. Odağına insanı alan sosyal hizmet, bireyin bir “özne” olarak iyilik halini geliştirmeyi amaçlamıştır. Bunları gerçekleştirebilmek içinde sosyal hizmetler uygulama ve yöntemleriyle temel düzeyde şu hedefleri yakalamaya çalışmaktadır (Kut, 2001: 11) :

- Bireyin toplumsal rol ve görevlerini yerine getirebilmesine yardım etme,
- Toplumsal koşulları bireyin gelişmesine olanak sağlayacak biçimde değiştirmek,
- İnsan haklarını güvence altına almak,
- Toplum tüm üyelerine imkân ve fırsatları ulaştırmak,
- Toplumun gelir ve hizmet dağılımını dengelemek.

Sosyal hizmet mesleğinin temel çalışma ve müdahale alanı, fırsat ve olanaklardan yoksun bir şekilde yaşamaya çalışan, tüm kapasite ve şartlarını hayata tutunmak için zorlayan ve insan onuruna yaraşır bir iyilik hallerinden bahsedilemeyecek derecede risk ve şartlar altında yaşayan ihtiyaç sahibi bireylerdir. Bu bakımdan sosyal hizmetin var olma amacı bu kitlelerin yaşam şartları ile iyilik hallerini geliştirmektir (Yolcuoğlu, 2014: 135-136).

BÖLÜM 2: SOSYAL HİZMETİN YERELLEŞME SÜRECİ: YEREL YÖNETİMLER BUNA NE KADAR HAZIR?

Sosyal hizmet, bireyin kendisinden ya da çevresinden kaynaklanan sorunların sonlandırılması, kontrol altına alınması ve çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması için faaliyet çalışmaları yürüten meslek ve bilimsel disiplin alanıdır. Bu alan insan hayatında fazla önem teşkil ettiği için, bu tür hizmetlere birey ve toplumlar ihtiyaç duydukları takdirde ulaşabilmelidir. Bu durumun varlığı da ancak sosyal hizmetlerin hazır bir şekilde bulunması ve doğru zamanlamasıyla ilgilidir. Bu nedenle bu hizmetlerin, sorumluluğu hangi yönetim kademesinin yüklenmesi gerektiği bu durumu ortaya koymaktadır. Bu yönetim kademesi büyük bir çoğunluğun kanaatine göre yerel yönetimlerdir. Dolayısıyla sosyal hizmetlerin varlığı kadar önem arz eden yerel yönetimlere bırakılması düşüncesi yerelleşme anlayışının bir tezahürü olmaktadır. Ancak sosyal hizmetlerin yerelleşmesinde yerel yönetimlerin bu konuya ne kadar hazır olduğu konusu ise günümüzde halen tartışılmaktadır. Dolayısıyla bu bölümde yerel alandaki kamusal hizmetlerin yürütülme şekli Avrupa Birliği müktesebatıyla ilişkilendirilerek Batılı bazı ülkelerin yerel alandaki sosyal hizmet uygulama şekillerine bakılmış ve Türkiye’deki yerel yönetimlerin varlığı ile sosyal hizmetleri yürütme çalışmaları ele alınmıştır. Sonrasında ise sosyal hizmetlerin yerelleştirilme düşüncesinin daha kaliteli ve nitelikli bir şekilde yerel alanda nasıl olması gerektiğine ilişkin arayış ve tartışmalara değinilmiştir.

2.1. Avrupa Birliği ve Yerelleşme

Yerelleşmenin önemli bir uygulama dayanağını oluşturan ve düzenlenen uluslararası yasal belgelerle bunu hukuki bir zemine taşıyan Avrupa Birliği, üye ülkelere bu belge ve düzenlemelerin kabulünü tavsiye etmiş ve bu yönde uygulamaların hayata geçirmelerini istemiştir. Birçok Avrupa ülkesi de hem belge ve politikaları hem de düşüncüyü yerinde bularak uygulamaya koymuştur. Böylece dünya üzerinde yerelleşme fikri ile politikalarının hem kabul görmesine hem de yaygınlaşarak devlet idarelerinde uygulanmasına zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla yerelleşme düşüncesiyle ilgili olan ve Avrupa Birliği’nce çıkarılan belgelerle yasal düzenlemelere ve kabul edilen temel ilkeye bakılmıştır.

2.1.1. Maastricht Antlaşması

Yerelleşme konusunun önemli savunucuları arasında olan ve birçok Avrupa ülkesinin yönetimlerini de etkileyen ulus üstü organizasyonlardan biri de Avrupa Birliği’dir. Birlik, yerelleşmeyi “subsidiarity” ilkesi ile eş değer olduğunu, aynı niteliğe ve aynı anlama geldiğini kabul etmiştir. Çünkü Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinde geçen “Kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttaşa en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Başka birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır” ifadesini yerellik¹² ilkesi ile eşdeğer kabul ederek 1992 yılında imzalanan Maastricht

¹² Bukelime, “hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması” anlamında kullanılmıştır.

Antlaşması'na koymuştur.¹³ Bu bakımdan Avrupa Birliği¹⁴ yerelleşmeyi “subsidiarity” kelimesi ile ifade ederek kullanmıştır. Böylelikle merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Akabinde birçok AB üyesi ülkeler bu antlaşma çerçevesinde yerelleşme fikrine uygun bir şekilde çeşitli düzenlemelere giderek merkezi yönetimin birçok görev ve yetkilerini zamanla yerel yönetimlere bırakmıştır (Alıcı, 2013: 135). Dolayısıyla yerelleşme yani “subsidiarity” ilkesi, günümüzün Avrupa Birliği'nin temel felsefe ve kavramlarından birini oluşturmuştur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkilerin kurulmasında, geliştirilmesinde ya da yapılacak olan çeşitli düzenlemelerde bu ilke göz önünde tutulmaya çalışılmıştır.

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması, Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden ele alınarak tanımlanması ve şekillendirilmesi bakımından göz önüne alınan önemli uluslararası bir belgedir. Türkiye’nin 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, “Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasını temel koşuldur” düşüncesinden hareketle hazırlanmıştır. Ancak, 1993 yılında yapılan Maastricht Anlaşması ise yerinden yönetim bakımından yerel idarelerin daha geniş ve farklı bir şekilde tanımlanıp ele alındığı bir kapsam içerisinde yeniden, Avrupa Birliği tarafından tanımlanmaya başlanmıştır. Maastricht Anlaşması ile yeniden ele alınan yerel yönetimler, “Özerk birimlerin kendi kendini yönetme usulü” şeklinde bir kapsam içerisinde yeniden tanımlanmıştır. Bu bakış açısı veya tanımlama, AB dilinde subsidiarite şeklinde adlandırılmıştır. Bu yeni tanımlama, yerellik ilkesinin temel felsefesini oluştururken aynı zamanda yerelleşme bağlamında sorumluluğun yerel veya başka bir yönetime bırakılmasında görev ve yetkinin kapsamı, niteliği, etkinliği gibi ilkelerin göz önüne alınması hedeflenmiştir. Ayrıca yerelleşme çerçevesinde atılan bu adımla, kamu hizmetlerinin vatandaşın en yakın birim olan yönetim kademeleri tarafından yürütülmesi sonucunda yerel halkın ihtiyaçları ile taleplerinin en iyi şekilde karşılanması amaçlanmıştır (Emini, 2009: 39).

Maastricht Anlaşması’nda yerel yönetimler için hayati derecede önem arz eden ve kamusal alanda yürütülen tüm hizmetlerin sunum şekli ile yöntemini öne çıkaran yerellik ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke vatandaşın ilgilendiren tüm konu ve alanlarda alınacak kararlar ile bu kararların yürütüleceği politika ve hizmetlerin vatandaşın en yakın olan yerden yani en küçük ve yakın yönetim idaresi tarafından yapılmasını belirtmiştir. Bu ilkenin temel amacı vatandaşın en yüksek düzeyde yararına olacak şekilde karar ve hizmetlerin ona en yakın yönetim birimi tarafından yürütülüp yürütülmediğinin ve

¹³ Bu ilke (yani yerelleşme), daha sonra imzalanan Amsterdam Antlaşması’nda da yer almıştır. 2 Ekim 1997 tarihinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerce imzalanarak 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren bu antlaşma 1992 yılında imzalanmış olan Maastricht Antlaşması'nın bazı madde ve koşullarında köklü değişiklikler meydana getirmiştir. Bu bağlamda antlaşma, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini arttırırken demokrasi, birey hak ve özgürlükler gibi konular açısından da yeni vurgular yapmıştır.

¹⁴ 1991’de imzalanan Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Birliği (AB) adını almıştır.

yerinde olup olmadığının denetlenip takip edilmesi ve bunun sürekliliğinin sağlanmasıdır (Karakılçık, 2013: 44).

2.1.2. Avrupa Yerel Özerklik Şartı

Avrupa’da ve gelişmiş ülkelerde insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması, demokrasinin benimsenerek geliştirilmesi ve yerleştirilmesi konularında çalışan uluslararası kuruluşlardan bir tanesi de Avrupa Konseyi’dir. Bu kuruluş, kuruluşundan itibaren demokrasinin benimsenip yaygınlaştırıldığı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler için ayrı bir mücadele içerisine girmiş ve bu yönde yerel yönetimler için özerkliğin getirilmesi ve benimsenmesi için çaba sarf etmiştir. Bu bağlamda tüm üye ülkelerin kendi ülke sınırlarındaki yönetimlerinde benimseyip uygulayacağı yerel özerklik ile şartlarını ortaya koyan bir metin üzerindeki çalışmasına 1968 yılından itibaren başlamıştır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı, belgeyi imzalayan devletlere, metindeki hangi ilke ve şartları benimseyip benimsemeyecekleri yönünde bir seçebilme hakkı da vermiştir. Bu çerçevede Türkiye, Avrupa Yerel Özerklik Şartını kabul edip yürürlüğe koyarken kimi madde ve paragraflarına da çekince koymuştur. 1949 yılından itibaren Avrupa Konseyi’nin üyesi olan Türkiye, 1985 tarihli Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Sözleşmesi’ni 1988 yılında imzalamış ve 1991 yılında 3723 sayılıyasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülerek 1992 yılında da Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Daha sonra 1992 yılında 21364 sayılı resmi gazete yayınlanmış ve 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmesi ile Türkiye Şart’a taraf olmuştur.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Sözleşmesi’ni onaylayan Bakanlar Kurulu Kararı’nda, Türkiye’nin, Şart’ın belirli madde ve fıkralarına çekince koyarak kendisini bazı madde ve kurallarına bağlı kalma durumundan çıkarmıştır. Bazı maddelere çekince koyarak bağlayıcılığını kaldıran Türkiye gibi, Avrupa Konseyi üyesi kırk yedi ülkeden Şart’ı kabul edip onaylayan kırk üç devletten birçoğu da kendi çıkarları ve özel durumlarına göre Şart’ın kimi maddelerine çekinceler koymuştur. Türkiye’nin imzalamış olduğu Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Sözleşmesi’nin çekince koyduğu maddelerin ilgili olduğu konular şöyle sıralanabilir (Keleş, 2013: 34-35):

-Mali kaynakların, kamu harcamalar ile hizmet maliyetlerinde meydana gelen artışlara koşut olarak artırılması,

-Merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak aktarılırken yerel yönetimlerin görüş ve fikirlerinin alınması,

-Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan yardımların özel amaçlı olması yerine genel amaçlı yardımlar şeklinde olması,

-Merkezi yönetim yerele kaynak aktarımını gerçekleştirirken bunu bir fırsata çevirerek yerel idareler üzerinde siyasi bir denetim mekanizması kurmaması,

-Yerel yönetimler kendi içinde teşkilatlanma yapılarını özgür bir şekilde yapabilmesi,

-Yerel halkın alınan karar ile planlamalara katılması,

-Seçimle iş başına gelen yerel idarecilerin görevleri ile uyumlu olmayan işlerin neler olduğunun kanunen belirlenmesi,

-Merkezi yönetimin tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanacak gözetim ve denetimlerin amacına uygun bir şekilde ve istenilen hedeflerle paralel doğrultuda gerçekleştirilmesi,

-Yerel yönetimler yurt içinde veya dışında başka yerel yönetimlerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla özgürce işbirliği yapabilmeleri,

-Yerel yönetim ve idarecileri temel hak ve özgürlüklerini koruyabilmek için yargı yollarına başvurmakta özgür ve rahat olmaları.

Belirtilen bu çekinceler, süreç içerisinde dönemin ortaya çıkan şartlarına göre esnetilmeye veya kısmen sonlandırılmaya yönelik düzenlemeler yapılmaya çalışılmaktadır. Çekincelerin tamamının ya da herhangi birinin günümüzde gerekli olup olmadığı konusunda tartışmalar da kimi gelişmelerle birlikte hızlanmakta veya tamamen sonlandırılmaktadır.

Yerel yönetimlerin varlığı ile anlayışının temel bir prensip olarak kabul edildiği yönetim sistemlerindeki yerel özerklik, yerel idarelerin görev ve sorumluluklarını yürütürken merkezi yönetimin baskıcı ve sıkı denetiminden uzak kalabilen, mali ve idari yönden bağımsız hareket edebilen ve merkezden gelecek desteğe çok fazla ihtiyaç duymadan yönetebilen idari sistemlerdir. Bu yönetim sistemlerinde merkezden çok, yerel halkın desteklediği ve denetlediği bir yerel yönetimlerde daha iyi işlemektedir. Bu bağlamda yasal sınırlar içinde kalmak şartıyla hizmetlerin yönetiminde, verilecek kararlarda ve kararların uygulanmasında sadece yerel halktan destek ve onay alan bir özerklik anlayışından hareket eden yerel idarelerin olduğu yönetim sistemleri güçlü ve özerk olabilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 63).

Avrupa Birliği yerel özerklik ilkesini yerel yönetimlerin hem var olabilmesi hem de geleceğine hazırlıklı olabilmesi için temel bir ilke olarak kabul etmektedir. Yerel yönetimlerin yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için gerekli olan hizmetleri belirlemek ve bunları üretmek zorundadır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de yerel özerklik yerel idareler için ön koşul olmaktadır. Yerel özerklikte temel ve esas olan yerel yönetimlerin mali ve idari yönden serbest olmasıdır. Mali ve idari yönden serbestleşen yerel yönetimler, yerel talep ve ihtiyaçlara daha duyarlı olup, hizmetten yararlananlara yakın oldukları için daha hızlı, etkili, verimli, erişebilir ve ekonomik hizmetler sunabilmekte ve halkın kendi sorunlarını çözmesine, kararlara katılmasına, denetlemesine ve vatandaşlık bilincinin yerleşmesine imkân verebilmektedir. Özellikle idari yönden özerkleşen yerel idareler, yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst organlar eliyle verilmesi ve buna bağlı ortaya çıkan hizmet ve yürütmedeki eksikler ile aksaklıkların önlenmesinde önemli bir rol oynar. Dolayısıyla özerklik sadece yerel alandaki hizmetler ile yerel halkın yönetime katılımı için etkili olmayıp merkezi yönetimin ve hiyerarşideki bürokrasinin eksikliklerini gidermek ve azaltmak için en uygun çözüm olarak görülmektedir (Gül vd., 2014: 51-52).

Yerel idarelerin özerk olması sadece yönetimle sınırlandırılmayıp yeterli kaynakların bu yönetimlere aktarılması ile bunların denetlenmesiyle de yakından ilgili olmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler üzerinde mali kaynaklar ile harcamalarının yapılması konularında denetlenmesi, her zaman merkezi yönetimin lehine bir duruma dönüştürülerek merkezi idarenin elinde yerel yönetimlere karşı büyük bir koz olarak görülmüştür. Bu bakımdan yerel yönetimlerin özerk olabilme konusu yerel yönetimlerin karar, eylem ve işlemleri üzerindeki merkezi yönetimin denetiminin niteliği ve sınırlarıyla yakından ilgilidir(Keleş, 2013: 25).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, yerel yönetimlerin denetimi konusunda güvence oluşturabilecek bazı kurallar getirmiştir. Bu bakımdan yerel yönetimlerin denetlenmesi veya gözetlenmesi sadece anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve gösterilen yöntemlere uygun bir şekilde yerine getirilmelidir. Yapılan denetimlerin amacı, yerel yönetimlerin karar, eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlemesinden ibaret olup bunun ötesine geçemez. Bu nedenle yerel yönetimlerin denetlenmesinin yerindelik denetimine dönüştürülmesine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı izin vermemiştir. Bu bağlamda yerindelik denetimi, sadece yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından verilen görev ve sorumlulukların nasıl yerine getirildiğinin denetlenmesi şeklinde tanınmıştır. Ayrıca Şart, yerel yönetimler üzerindeki denetim veya gözetimin yalnızca idari vesayet yetkisi ile korunmak istenen amaçlarla orantılı olmasını da öngörmüş ve sınırlamıştır (Keleş, 2013: 25).

2.1.3. Subsidiarty İlkesi (Yerellik İlkesi)

Fransızcadaki “subsidiare” ve İngilizcedeki subsidiary” kelimelerinden türetilmiş yeni bir terim olan subsidiarite (yerindelik, hizmette halka en yakın nokta) yani yerellik, kamusal alandaki hizmetlerle ilgili görev ve yetkilerin paylaşılmasında halka en yakın yerden olmasına işaret eden bir düşüncenin ifade edilme şeklidir. İlk olarak 1970’li yılların yarısından itibaren AB bünyesinde ortaya çıkmasına karşın Maastricht Antlaşması ile birlikte anayasal bir çerçevede AB hukukuna girmiştir. Bu antlaşma ile birlikte ciddi bir şekilde tartışılan bu ilke hukuki bir zemin içerisinde antlaşmanın beşinci maddesine konulmuş ve daha sonra da kabul edilen Amsterdam Antlaşması ile genişletilmiştir (Gül vd., 2014: 46-47).

Yerellik ilkesinin özünde “Bir hizmeti (halka) en yakın birim yürütsün” anlayışı yer almaktadır. Bu bakımdan hizmette yerellik, bireyi hem toplumun içerisine hem de hizmetin odağına yerleştirmektedir. Dolayısıyla bireyden aile ve çevresine, yereldeki toplumdan dışarıya doğru büyüyen kesimler için ihtiyaç duyulan yerel hizmetlerin, sadece yerel idareler tarafından yerine getirilmediği durumlarda merkezi yönetimin müdahalesi ile yerine getirilmesi olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bunun dışında yerel alana merkezin herhangi bir müdahalede bulunmaması gerektiği savunulmuştur. Diğer bir deyişle yerel yönetimlerin kendi olanak ve girişimleri ile yerel alanda sunabileceği hizmetler varken bu hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin kural gereği daha üst birim ve amirlere veya başka yönetim birimlerine verilmemesi gerektiği belirtilmiştir (Eryılmaz, 2013: 126).

Yerellik ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en dikkate çekici ve yerel yönetimler için de önde gelen maddelerinden biri olmuştur. Özellikle yerel yönetimlerin kuruluş amacını doğrudan destekleyen bu ilke, Avrupa yerel özerklik şartını kabul eden ülkelerin tamamı tarafından çekincesiz desteklenmiştir. Şartın 4. maddesinde vurgulanan bu ilke, kamusal yükümlülüklerin halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla ilgili maddenin getirdiği bu hüküm açık ve somut bir şekilde hizmetlerde yerelleşmenin temel alınması gerektiğinin üzerinde durmaktadır. Birçok ülkenin kendine özgü bir takım özellik ve şartlar gereği kurduğu yerel yönetimler, zamanla merkezi yönetimde toplanmış bazı yetkiler ile hizmetlerin etkili, verimli ve yerinde olması amacıyla devralmıştır. Böylelikle kamusal nitelikli hizmetlerde yerel yönetimler tarafından ilke benimsenerek işlerlik kazandırılmıştır.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış amacı yerel ve yöresel hizmetlerin yürütülmesidir. Bu bağlamda yerel yönetim idarelerinin yetkileri de yer ve konu bakımından yerellik ilkesi ile sınırlandırılmıştır. Bu ilke çerçevesinde yasalarla belirlenmiş görevleri olmuştur. Kanunen belirlenen bu görevler de mahalli müşterek niteliktedir. Dolayısıyla yerel yönetimler ulusal nitelikli hizmetleri veya bu hizmetlerin yerel ölçekteki bölümlerini üretmezler. Sadece yerel ölçüğe bağlı ortaya çıkan, yerel nitelikte ve sınırlılıkta olan ve müşterek ihtiyaçları karşılayan hizmetleri yerel idareler üretmektedir. Ülke sınırları içerisinde sınırlı bir alanda toplu yaşamdan kaynaklı yerel ihtiyaçlara cevap vermek yerellik ilkesi gereğince yerel idarelerin kanuni görevleridir (Karahanoğulları, 2013: 74-76).

Yerellik ilkesinin hem yönetimde hem de uygulamadaki başarısını yakalayabilmek adına aksiyon ve eyleme yönelik çalışma, hem şehriye yakın olma, özerklik ve girişimcilik düzeyi, vatandaş, hizmet ve personel odaklı olma, yeterli kurumsal alt yapı ile değer ve ilkeler gibi çeşitli unsurlara bağlanmıştır. Bu gibi unsurlarında başarılı bir şekilde uygulanabilmesi de yerellik ilkesinin fonksiyonları ile ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda yerellik ilkesinin fonksiyonları özetle şöyledir (Özer ve Önen: 2016: 187):

-Yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin yetkileri ile yerel özerkliğinin varlığını koruyup güçlendirmektedir.

-Üst düzey yöneticiler, alt düzeydeki sorumluların görevlerini yerine getirme ve yetkilerini kullanma konusunda desteklemekte ve teşvik etmektedir.

-Yetki bölüşümüne etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini desteklemektedir.

-Kararların alınıp uygulanmasında yetkili organlar yanında halkın katılımı, sivil toplum örgütleri, meslek odaları, özel sektör gibi diğer kuruluşlarda yer almalıdır. Bu uygulama, AB'de alınan kararlarda birliğin yetkili organlar yanında birliğe üye ülkelerin organlarının da etkili bir şekilde kararlara katılımının gerçekleştirilmesi imkânı tanınması uygulamasından esinlenmektedir.

Yerellik ilkesine göre yereldeki kamusal hizmetler, vatandaşa en yakın olan yönetsel birimler tarafından yapılmalıdır. Yerel nitelikli hizmetler, vatandaşa en yakın olan idari birim tarafından yürütülemediği durumda ise bir üst birim tarafından bu hizmetler

üstlenilerek yerine getirilmelidir. Hizmetlerin sunulmasında önceliği alt düzeydeki yerel yönetim birimine veya basamağına veren yerellik ilkesi, hem özerk olan bir yerel yönetimleri hem de yeterli düzeyde mali kaynağı olan ve merkezi idarenin hizmetlerin yapılmasına müdahale etmeyen ve bunu en aza indiren bir yönetim sistemini belirterek desteklemektedir. Bu bağlamda yerellik ilkesi hizmeti halkın ayağına götürülmesinden ziyade hizmetin olması gereken nitelikte, yerinde ve yerinden görülmesini savunmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2015: 92-93).

Yerellik ilkesi, hizmetlerin yürütülmesi konusunda yönetim alanına kolaylık ve pratiklik sağlamaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki ve görev paylaşımı sorunu çözülmektedir. Merkezi idare her hizmeti kendisini üstlenmesi yerine bu hizmetlerden yerel alanlarda gerekli olanlarını yerel yönetimlere bırakarak yükünü hafifletmek ve asıl ve temel olan görevlerine daha fazla odaklanma fırsatı yakalamaktadır. Merkezi yönetim her hizmeti bizzat kendisi yapmak yerine, bu hizmetlerde yerel yönetimlere destek olması yerellik ilkesinin en çok fayda sağlayan sonuçlarından biri olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla yerellik yerinde ve yerinden hizmetlerin yerel yönetimlerce sunulması anlayışını kanıtlayan uluslararası nitelikte bir ilkedir (Karakılçık ve Koyuncu, 2016: 363). Bu nedenle birçok Avrupa ülkesinde bu ilke yerel yönetim alanında uzun bir süre önce uygulamaya konulmuştur. Özellikle bu ilkenin uygulanması noktasında Almanya ve İngiltere gibi Avrupa kıtasının önde olan ülkelerinde daha açık ve net bir şekilde görülmektedir.

2.1.4. Avrupa Ülke Örneklerinde Yerelleşme ve Sosyal Hizmet

Yerelleşme fikrinin batı Avrupa’da daha önce ortaya çıkması ile birçok Avrupa ülkesi devlet yönetim sistemi içerisinde yönetim kademeleri arasında bu ilkeyi yerleştirmeye çalışmıştır. Özellikle yerel yönetimlerin yetki ve görev alanları içerisinde sunmakla sorumlu oldukları yerel nitelikli hizmetlerde yerelleşme politika ve uygulamalarını yapmaya çalışmışlardır. Bu bağlamda Almanya ve İngiltere’nin yerel yönetim yapılanmasını oluşturan belediyelerin tarihi süreçteki gelişimlerine bakılmıştır. Daha sonra günümüzde yerelleşme bağlamında kentsel alanlarda belediyelerin sundukları farklı sosyal hizmet türlerine genel olarak ele alınmıştır.

2.1.4.1. Almanya

Federal Alman Cumhuriyeti hem tarihi geçmişindeki olaylarla hem de günümüz dünyasında kendine özgü uyguladığı sosyal politika ve uygulamaları dolayısıyla sosyal devlet olma özelliği yönünden dikkatleri üzerine çekmiştir. Özellikle sosyal refah uygulamaları bakımından önemli bir devlet sistemine sahip olduğu kabul edilmiştir. Dolayısıyla Almanya bu yönü dolayısıyla sosyal hizmetler içinde önemli bir ülke örneği teşkil etmiş ve irdelenmeye de ayrı bir önem katmıştır.

2.1.4.1.1. Tarihi Gelişim Sürecinde Yerel Yönetimler

Federal bir yapıya sahip olan Almanya’nın mevcut yönetim sistemi ile sosyal politika ve hizmet anlayışı tarihinde yaşadığı derin siyasi, sosyal ve kültürel olayların sonucunda kazandığı tecrübelerin bir ürünüdür. Bu yönüyle Almanya hem tarihi ve kültürel hem de

siyasal ve yönetsel anlamda kendine özgü nitelikleriyle küreselleşen dünya üzerinde önemli bir yere sahip olmuştur.

Alman Federal Cumhuriyeti öncesi, tarihsel olarak sosyal yardımların yerel yönetimler eliyle yürütülmesi 16. yüzyılın ilk çeyreği ile başlamıştır. Bu tarihten önce sosyal yardım ve hizmetlerin varlığı daha çok aile, akraba komşuluk ilişkileri ile etkin ve etkili olan kiliselerce yürütülmüştür. 1530 yılında kanuni düzenleme ile¹⁵ yerel düzeydeki belediye ve il olarak yerel yönetim birimlerine yoksul ve ihtiyaç sahibi kimselere sosyal yardım yapılması zorunluluğu getirilmiştir (Dilik, 1988: 51; Schmitzky, 2014: 6). Böylelikle sosyal refahın gerçekleşmesi için yerel yönetimlerin yasal olarak görevlendirilmesiyle profesyonel bir şekilde olmasa da Almanya’da ilk kez bu tarihten itibaren yerelleşmenin ilk adımları atılmıştır.

Sanayi devriminin başladığı 18. yüzyıl ile ilerlemeye başlanılan teknolojik gelişme ve yenilikler siyasi ve yönetim alanında da Avrupa ülkelerinde büyük toplumsal değişimlere yol açmıştır. Bu değişim ve dönüşümlerin yaşandığı dönemden etkilenen Avrupa ülkelerinden biri de Almanya olmuştur. Yaşanan toplumsal değişimlerden etkilenen Alman yerel halkın sosyal sorunlar ve ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik önlem ve yasal düzenlemeler yapılarak toplumda yaşanacak sosyal ve ekonomik bozulmalar giderilmeye çalışılmıştır.

Sanayi Devrimi döneminin Alman Devleti olan Prusya’da sosyal ve ekonomik sorun alanına ilişkin olarak fakir ve muhtaçlara yönelik dilencilikle mücadele başlatılmıştır. Bu bağlamda dilenciliğin önlenmesi, fakir ve bakıma muhtaç kişilere yardım edilmesi için bazı temel kanunlara¹⁶ ek hüküm ve kanun maddeleri eklenmiştir. Böylelikle muhtaçlara bakma, yardım etme ve dilenciliğin önlenmesi için yapılacak çalışmalarda şehir devletleri ve belediyeler görevlendirilmiş ve yerel yönetimler aktif hale getirilmiştir (Dilik, 1988: 72).

Federal Almanya yasal düzenlemelerle inşa etmeye çalıştığı sosyal refah politikalarına 19. yüzyılda da devam etmiş ve liberal ekonomi sistemi etkisiyle geçirdiği sosyo-ekonomik dönüşüm sürecinde toplumsal refahın genişlemesi, yardım ve bakıma ihtiyaç sahibi kişilerin desteklenmesi amacıyla mahalli idareler ve birimlerin yükümlülüklerini ve görevlerini yeniden düzenleyerek sorumluluklar yüklemiştir. Bu yönde 1842 yılında fakir

¹⁵ XIII. Yüzyıldan itibaren Batı Avrupa ülkelerinde dönemin yerel yönetim birimi olan büyükşehir ve şehirler kendi bünyelerin hastaneler kurmuşlardır. Bu hastaneler daha sonra sosyal hizmet amaçlı faaliyetlere de başlayarak bakıma muhtaç yaşlılara yönelik bakım evi ve bakım merkezleri haline dönüştürülmüştür. Kimi şehirlerde de yardıma muhtaç fakir kimselerin tedavileri için şehir doktorları çalıştırılırken analık ve doğum sonrası bakım hizmeti gibi hizmetlerde sunulmuştur. Şehirlerin bu derecedeki sosyal yardım ve hizmet sunumları içerisinde bürokratik yapının büyümüş olması ilerleyen dönemlerde sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Bu sıkıntıların giderilmesi, kötüleşen bürokratik işlemlerin yeniden düzenlenmesi ve şehir yönetimlerinin başındaki prenslerin yetki ve sorumluluklarına dikkat çekme adına 1530 yılında Almanya’da Devlet Polis Tüzüğü çerçevesinde kanuni bir düzenleme yapılarak dönemin yerel yönetimi sayılan şehirlerin hizmet yapısı korunmak istenmiştir (Dilik, 1988, s. 50-51).

¹⁶ “1794 tarihli Allgemeines Landsrecht” isimli kanun (Dilik, 1988: 72).

ve ihtiyaç sahibi bireylere ilişkin çıkartılan kanun, Alman Birliği¹⁷ oluşumunun ardından Prusya İmparatorluğu mevzuatı içerisinde yerleştirilerek yasal dayanak daha da güçlendirilirken sosyal yardım ve hizmetlerin fakirlere sunumu birliklerle birlikte yerel yönetimlere bırakılmıştır (Dilik, 1988: 73). Böylece sosyal yardımların gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin kanuni dayanakları daha da güçlendirilmiş ve ihtiyaç sahibi kişilerin ihtiyaçlarının yerel eliyle tam olarak, hızlı ve yerinde karşılanabilmesinin önü de açılmıştır.

18. yüzyılla birlikte sanayileşmenin ve yeni teknolojik buluşların beraberinde getirdiği sosyo-ekonomik ve siyasal gelişimlerin etkisiyle dönemin Almanya'sının yürüttüğü yeni siyasal, sosyal ve ekonomi politikalarına karşın günümüz Federal Almanya'nın sahip olduğu sosyal sistemin temelini Otto von Bismarck atmıştır. 19. yüzyılın son çeyreğinin Almanya'sına damgasını vuran Başbakan Bismarck'ın geliştirdiği sosyal güvenlik sistemi hem günümüz Almanya'sına ait sosyal politika sisteminin kurulmasına hem de pek çok ülkenin sosyal politikalarına ilham kaynağı olmuştur (Schmitzky, 2014: 6).

Federal Almanya Anayasası'nın 20. Maddesinin 1. fıkrasında Almanya “Demokratik ve sosyal bir federal devlet “ şeklinde tanımlanmış ve bu yönde karakteristik bir sosyal devlet örneği göstererek kamu sosyal politikalarını biçimlendirmiş ve varlığını bu yönde devam ettirmiştir. Tarihi serüveninden gelen bu sosyal devlet anlayışı ve buna bağlı oluşturulan sosyal politika ile sosyal refah çalışmaları, 1815 – 1898 yılları arasında devletin başında olan Bismarck'ın 1881 yılında yürürlüğe koyduğu Sosyal Sigorta Yasası'nı temel dayanak olarak almıştır (Puhl, 2015: 104).

Sanayileşmenin tüm dünyada etkili olduğu 19. yüzyılda Alman İmparatorluğu da bu etki altında kalarak sosyal sorunlarla mücadeleye devam etmiştir. Geleneksel sosyal sistem ile artan sorunlara çözüm bulunulamaması, yoksullukla baş etmede yetersiz kalınması sonucunda büyük kitleler birliktelik ve “Sosyal hareket” duygusu ve amacıyla bir araya gelerek temel sosyal sorunlarla mücadele etme yolunu seçmişlerdir. Bunun neticesinde günümüzün temel Alman sosyal refah kuruluşları ve yönetilen kamu sosyal politikaları ortaya çıkmıştır (Puhl, 2015: 104-105).

Federal Almanya'nın tarihi serüveni içerisinde yaşanan sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmeler ile bunların etkileri 20. yüzyılda da devam etmiştir. Yirminci yüzyılın ilk yarısında yaşanan I. ve II. Dünya Savaşları Almanya'nın tüm birikimlerini yeniden sıfırlarken yeni bir başlangıcı da beraberinde getirmiştir. Çünkü yaşanan iki büyük dünya savaşından sonra planlanan sosyal ve ekonomik politikalar ile güçlü sosyal refah kuruluşları sayesinde günümüz dünyasının en büyük dördüncü ekonomisine sahip olmuştur.

Kaybedilen Birinci Dünya Savaşı neticesinde İmparatorluktan vazgeçen Almanya, 1918 yılında Cumhuriyet rejimine geçiş yapmıştır. Kurulan Weimar Cumhuriyeti döneminin

¹⁷Alman Prenslikler eliyle yönetilen Alman ulusunun, 1871 yılında Otto von Bismarck tarafından tek ve güçlü bir Alman İmparatorluğu çatısı altında toplanması ile mümkün olmuştur. Fransa ile yapılan savaşın akabinde Alman Prensliklerinin bir araya getirilmesi ile kurulan Birlik, güçlü bir ulus devletinin inşasında atılan temel bir adım olmuştur.

yerel yönetimlerinde, âdemi merkeziyetçiliğin benimsendiği ve demokratik bir işleyişin hâkim olduğu yerel bir yönetim sistemi kurulmuştur (Karakılçık, 2013: 90). Ayrıca Cumhuriyet döneminin Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler yasal çerçeve içerisinde garanti altına alınmıştır (Mengi, 1997b: 94). Ancak bu dönemde ortaya çıkan ekonomik sorunlar, sosyal buhranlar ve siyasal sıkıntılar¹⁸ sistemin bozulmasına ve Nazi Rejimine doğru bir eğilimin oluşmasına neden olmuştur (Çukurçayır, 2013: 55).

Wiemar Cumhuriyeti Dönemi Almanya'sında yerel yönetimlerin Anayasal çerçeve içerisinde korunması, demokrasinin ön planda tutulmasına karşın Anayasanın erkler ayrılığını tam olarak gerçekleştirememesi (Çukurçayır, 2013: 55), yetki ve sorumlulukların üstlenilmesi ile güç ve kaynak paylaşımında merkezi yönetimin aşırı merkezileşmesi yönetim sisteminin aksamasına ve zamanla işlevselliğini yitirmesine yol açmıştır (Mengi, 1997b: 94).

Wiemar'la Cumhuriyet rejimine geçen Almanya bu dönemde yaşadığı sosyo-ekonomik, siyasal sorun ve krizler nedeniyle imparatorluk dönemi zihniyetini aratmayan bir yönetim sistemi anlayışı olan Nazi Rejimi ile tekrar başlamıştır. 1933 yılında başlayan Nazi Rejimi (Hitler Dönemi) 1945 İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla son bulmuş, sosyal ve ekonomik anlamda parçalanarak Doğu ve Batı Almanya şeklinde ikiye ayrılmış ve ardından 1989'da tekrardan birleşerek günümüz Federal Almanya Devleti karşımıza çıkmıştır. Bugünün Federal Almanya'sında yerel yönetimler anayasada belirtilen demokratik katılım esasına dayanan, sosyal ve hukuk devleti fikri içerisinde şekillenmiş federal devletin temel yapı taşlarıdır. Dolayısıyla bu bağlam ve anlayışla hareket eden, önemli bir fonksiyona sahip, yerinden yönetim fikrinin temel özelliği ve ilkesi olan bir yerel yönetim yapısı kurulmuştur. Bu şekil yapılanma içerisindeki yerel yönetimler, anayasal konumları itibarıyla geniş bir özerkliğe sahip olmuş ve serbest bir zeminde hizmetleri ile mali kaynakları bakımından da ayrıcalıklı bir duruma getirilmişlerdir (Ökmen ve Parlak, 2015: 273).

Nazi Almanya'sı döneminde gücün ve iktidarın tek bir merkez ile onun çevresinde toplanması yerelin ve yerel yönetimlerin yeterince benimsenememesine neden olmuştur. Aşırı merkezileşme yerelin göz ardı edilmesine ve ülke genelindeki yöneticilerin merkeze sıkı sıkıya bağlı kalmasına yol açmıştır. Böylece ülke genelinde merkezileşme eğilimlerinin hız kazanarak yerel yönetimlerin halkın ihtiyaç ve beklentilerine yönelerek karşılanmasının önüne geçilmesine sebep olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Almanya'sında oluşturulan yönetim sisteminde yerel yönetimlere ayrı bir önem verilmiştir. Özellikle yerelin ve yerele ait yönetim yapılarının özendirilmesi ve güçlendirilmesi noktasında diğer Avrupa ülkeleri¹⁹ tarafından Almanya desteklenmiştir. Bu desteğin verilmesinde en önemli bir nedeni önceki siyasal yönetim

¹⁸ Wiemar Cumhuriyeti'nde 1925 yılında 636.000 olan işsizlik rakamı, 1926 yılında 2,1 milyona ulaşan aşırı yüksek derecede ki işsizlik rakamları oluşmuştur (Schmitzky, 2014: 6). 1929 Dünya Ekonomik Buhranının da yaşanması ekonomik sorunların zamanla ülkede sosyal sorunlara ve siyasal krizlere dönüşmesine neden olmuştur.

¹⁹ Özellikle İngiltere, Fransa ve Amerika bu konu da Almanya üzerinde etkisini göstermiştir.

sistemde aşırı merkeziyetçi anlayışın benimsenerek güç ve kaynakların tek bir merkez ve yerde toplanmış olması ve diğer yönetim kademelerinin sıkı kontrol ve denetim altında tutularak hem ülke içinde hem de dışarıda çeşitli türde zararları vermiş olmasıdır (Mengi, 1997b: 94).

Günümüz Almanya'sında yerel yönetimlerle onlara ilişkin yapılan idari ve sosyal politikalar ile uygulamaları yerel alandaki toplulukların ve çeşitli örgütlerin güçlendiği görülmektedir. Yerel yönetimler, yerel politikaların belirlenmesi, kararların alınması, halkın yönetime katılımı ve demokratik yerel yönetimlerin kurulmasında eğilim ve tutumları oldukça güçlüdür. “Vatandaşa en uygun yönetim” fikrinin benimsendiği ve bunun ancak “vatandaşa en yakın yönetim birimi” ile daha güçlü olacağının kabul gördüğü yerel yönetim yapılanması hem hukuki olarak hem de toplumsal olarak sağlam bir zemine yerleştirilmiştir. Bunun yanında yerel alandaki toplulukların yönetime katılımı ile kendi kendini yönetme şeklinin daha da geliştirilmesi için yeni yönelimlerde olmuştur (Ökmen ve Parlak, 2015: 275).

2.1.4.1.2. Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler

Almanya'nın İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra siyasi sistemini oluşturan federal sistem, 1949 Bonn Anayasası ile kurulmuştur. Federal sistem 16 eyaletten oluşmuş ve siyasi güç federal devlet ile eyalet devletleri arasında bölüşülmüştür. Genel siyasi, güvenlik, dış politika konuları ile sosyal politikaları belirlenme yetkisi federal devlette (hükümet) iken federe devletler (eyaletler) kendi sınırları dâhilinde ilgili ve ihtiyaç olan tüm konu ve politikalarda kendi federe parlamentolarında yasaları düzenleme yetkileri ve yükümlülükleri sahip olmuşlardır (Dalton, 1999: 282). Ülkenin siyasi sistemi içerisinde bu iki temel kademe dışında, üçüncü temel kademeyi ise yerel yönetimler oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi bağlamında, hizmetlerinin yerine getirilmesinde 16 eyalete (federe devlet) sahip olan Federal Almanya Devleti'nin yapı ve örgütlenmesi (Çukurçayır, 2013: 61), Federal Yönetim (Bundesverwaltung), Eyalet Yönetimleri (Landerverwaltungen), Bölge Yönetimleri (Regierungspräsidien), İlçeler (Kreise, Kreise), İlçeden Bağımsız Büyükşehir Belediyeleri (Kreisfreie Städte: Bağımsız şehirler, kent-ilçe) ve Belediyeler (Kommunen, kommun) şeklinde oluşturulmuştur. Bu yönetim kademeleri içerisinde İlçeden Bağımsız büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler yerel yönetim kuruluşlarıdır (Uzun, 2003a: 608; Ökmen ve Parlak, 2010: 74).

Türkiye'de yerel nitelikli hizmetler geleneksel olarak merkezi yönetimin taşra teşkilatları, il özel idareleri ve belediyeler eliyle yürütülmektedir. Almanya'da ise belediyeler ve belediyelerin bir araya gelmeleriyle oluşturdukları ilçeler tarafından bu hizmetler yerine getirilmektedir. Böylelikle Almanya' da yerel yönetim örgütlenmeleri, hem yerel yönetim hem de merkezi yönetiminin taşra kuruluşu özelliğine sahip olmakta ve her iki yönetimin bünyesindeki tüm hizmetleri yürütmektedirler (Güneş, 2009: 152). Dolayısıyla bu sistemle yerel alanda merkezi yönetimin yerel idareden ayrı bir otorite olarak hizmetleri yürütmesinin ve iki başlılığın oluşmasının önüne geçilmiştir.

Güçlü bir yerel yönetim birimlerinin temelini oluşturan Federal Alman Anayasası'nın 28. maddesi federal ve federe devlet yapısından sonra üçüncü sıradaki yönetim kademesi olarak belirlemiştir. Bu tip yönetimlerde hem şehir hem küçük şehir hem de kasaba yönetimleri ve hizmet şekilleri vardır (Çukurçayır, 2013: 59 - 60). Yerel yönetimlerde âdem-i merkeziyet ilkesi benimsenerek çok güçlü bir şekilde sosyal yardım ve hizmetlerin sunumlarında uygulanmaktadır. Çünkü genel olarak belirlenmiş Alman örgütlenme şekli, federe devletlerin birbirleri içerisindeki kıyaslamada her bir federe devletin sosyo-kültürel ve coğrafi durumuna göre kendine özgü belirledikleri yönetim yapı ve kademesinden dolayı çeşitli yönetim şekli ve örgütlenme farklılıkları olabilmekte ve birbirlerine benzemeyebilmektedirler.

Genel olarak Federe devletler farklı şekillerdeki örgütsel hiyerarşik yapı ve işlevlere sahip olsa da yerel yönetimler sosyo-ekonomik ve kültürel yapılar ile coğrafi konum ve demografik dağılım gibi nedenlerden dolayı temel olarak iki ayrı örgütlenme şekli etrafında toplanmıştır. Bunların ilki kırsal bölge (rural districts) yönetimleri ikincisi ise kentsel bölge (urban districts) yönetimleridir.

Kırsal alan yönetimleri kendi içerisinde iki basamaklı bir kademedan meydana gelmiştir. İlk kademe de küçük belediyeler (kommüne'ler) , ikinci kademe de ise ilçe yönetimleri (kraise'ler) yer almıştır. Kırsal nitelikli yerleşim yerlerinde hizmet eden bu iki basamaklı yerel yönetimlerden nüfusu 100.000'in altında olan bölgelerde küçük belediyeler hizmet sunarken üst kademe de yer alan ilçe yerel yönetimleri ise belediyelerin yapamadıkları hizmetleri ve aralarındaki diğer ortak hizmetleri yerine getirmektedir. İlçeler komünleri yani küçük belediyeleri bir araya getiren bir üst örgüttür. İlçeler, çevre koruma, cadde ve sokakların düzenlenmesi, ekonomik girişimlerde bulunma, hava kirliliğini azaltma, bölge turizmini canlandırma gibi birçok görev ve hizmetlerde yetkilidir (Özer ve Akçakaya, 2014: 552). Ancak her iki kademe örgütlenmeleri ayrı ayrı bağımsız kamu tüzel kişiliklerine sahiptir. Ayrıca bu örgütlerin aralarında hiyerarşik bir bağlılık olmayıp her ikisi de doğrudan halk tarafından seçilen meclisler eliyle yönetilmektedirler (Yalçındağ, 1989: 35; Mengi, 1997b: 97; Ökmen ve Parlak, 2010: 75).

Kentsel bölge yönetimler, kırsal alanlar dışında kente ve dokusuna ait özellikler taşıyan ve nüfusu 100.000 üzerinde olan yerel yönetimlerdir. Belde şeklindeki bu tek basamaklı yönetim birimleri, ilçelerle herhangi bir bağlantısı bulunmayıp yerel yönetim hizmetlerini ve diğer ilçe hizmetlerini kendi başlarına yürüten “ilçeden bağımsız büyük şehir”lerdir (Batal, 2010:4). Bu belediyeler, bir bakıma Türkiye'deki büyükşehir belediyesi (Obere Stadtverwaltung) gibi yetki ve görevlere sahip olmuşlardır (Çukurçayır, 2013: 63,66).

Genel çerçevede Alman yerel yönetimlerin görev ve hizmetleri iki başlık altında sınıflandırılmıştır. Fakat eyaletler arasında bazı farklılıklar da gözden kaçmamalıdır. Bu bağlamda hizmet noktasında sınıflandırılmadan ilki zorunlu olan görevlerdir. Bunlardan bazıları sokak, cadde ve çevre temizliği, imar planlaması, yatırım planlama ve bölgeye çekme, çöp toplama ve işleme, atık su v.b. olmuştur. İkincil olarak da belediyeler yeşil alan çalışmaları, müze kurma, yüzme havuzu, tiyatro ve kütüphane, kardeş şehir ilişkileri geliştirme gibi isteğe bağlı olan görevlere sahiptir (Bogumil ve Holtkamp, 2006: 41'den aktaran Çukurçayır, 2013: 66).

Genel olarak Almanya’da Sosyal Güvenlik çatısı altında sosyal sigorta, bakım hizmetleri ve refah politikaları şeklinde üç temel sa ayak bünyesinde sosyal politikalar yürütölmüş ve bu kriterler içerisinde yer alan gruplara yönelik sosyal hizmetler çeşitli ve ihtiyaca göre özel şekillerde sunulmuştur. Örneğın savaş veya şiddet mağduru kişilere bakım hizmeti sınıfı içerisinde konularak para yardımı veya destek sağlanırken çocuk ve gençlerin duygusal, sosyal v.b. eksikliklerini giderme, yetkinliğı artırma amacıyla eğitim veya psikolojik destek sağlama da refah politikaları içerisinde sunulmuştur. Bu şekildeki örgütlenme ve yasal mevzuat düzenlemeleri ile her bir federe devlet ve yerel yönetimler de sosyal hizmet ile diğerk zorunlu hizmetleri sunmaktadırlar (Puhl, 2015: 100-101).

Federal Alman yerel yönetimlerin yerine getirmekle zorunlu olduğı görevler arasında genel olarak sosyal hizmet alanları olmuştur. Bu sosyal hizmet alanları kreş ve çocuk bakım evi, gençlik çalışmaları ve yardımları, sosyal yardım, yoksul ve ihtiyaç sahibi kimselere konut yardımı, yaşlı bakım merkezleri, okul ve eğitim merkezlerinin yönetilmesi, halk eğitim merkezleri gibi belli başlı sosyal hizmet yönlü uygulama alanlarıdır. Çünkü Federal Alman Cumhuriyeti Anayasasının 1. Maddesinin ilk bendinde “İnsanlık onuru dokunulmazdır. İnsanlık onurunun korunması ve saygı gösterilmesi, tüm devlet kudret ve iradesinin sorumluluğundadır ” hükmüne yer verilerek bu yönde tüm kurumlar ile yönetim iradelerine görev ve sorumluluklar yüklenmiştir

Sosyal hizmet alanlarından biri olan çocuk refah alanında eyaletler (lander) ve belediyeler (kommüne’ler) bünyesinde çalışmalar yürütölmektedir. Federal Almanya’da 0-3 yaş grubundaki çocuklara yönelik gündüz bakımevleri, kreşler ve çocuk bakıcıları tarafından bakım hizmetleri verilmektedir. Bu tür hizmetler ülke düzeyinde doğudaki eyalet ve belediye bölgelerinde genellikle tam zamanlı iken batısında yarı zamanlı olarak sunulmaktadır (European Commission, 2004: 36). Bunun yanında çocuk refah alanına yönelik olarak Almanya’da 1996 yılında çıkartılan federal bir kanunla, belediye ve federal yönetimler gibikamu sektörü tarafından yürütölen ve finans veya sübvans edilecek çocukbakım hizmetlerinden üç yaşından büyük olan her çocuğaya yararlanma hakkı tanınmıştır (Plantenga ve Remery, 2009: 35).

Günümüzde ise halen Alman yerel yönetimleri ve federal yönetimleri çocuk refah alanında uygulamalara devam etmektedir. Sunulan bu sosyal hizmet alanının da âdem-i merkeziyetçi bir anlayışla örgütlenme yapısı hâkim olmuştur. Bunun yanında bölgeler arası kültürel, sosyal ve ekonomik yapıdan kaynaklı farklılıklar da ortaya çıkmaktadır. Bu durum karşısında bazı eyaletlerde sosyal hizmeti belediyeler yürütürken bazı bölgelerde ise -özellikle hem eyalet hem de kent devleti (Berlin, Bremen, Hamburg) gibi yerlerde- kamu ve özel sektör arasında paylaşılmıştır. Bu nedenle âdem-i merkeziyet anlayışı yanında karmaşık uygulama ve politikalarda sosyal hizmet alanlarında karşımıza çıkabilmektedir.

Federal Almanya’da çocuk refah hizmetlerinde, belediye ve eyaletler okul öncesi diğerk bir deyişle erken çocuk bakım hizmeti gibi sosyal hizmet alanında planlama, düzenlenme, finansman sağlama, denetim ve takibi konularında görev ve sorumluluklar verilmiştir. Fakat bu alanda yerelleşmenin güçlü olduğı bir yetki ve görev paylaşımı karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetim olarak belediyeler, hizmetlerin planlaması ve

temin edilmesini gerçekleştirir. Daha sonra hizmetlerin sunulmasında aile başta olmak üzere gönüllü kuruluşlar ve diğer özel sektör kuruluşları tarafından üstlenilmektedir. Hizmetin yürütülme görevinin çoğu zaman sivil toplum kuruluşları ile özel sektör arasında paylaşılmasının yanı sıra bu tür kurumların olmadığı veya yetersiz kaldığı durumlarda belediye ya da eyaletler doğrudan hizmeti sağlamaktadır (OECD, 2006: 111-112).

Sosyal hizmet temel alanlarından biri olan çocuk ve refah alanına ilişkin olarak Alman yerel yönetimleri çocuk bakım ve hizmetleri konularında çalışmaktadır. Bu bağlamda Almanya'nın kuzeybatısındaki Kuzey Ren-Vestfalya Eyaleti sınırlarında yer alan Bielefeld bağımsız (Büyükşehir) Belediyesi bu alanda hizmet sunmaktadır. Bu hizmetin yapılması için Bielefeld Büyükşehir Belediyesi'nde Aile ve Gençlik Dairesi bünyesinde Aile Bürosu kurulmuştur. Bu birimde, aile ve çevresi ile ilgili sorunların çözülmesi, çocuk bakımı, genç nüfusun beklenti ve ihtiyaçlarının giderilmesi, aile ve bakım yardımları gibi konularda bilgilendirme, danışmanlık ve yardım hizmetleri sunulmaktadır (Bielefeld Büyükşehir Belediyesi, Kinderrechte, Erziehung, Bielefeld - Familienbüro, Amt für Jugend und Familie –Jugendamt -, 2016).

Gündüz bakım evlerine ve yuvalarına gitme hakkına yasal olarak sahip olan 3 yaşından büyük çocuklar hem kamu sektörü olarak belediyelerin hem de özel sektör bünyesinde yer alan merkezlerin bu tür hizmetleri seçme ve alma hakkı vardır. Bu bağlamda bu tür çocuklu ailelerinin bakım evlerinden aldıkları hizmetin niteliği ile ekonomik durumlarına göre belirli bir oranda hizmet ücreti öderken geriye kalan masraf veya hizmet ücreti ise belediye tarafından karşılanmaktadır. Çocuk bakım ve yuva merkezleri “yerel idareler” (belediyeler ve bölgesel yönetimler), “kiliseler” ve “sosyal refah birlikleri” (sivil toplum kuruluşları) gibi otorite ve kuruluşlar eliyle işletilmektedir. Bunun yanında özel sektöre ait büyük şirketlerde de çocuk bakım yuvaları da hizmet sunmaktadır (Bielefeld Büyükşehir Belediyesi, Çocuk Yuvası, 2016). Çocuklu aileler durum ve şartlara göre istediği yerden çocuk bakımı konusunda hizmet ve yardım alabilmekte ve bu duruma bağlı ortaya çıkan yetersizliklerin giderilmesi veya ihtiyaç duyulan desteğin karşılanmasını ise Alman belediyeleri yani yerel yönetimler üstlenmektedir.

Kamu ve özel sektörün meydana getirdiği örgütlenme ve organizasyonlar sayesinde ortaya çıkan fırsat, imkân ve hizmet olanakları (Puhl, 2015: 99) sosyal hizmetler Alman federe devletleri ile sınırları içerisindeki yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Ayrıca sivil toplum örgütlerinin ve kilisenin sosyal hizmet alanında çok güçlü bir yapılanmasının mevcut olduğu görülmektedir. Bu alana yönelik refah hizmet çalışmaları yapan gerek özel sektör gerek sivil toplum ya da kilise gibi dini kuruluşlar olsun devlet ve yerel yönetimler finansal destek sağlamakta ve yasal olarak bu kurumlara kimi durumlarda ayrıcalık sunulmaktadır (Puhl, 2015: 103).

Tarihi geçmişi ile birlikte güçlü bir sosyal devlet sistemine sahip olan Almanya'nın sosyal hizmetin yürütülmesinde kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlarla oldukça ilişkili olduğu söylenebilir. Sosyal hizmetlerin yerel alanlardaki sunumunda güçlü bir yönetim anlayışının olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Merkezi idarenin yerel ve bölgesel alanlardaki sivil toplum örgütlerinin sosyal hizmetlerle ilgili faaliyetlerine

müdahale etmediği ve denetimini yerel yönetimlere bıraktığı bir sistem kurmuştur. Kimi yerel alanlarda özel sektör ile gönüllü kuruluş ve birliklerin sunduğu sosyal hizmet uygulamaları yerel idarelerin sunduğu hizmetler kadar etkili ve yaygın olmuştur. Buna en iyi örnek belirli bir amaç veya konuyla ilgili mücadele vermek için yardımlaşma ve dayanışma birlikleri ile vakıfların kurulmasıdır. Kadınlara karşı şiddetin, istismarın önlenmesi veya madde bağımlılığı ile mücadele gibi konularda bu tür sivil toplum örgütlenmesi çok güçlü olmaktadır. Bu bakımdan Almanya’da sosyal hizmetlerin yerelleşmesi yönünde hem yerel yönetimlerin hem de sivil toplum kuruluşlarının ve diğer kâr amacı gütmeyen kuruluşlar gibi diğer çeşitli kuruluşların önemli bir işlev ve fonksiyona sahip olmuş ve sosyal hizmetlerin yürütülmesi konusunda güçlü bir yönetim anlayışı ve sistemi kurulmuştur. Sistem içerisinde oldukça fazla sayıda sivil toplum örgütleri kamu örgütlenmesi gibi yaygın bir şekilde yer almış ve kamusal alanda yürütülen sosyal hizmet sistemine oldukça bütünleşmiş bir durumdadır. Bu bağlamda özel gereksinimleri olan dezavantajlı kimi kesimlerin ihtiyaç duyduğu sosyal hizmetlerin yürütülmesinde kimi STK’lar ile kilise gibi dini kurumlar yerel yönetim alanlarında oldukça otoriter bir güce sahiptir.

2.1.4.2. İngiltere

Yerel yönetim sistemi ve idaresi konusunda ilk akla gelen devlet İngiltere olmuştur. Çünkü güçlü ve eski bir yerel yönetim geleneğine sahip olması İngiltere’yi öne çıkarmıştır. Bu nedenle İngiltere’deki köklü bir yerel yönetim yapılanması ile bu yapılanma tarafından sunulan hizmetler de önemli olmaktadır. Dolayısıyla İngiliz yerel yönetimlerinin ortaya çıkışı ile bu idarelerin yerel alanda üretip sunduğu sosyal hizmetler ele alınmıştır.

2.1.4.2.1. Tarihi Süreçte Yerel Yönetimler

Coğrafi konumu itibariyle Kıta Avrupa’sının dışında olmasına karşın İngiltere²⁰ en köklü tarihi yönetim geleneğine sahip olması nedeniyle yerel yönetimin merkezi ve beşiği olarak kabul edilmiştir. Bu kabullenme İngiliz yerel yönetim anlayış ve geleneğinin 1215 “Magna Carta” ile başlamış olmasına (Koçak, 2008: 143) dayandırılmıştır. Magna Carta ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki paylaşımına gidilerek her bir yönetimin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Böylece sekiz asırlık zaman diliminde İngiltere’de yönetim tecrübesi farklı olgu ve şekillerde değişim ve dönüşüm geçirerek günümüz İngiliz yerel yönetim yapılanması meydana getirilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 84). Bu nedenle İngiltere, yerel yönetimlerin ilk merkezi olarak görülmüştür.

Evrensel olarak yasaların ve diğer hukuki metinlerin temel kaynağını teşkil eden ve yazılı bir hukuki ana metin olan Anayasa İngiltere’de bulunmamasına karşın köklü bir tarihi

²⁰Resmi olarak ‘İngiltere’ adı altında bir devlet ya da ülke yoktur. Ülkenin resmi adı Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı’dır. İngiltere olarak adlandırılmış olan yer, 65,1 milyondan fazla nüfusun yaşadığı bir Birleşik Krallıktır (The World Bank, 2016). Büyük Britanya İngiltere, Galler ve İskoçya’yı içine alan bir kara parçası iken Birleşik Krallık (United Kingdom –UK) ise Büyük Britanya ile Kuzey İrlanda’yı içine almıştır (Roskin, 2009: 24).

yönetim geçmişi nedeniyle hukuki yapı ülkede oluşturulmuştur. Sembolik ve temsili bir kraliyetin varlığı yanında parlamento ve ulusal hükümet güçlü bir merkezi yapı ile birlikte demokratik ve hukuk kurallarının benimsenerek tüm ülkede geçerli olduğu bir yönetim sistemi kurulmuştur. Bu yönetim içerisinde yerel yönetimler de halkın doğrudan temsil edildiği ve yönetime müdahil olduğu bir örgütlenme şekli benimsenmiştir. Böylece yerel idareler bakımından köklü bir yönetim anlayışına hâkim olan İngiltere için demokrasi kültürü ve yerel yönetim yapılanmaları yaşanan asırlık tecrübelerle bağlı olarak vazgeçilemez temel özellikler ve kurumlar arasında yer almıştır.

Üniter bir devlet yapılanmasına sahip olan İngiltere'deki günümüz yerel yönetimlerin kökenleri 1066 yılında Normanlar tarafından gerçekleştirilen istiladan önceki Anglosakson dönemine kadar uzandığı kabul edilmektedir (Wilson ve Game, 2011; 54). Anglosakson dönemde ülke ayrı ayrı küçük krallıklara (kontluklara) bölünmüş ve kasaba gibi yerleşim yerlerinden köy ve mezra gibi çeşitli değişik yerleşim alanları ve birimleri meydana getirilmiştir. Ayrıca bu yerleşim yerlerinde yaşayan insanların temel toplumsal ihtiyaçlarının giderilmesi ve güvenliğin sağlanma amacıyla da Parish²¹ Council'ler kurulmuştur. Anglosaksonların İngiltere'de kurduğu bu yerleşim alanları ile oluşturduğu Parish Council teşkilatlanma biçimi günümüzün modern İngiliz yerel yönetim yapısının temelini oluşturmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014: 529).

1601 yılında Kraliçe I. Elizabeth tarafından yapılarak yürütülen Yoksulluk Yasası dönemin yerel yönetimlerine yoksullukla mücadele konusunda bir takım görev ve yetkiler verilmiştir. Bu görev İngiltere'de yerel idarelere görev ve sorumluluk yükleyen temel yasal düzenlemelerden birisidir (Bruce'dan aktaran Yamaç, 2014: 1). Geçmişte her dönemin ihtiyaçlarına, beklentilerine ve yoksulluk durumlarına göre yardımlar yapılmıştır. Ancak yoksulluk konusunda yasal olarak çözüm getiren, belirli standartları olan, kalıcı ve kapsamlı bir şekilde yardımların kamu tarafından yürütülmesi ise ilk kez yoksulluk yasası ile gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle Kraliçe I. Elizabeth dönemindeki bu yasa önemli ve öncü bir düzenleme olmuştur (Kesgin, 2013: 55).

Yerel bir nitelik ve özellik taşıyan Yoksulluk Yasası bu yönü itibariyle dönemin yerel idarelerine önemli görevler vermiştir. Yasa gereğince belediyelerin yaşlılara, çocuklu kadınlara, görme veya işitme engellilere yardımda bulunma, yaşlılar ve kimsesiz çocuklar için de barınma yerleri yapma yükümlülükleri olmuştur. Belediyeler bu tür gider ve harcamalarını yerel halk tarafından topladığı vergi, bağış gibi gelir kaynaklarıyla karşılayarak sosyal hizmet ve yardımları yerine getirmek durumunda kalmıştır. Dolayısıyla Parish adlı belediye yönetimleri, kendi sınırları içerisinde yaşayan yaşlı ve engelliler için yoksul evleri açma, bakıma muhtaç çocuklara bakma, onlar için çıraklık gibi mesleki eğitimleri üstlenme ve çalışabilecek konumda olanlar için de iş bulma gibi görev ve sorumlulukları olmuştur (Kesgin, 2013: 55). Bu bağlamda 13. yüzyıl ile 18. yüzyıl arası İngiltere'sinin yerel yönetimleri, Batı Avrupa ülkelerinin sahip olduğu yerel

²¹Sözlük anlamı “ kilise” dir. Anglosakson dönemde kiliseye bağlı olan ya da kilisenin etkisi veya kontrolünde olan köy şeklindeki kırsal idari yerleşim yerlerinden biridir. “Parish Council” ise sözlük anlamı bucak meclisi olarak tanımlanırken o dönemde güvenlik başta olmak üzere çeşitli konuların ele alınıp uygulandığı bir birim ya da teşkilatlanma şeklidir.

idarelere göre daha ileri düzeyde ve gelişmiş bir yerel yönetim sistemine sahip olduğu söylenebilir. Bunun yanında Anglosakson dönemi İngiltere'sinin yerel yönetimleri arasındaki köy (parish), ilçe ya da kasaba (borough), eyalet (county, shire) gibi yapılandırılmış idari sistemlerin varlığı da Avrupa ülkelerine kıyasla İngiltere'nin daha gelişmiş olduğunu ayrıca göstermektedir.

Sanayi devriminin ortaya çıkardığı çeşitli türdeki ihtiyaç ve sorunları gidermek için merkezi yönetim yeni örgütlenme şekillerine doğru yol almaya ve kanuni düzenlemelere gitmeye başlamıştır. Bu bağlamda ilk düzenleme 1832 yılında yapılan “ The Great Reform Act²² ” isimli ilk reform yasasıdır. Bu yasa ile endüstrileşmenin, şehirleşmenin ve sosyo-ekonomik sorunların yoğun olarak görüldüğü kent ve merkezlerin parlamentoda temsil edilme hakkı yenilenerek sayıca artırılırken kimi bölgelerin temsil sayılarında azaltmalar olmuş ve kimi bölgelerin ise milletvekili seçme hakkı tamamen ortadan kaldırılmıştır (Parliament.uk, 2016a). Büyük reform yasasının ardından 1834 yılında çıkarılan “Yoksulluk Yasası (The Poor Law Amendment Act)” ile yerel yönetimlerin yoksullukla mücadele etmesine kanuni bir zemin oluşturulmuşken günümüzün modern İngiliz yerel idarelerinin yoksullukla verdiği mücadelenin alt yapısının temelleri de atılmıştır (Parliament.uk, 2016b).

İngiltere’de belediyelere yönelik ilk ve genel düzeyde yapılan yasal düzenleme 1835 yılında çıkarılan “ Belediye Şirketler Yasası (The Municipal Corporation Act) ” dır. Bu yasa ile belediyelerin kurulması öngörülmüş (Ökmen ve Parlak, 2010: 85) ve başlangıç da 178 adet²³ belediye kurulmuştur (Wilson ve Game, 2011; 56-57). Bu belediyeler, dönemin İngiltere’sindeki büyük yerleşim yerleri ve ilçelerdeki (borough) temsil konseylerinin varlığıyla; diğer bir deyişle yerel meclislerin (council) kurulmasıyla yönetilmiştir (Chandler, 2001: 18). Endüstriye bağlı olarak hızla büyüyen, gelişen ve değişen toplumsal ve ekonomik yapı karşısında parish²⁴ denilen küçük ölçekli kırsal köy hayatının ve bunun yönetimden sorumlu Parish Council’lar yetersiz kalması 1835 yılındaki belediyeye yönelik temel yasal düzenlemeyi ve sistemsal yapılanmayı zorunlu kılmıştır.

Belediyelerin kurulmasının ardından mahalli düzeyde ve nitelikte yürütülen sağlık hizmetlerine ilişkin çalışmaları yürütecek olan kurullar ile ülke genelinde geçerli olacak yerel sağlık otorite ve kurumlarının kurulmasını öngören 1848 tarihli “The Public Health Act” yasası çıkarılmıştır. Böylelikle hem yerel yönetimlerin kendi sınırlarında sunacakları sağlık hizmetlerinin belirlenmesi, sunulması ve takip edilmesi konularını izleyecek bir

²²İlk kez yapılan bu reform birlikte İngiltere, Parlamentonda siyasi temsil edilme sayılarında değişikliğe giderek mevcut olan ilçelerdeki milletvekili seçme ve gönderme hakkını ortadan kaldırmıştır. Bu hakkı gelişmiş ve gelişmekte olan endüstri bölgelerine ve sanayi şehirlerine vermiştir. Bunun yanı sıra reformla birlikte sadece iş yerine sahip olan erkeklere oy kullanma hakkı tanınmıştır.

²³https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Corporations_Act_1835

²⁴1834 yılı İngiltere’sinde, parish (köy) isimli yaygın olan kırsal alandaki köy-mahalle tarzı yerel yönetim yapılarının sayısı 15.600’ü bulmuştur. Bir çok kent kraliyet tüzüğü nedeniyle bağımsız bir kent-ilçe (boroughs) yapı ve yönetimine hakim olmasına karşın hala bilinmeyen kasaba tarzı parish denilen alanlar da vardı ve bu rakama dahil edilmemiştir (Barnett ve Sweeting, 2013).

idari yapı oluşturulurken hem de İngiltere'deki diğer tüm yerel yönetimlerde de bu tür bir idari mekanizmanın kurulması ve sağlık çalışmalarının yürütmesini sağlayacak genel düzeyde mahalli bir otorite kurumunun kurulması sağlanmıştır. Bu sayede günümüz İngiltere'sinin yerel yönetimlerinin sorumluluğunda olan sağlık hizmetlerinin temel adımı da atılmıştır.

1888 yılında çıkarılan “Yerel Yönetimler Yasası (The Local Government Act 1888)”, 1835 yılında çıkarılan yasa ile kurulan belediyelerin il meclis (county council) yapısında değişiklik getirerek atanmış kişiler yerine seçimle iş başına gelmiş kişilerin yer alacağı bir meclis şekline dönüştürerek halkın yerel yönetimlere katılması sağlanmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 85). 1888 yasası, birden fazla ili içine alan bölge meclislerini de oluşturmuştur. Ayrıca 1894 yılındaki “ The Local Government Act” yasasıyla da eyaletler kentsel (urban) ve kırsal (rural) şehir ve ilçelere (district) ayrılmış ve bunların yönetimleri de halk tarafından seçimle iş başına getirilen meclislere bırakılmıştır (Wilson ve Game, 2011; 57). Kısaca bu dönemlerdeki yerel yönetim yapılanması, 1888 ve 1894 yıllarında çıkarılan yerel yönetim yasalarının getirildiği demokratik bir ortamda ve seçimle iş başına gelen yerel idarecilerin yetkileri eliyle kurulmuştur (Turpin ve Tomkins, 2007: 247).

İngiltere'nin yerel yönetim yapı ve hizmetleri geçen süreç içerisinde belirli dönemlerin şartlarına ve ihtiyaçlarına göre değişmiştir. 1920'li yıllarda refah devleti uygulamalarının ortaya çıkması sonucu merkezi yönetim, gerek siyasi ve gerekse sosyal politika ve olumsuz ekonomik gelişmelerden dolayı yerel yönetimlerin bünyesindeki bazı hizmetleri kendinde toplamaya başlayarak altyapı, gaz, elektrik, sağlık gibi çeşitli hizmetleri kendisi yürütmüştür (Özer ve Akçakaya, 2014: 530). Bu durum İkinci Dünya Savaşı sonrası 1950'lilerde refah devleti anlayışı İngiltere'yi daha fazla etkileyerek güçlü bir merkezi yönetim yapısı ile hizmetlerin merkezileşmesi şeklinde kendini göstermiştir. Bu bağlamda İngiltere'nin merkezi yönetiminin görevleri, yetki ve sorumlulukları bu etki ve anlayışla yeniden ele alınarak refah devleti politika ve uygulamalarına göre yapılanan bir biçime dönüştürülmüş ve buna göre de yerel yönetimlerin fonksiyonları şekillendirilmiştir. Bu çerçevede İngiltere'deki yerel idareler İkinci Dünya savaşı sonucunda oluşan toplumsal yapıda merkezi yönetimin birer taşra örgütü gibi merkez adına yerel ve mahalli nitelikteki hizmetleri sunan birer “agent²⁵” durum haline getirilmiştir.

1970'li yıllarda muhafazakâr partinin iktidara gelmesi, yerel yönetimler için yeni bir yapılanmanın da başlangıcı olmuştur. Çünkü 1960'lı yıllardaki yerel yönetimlerin harcama ve giderlerinin aşırı artışı, mali yetersizlikler ve buna bağlı olarak merkeze sıkı bir bağlılığın oluşması ve 70'lerde dünya petrol krizinin başlaması yerel idarelerin yeniden yapılanması fikrini ortaya çıkarmıştır. 1900 ile 1975 yılları arası yerel yönetimlerin harcama ve giderleri % 5,1 den % 18'e varan bir artış göstermiştir (Jones'dan aktaran Özer ve Akçakaya, 2014: 530). Özellikle 50'li yıllardan sonra merkezi yönetimin mahalli nitelikteki hizmetleri üstlenmiş olması ve yerel yönetimlerin onların

²⁵İngiltere'deki devlet yapılanmasında merkezi yönetiminin taşradaki örgütüne, birimine, kuruluşuna ya da temsilcisine verilen bir addır.

kontrolü ve denetimi altında bir taşra örgütü (agent) gibi çalışması yanında harcama ve giderlerin yükselmesi ve mali bağıllığın oluşması yerel yönetim örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesinde etkili olmuştur.

1972 yılında çıkarılıp, 1 Nisan 1974 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Yasası (The Local Government Act 1972) ile 1880 yılında belirlenip bu zamana kadar gelmiş olan yerel idareler ve sınırları yeniden çizilerek (Özer ve Akçakaya, 2014: 530) yerel yönetimler ile birimleri için yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Diğer bir değişle, 1880 ‘li yıllardan beri yerel yönetim birimi olan İl İdaresi “metropolitan olan” ve “metropolitan olmayan” şeklinde ikili bir ayrıma tutulmuştur. 1972 tarihli yasa, yerel yönetimi hazır temeli olan il idaresinin üzerine kurmuştur.

1972 Yerel Yönetim Yasası, İngiltere ile Galler’de olan ilçe belediyelerini yürürlükten kaldırmıştır. Yeni yapılanmada iki kademeli bir yapı yürürlüğe girmiştir. County (il) sınırları yeniden belirlenirken sayıları da 62 den 47 ye düşürülmüştür. Birçok district ve borough da çevreliyle birleştirme yoluna gidilmiş ve sayılarında azalmalar olmuştur. Bunun yanında parish denilen kırsal ve köy alanlarına ise dokunulmamıştır. Sonuç itibariyle günümüzdeki yerel yönetimler (şehir ve parishler) ile eyalet yapılanması ve bunların fonksiyonel yapılarına ilişkin son şekli, biçimi ve değişimi, 1972 tarihli Yerel Yönetim Yasası ile yapılmıştır (Wilson ve Game, 2011; 57; Özer ve Akçakaya, 2014: 530).

70’li yıllarda yerel yönetimlerin hem yapısal hem de işlevsel olarak bağımsız bir düzlemde görev ve yetkilerini kullanmasına karşın 1979 yılında değişen merkezi yönetimle²⁶ birlikte sınırlamalar getirilmiştir. 1980’li yıllardan itibaren merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ilişkilerinin önceki dönemlere göre tamamen değiştiği bir şekle girmiştir. Bu yıllara kadar yerel yönetimlerin kendilerine verilen eğitim, sağlık, planlama, sosyal hizmetler gibi temel yerel nitelikli hizmetleri sunmak, sınırlı mali ve idari bir yönetim olmadan görev ve işlevlerini yerine getirirken bu dönemle birlikte merkezi yönetimin sınırladığı bir yapı içerisinde denetim ve kontrolün de yoğun olduğu bir süreç başlamıştır. Muhafazakâr düşünceyle neo-liberal politikalarının etkili olduğu yeni merkezi yönetim mekanizmasında, minimal devlet yapısı ile piyasa ekonomisinin, özel sektörün ve özelleştirme politikalarının yoğun hissedildiği bu dönemde yerel yönetimlerin bağımsız mali yapı ve yönetim gücü azaltılırken hizmetlerin etkisi ve verimliliğinde düşüşler yaşanmıştır.

İngiliz yerel yönetimler için 1985 yılında yapılan kanuni düzenleme, geçmişten gelen güçlü, otoriter, özerk yapıyı ve yüz elli yıllık imajı değiştirmeye; böylece yerel yönetimleri basit ve sıradan bir yönetimiş gibi algılanma yanlısına doğru götürmüştür. 1985 yılında Muhafazakâr düşünceden etkilenen ve neo-liberal politikaları benimseyen hükümet çıkardığı yerel yönetim yasasıyla başkent Londra Büyükşehir Belediyesi başta

²⁶ 1979 yılında Margaret Thatcher İngiltere’de iktidara gelmiştir. Neo-liberal politikaların etkin olduğu Thatcher döneminde İngiliz yerel yönetimler olumsuz olarak etkilenmiştir. Yerel yönetimler bu dönemde hizmetlerin sunumundan çok hizmetleri düzenleyen ve özel sektör eliyle yürüten bir sistem içerisinde etkisizleşen ve kısmen de işlevsizleşen bir yapıya dönüştürülmüştür.

olmak üzere diğer büyükşehir yönetimini²⁷ feshetmiştir. Yerel yönetimlerin finansal kaynak noktasında maliyetlerinde yüksek artışların olması, buna karşın hizmetlerde verimliliklerinin ve etkililiklerinin düşük olması, halktan uzaklaşması, ilçe belediyeleri dışında üst belediyelerin bürokratik işlerinden dolayı iş ve işlemleri yavaşlattığı, hantallığın arttığı, alt belediyelerin yerel hizmetleri sunmada yeterli olabildiği gibi nedenlerden dolayı belediyeler 1 Nisan 1986 yılında kapatılmıştır²⁸. Kapatılan belediyelerin görevlerinin bir kısmı büyükşehir belediyesi sınırlarındaki ilçe belediyelerine diğer bir kısmı merkezi idareye geri kalan da özerk kuruluşlara bırakılmıştır (Legislation, 2016: 1-2).

Merkezi yönetim neo-liberal politikaların etkisiyle küçük devlet fikri çerçevesinde yaptığı bu yasa sonucunda yerel yönetimlerin hizmet, hâkimiyet ve etki alanını daraltılmıştır. Geleneksel olarak özerk ve tek olan özel yapısıyla sunduğu sosyal ve mahalli nitelikli hizmetler elinden alınarak güçlü yönetim yapısı sonlandırılmıştır. Özel piyasa şartlarına göre özelleştirmeye²⁹ kimi hizmetler özel şirketlere devredilmişken kimi bazı hizmetler ise özel piyasa koşullarında yapılan ve özelleştirme yöntemi niteliği taşıyan ihale yöntemi ile belediyelere verilmiştir (Ersöz, 2001: 197-199). Sonuç itibarıyla yerel yönetimlerin hizmet noktasındaki konumu düzenleyici bir duruma getirilerek etki alanı ve özerk yapısı kısıtlanmış, yerelin kendine özgü yönetim ve işleyişinde ciddi değişimler meydana getirilmiştir³⁰.

²⁷Büyük Londra Kurulu (Greater London Council) ve diğer Büyükşehir İlçe Kurulları (Metropolitan County Councils).

²⁸Londra Büyükşehir Belediyesi ile diğer altı metropoliten belediyelerin kapatılması için öne sürülen nedenler zamanla çok fazla gerçeği yansıtmadığı ortaya çıkmış ve bunun temelinde daha çok merkezi yönetimin politik kaygılarının olduğu anlaşılmıştır.

²⁹ Yerel nitelikli hizmetlerin özelleştirmesi konusunda bahsi geçen konu hizmetlerin piyasa koşulları altında tamamen özel sektöre bırakılması değildir. Yerel idarelerin gözetimi ve denetiminde hizmetlerin üretim veya dağıtımının özel sektör eliyle yürütülmesidir. Kente özgü, mahalli bir özellik taşıyan bir hizmet çeşidinin belli şartlara bağlı olarak ihale usulüne göre özel sektöre bırakılmasıdır (Ersöz, 2001:197). Yapılan düzenlemelerle güçlü bir geleneksel otorite ve özerk bir yapıya sahip olan yerel yönetimler Thatcher döneminde ciddi olarak sarsılmışken hem mali gücünü hem de etki alanları özelleştirilmelerle daraltılmıştır. Buna karşın merkezi yönetimin mali ve yönetim otoritesi ile denetim ve gözetim mekanizması daha fazla güçlenmiş ve katılmıştır. Bir bakıma merkezi yönetim etkisini ve yetkisini kendi çevresinde toplamışken yerelin daha fazla güçlenerek karşı bir otorite olmasının önüne geçmiştir. Merkezi yönetim, yaptığı bu değişikliklerle yerel idareler karşısında hem idari, hem mali hem de siyasi yönden güçlü ve tekçi bir yönetim yapısıyla ciddi bir merkezileşme eğilimi taşımıştır.

³⁰Örneğin 80’li yıllarda yapılan yasal düzenlemeyle yerel yönetimlerin altyapı, bina, yol gibi üst yapı v.b. hizmetlerin yapımı, bakımı, onarımigibi işler için ihaleye gitme zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin bu tür hizmetleri yapabilmesi içinde özel sektör gibi rekabet piyasasında ihaleyi kazanması şartı da getirilmiştir. Daha sonra butür hizmet alanlarının kapsamı genişletilerek çöp toplama, park, bahçe, meydan gibi kamusal alanlar yapma, cadde, sokak, yol bakımı gibi hizmetler içinde bu şartlar getirilmiştir (Ersöz, 2000: 152). Yapılan bu tür kanuni düzenlemelerde kamu yararının çok yüksek olduğu veya resmi bir kurum ya da idare eliyle yapılmasının daha adil ve eşit olduğu bir durum da özel sektör gibi piyasa şartları ile hizmetin sunumunda katlanılan mali yükü kimin, ne kadar karşılayacağı sorusu ve cevabı çok irdelenememiştir. Bunun yanında özel sektör ve piyasa şartlarında hizmet götürme zorunluluğu olan bir kamu kurumu, kimi alanlarda doğası gereği yapılması gereken hem kamu yararı hem de ücretsiz (kısmi

Margeret Thatcher dönemi izlenen politika ve uygulamalar yerel yönetimler için kısıtlamaya ve yetkilerinin elinden alınarak sembolik bir yönetim idaresi olmasına yol açmıştır. Yerel hizmetleri yerine getiren değil sadece bunları düzenleyen ve izleyen bir duruma düşürülmüştür. İnsan hayatı için vazgeçilemez bir temel besin kaynağı olan su bile özelleştirilirken kanunen birçok hizmet özele devredilmeye çalışılmıştır. Merkezi hükümet tarafından hem yönetim kurulları belirlenen hem de mali yönden desteklenen housing corporation, voluntary organizations, police authorities v.b. “quango” olarak isimlendirilen bağımsız idari ve hükümet otoriteleri yerel yönetimlerin bir takım yetki ve sorumluluklarına dâhil edilmiştir. İzlenen genel politikalar neticesinde yerel yönetimler bu dönemde yetki, otorite, görev ve sorumlulukları yönünden ciddi bir düşüş yaşamıştır ki yerel halkın gözündeki değer ve önemi de çok düşmüştür. Öyle ki Sheffield City Council seçiminde yerel seçmenin en son seçime katılma oranı sadece % 28 olmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014: 531).

Muhafazakâr düşünce ve neo-liberal politikalarının uygulandığı İngiltere’de 1997 yılında değişen merkezi yönetim ile son bulmuştur. 80’li yıllardan itibaren kapatılan ve kısıtlanan yerel yönetimler bu dönemde çok fazla olmasa da güçlenebilmiştir. 1998 yılında yapılan referandumla 1985 yılında kapatılan Londra Büyükşehir Yönetimi’nin yeniden açılması yönünde olumlu bir sonuç³¹ ortaya çıkmıştır. Böylece 11 Kasım 1999’da Londra Büyükşehir Yönetimi Yasası (Greater London Authority Act – Büyük Londra Otorite Kanunu) ile Londra Büyükşehir Belediye Yönetimi tekrardan kurulmuştur. Kurulan büyükşehir yönetim yapısı tüm Londra sınırlarını kapsamıştır. Bu yasa, 2000 yılında ilk defa doğrudan seçilmiş hem bir belediye başkanına hem de yirmi beş üyesi olan bir meclis yapısına fırsat da vermiştir³² (Travers, 2002: 780-781). Londra Büyükşehir Belediye yönetimi dışındaki diğer alt kademe belediyeleri ise sundukları hizmetlere, görevlerine ve sorumluluklarına devam etmiştir (İnaç ve Ünal, 2006: 129).

1979 yılından itibaren başlayan “yeni sağ³³” hükümetleri varlığını 1997 yılına kadar sürdürdüğü dönemde yerel yönetimlerin ağırlığını kaybettiği, işlevlerinin azaltılarak boşaltıldığı, görev ve yetkilerinde sınırlamalar getirilerek özel sektör veya merkezin

ücretli) hizmeti nasıl bir şekilde ilk önceliği olabileceği ve bunu da piyasa şartlarına göre nasıl yapabileceği göz ardı edilmiştir. Çünkü yerel yönetimlerin bu hizmetleri yürütürken hem piyasa şartlarına göre ticari bir hesaplamayla hem de merkezin yıllık finansal hedefleri doğrultusunda yapması kanuni bir zorunluluğu olmuştur.

³¹ Londra Büyükşehir Yönetimi’nin yeniden açılması için yapılan halk oylamasında % 72 evet oyu çıkmıştır. https://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London_Authority (E.T.:15.03.2016)

³²İngiliz yerel yönetimlerinin geleneksel olarak güçlü bir tarihi birikimi ve tecrübesi olmasına karşın doğrudan seçimle iş başına gelmiş belediye başkanı bu tarihe kadar olmamıştır. 1835 tarihli kanuni düzenlemede belediyelerin karar organı olarak hareket eden meclislerin üyeleri (councillor) halk tarafından belirlenirken bu meclis (council) içerisinde bir kişi, meclis üyelerince yerel yönetimin başkanı olarak seçiliyordu. Diğer bir değişle, dolaylı olarak belediye başkanı seçimi yapılıyor ve seçense halk değil meclis üyeleri oluyordu.

³³80’li yıllarda dünyada etkili olan bir düşünce ve fikir akımıdır. Genelde özelleştirmenin, devletin küçültülmesi, sıkı para politika uygulamaları ile piyasa ekonomisinin ağırlığının olduğu bir mekanizma ve sistemsel yapının oluşturulmasını savunmuştur.

kontrolündeki atanmışlarla paylaşıldığı bir yönetim mekanizmasının kurulduğu genel kabuller arasında yer almıştır. Temel bir anayasal güvencenin olmayışı ve mali kaynak yönünden merkezi yönetime sıkı bir bağlılık (yerel yönetimlerin harcamalarının % 80 e yakını merkezi yönetim karşılamakta) ve finansal denetiminin yoğun olduğu bir sistem içerisinde yerel yönetimler üzerinde çeşitli türdeki düzenleme ve sınırlandırma politikaları kolay bir şekilde uygulanıp yürütülebilmektedir (Martin, 2011: 70-71).

Köklü bir tarihi geçmişi ve geleneği olan İngiliz yerel yönetim sistemi karşısında merkezi yönetim idaresi, ülke genelinde yaygın bir taşra örgütlenme yapısına sahip olmadığı için yerel ve mahalli nitelikteki hizmetlerin büyük bir kısmı yerel yönetimlerce yürütmüştür. Ancak yerel yönetimlerin bu sorumlulukları yüklenmiş olmasına karşın zamanla görev ve sorumlulukları azaltılarak merkezileşme eğilimlerini artmaya başlamıştır. Merkezi idare yerel yönetimlerin hem idari ve mali hem de siyasi fonksiyonları üzerindeki denetim ve kontrollerini artmıştır. İngiltere'nin sahip olduğu yerel yönetim sistemi hem tarihi ve geleneksel güçlü yapısı hem de tecrübe ve işleyişi bakımından uzun yıllar yerel yönetim yapılanmasının en güçlü olduğu ülke olarak gösterilmiştir. Fakat merkezi yönetim 1988'den sonra yapılan reform ve kanuni düzenlemelerle yerel yönetimlerin mali özerkliği ile idari sorumlulukları azaltmıştır. Böylece İngiltere, yapılan düzenlemelerin sonucunda OECD'nin merkeziyetçi ülkesi konumuna getirilmiştir (King, 2006: 266).

2010 tarihinde yerel yönetimlerin daha güçlü, özerk ve bağımsız olabilmesi, halkın varlığının yönetimde daha fazla hissedilebilmesi, sürekli ve kalıcı olarak kararların alınması ve uygulamalarda toplumun yönetimleri yönlendirebilmesi ve yönetim yapısında bunlara uygun bir şekilde tam demokratik ve reformcu bir sistemin devamlılığı için yeni bir yerel yönetim yasası düzenlenmiştir. Bu bağlamda yasa, yerel yönetimler için birtakım yeni özgürlükler ve esneklik, toplum ve bireyler için daha fazla yetki ve güç, daha demokratik ve etkili bir planlama oluşturulması için yeni reformlar, konutla ilgili kararların yerelde alınabilmesi için de yeni reformlar yapma şeklinde dört temel alanda düzenlemeler getirmiştir. Böylece yerel yönetimler, merkezi yönetime kıyasla mahalli nitelikli hizmetler için daha fazla özgür ve bağımsız bir şekilde karar alabilme ve uygulamayla yetkilerini daha çok genişleterek kullanabilme fırsatı yakalamaya çalışmıştır (Department For Communities And Local Government, 2011: 3-4).

2011 Yerellik Yasası (Localism Act) seçilmiş yerel yönetim idarelerine yani belediye başkanlarına yerel halk için yapılmasında genel bir yarar görülen konularda yetkisinin arttırılması yoluna gidilmiştir. Örneğin kanun eliyle toplu konutların yapılması ve böylece yoksul ve dar gelirlinin barınma ihtiyacını karşılanması yerel yönetimlerce yapılabilecektir. Ayrıca konutlar için finansman için gerekli düzenlemelerle ve sosyal konut mülkiyet hakkı için reformlar yerel idarelere getirilmiştir.

İngiltere yerel yönetimlerin bünyesindeki hizmetlerin bölgelere göre çeşitlenmesi ve ihtiyaçlara göre kanuni yetkilerin genişlemesi için 2016 yılında Şehirler ve Yerel Yönetimler Yetki Yasası (Cities and Local Government Devolution Act 2016) isimli yeni bir kanun çıkarmıştır. Bu kanun dokuz temel konuda yenilikler ve genişlemeler getirmişken (Get In On the Act: Cities And Local Government Devolution Act 2016, 2016: 3) yerel yönetimlerin çalışma alanlarında biraz daha rahat hareket etme fırsatı

sunmuştur. Kanunun ortaya çıkmasındaki amacın şehirlerin, ilçe ve kasaba yönetimlerinin daha çok yetki genişlemesi elde etmesi, yerelin kendi geleceğini kendisi ve halk katılımının olduğu bir birliktelikle idari yapılanma biçimi planlanmıştır (gov.uk, 2016). Ancak bu kanunla verilen yetkilerde yapılacak hizmetler için hem yerel idarelerin hem de merkezi hükümetin onayını alan kombine yetki isimli uygulamanın etkisi de arttırılmıştır. Bu nedenle hem yerel otoritenin hem de merkezi hükümet izninin aranması hem zaman kaybına hem iş ve işlevlerin yavaşlamasına hem de yerel yönetimlerin özerkliğine ters düşmektedir.

2.1.4.2.2. Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet

1835 yılında temelleri atılan günümüz modern İngiliz yerel yönetim yapılanması 1974 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasasının 1986 yılında yeniden ele alınmasıyla birlikte oluşturulmuştur. Böylece yerel yönetimler sadeleştirilerek üç kademeli bir sınıflamaya ayrılmıştır. Ayrıca bu kademeli yapılar kendi içinde metropolitan şehir şeklinde ayrı birimlere bölünmüştür. Bunların dışında Londra şehri için özel olan Büyük Londra Yönetimi de kurulmuştur (Wilson ve Game, 2011; 57).

Yerel yönetimler üç kademeye ayrılan yapısal sistem üzerine kurulmuştur. Bu sistem içerisinde ilk kademede il (county, region veya area boards) olarak adlandırılan ve kentsel yapılaşma, ekonomik gelişme, nüfus, yüzölçümü gibi kriterler bakımından belli bir büyüklüğü geçmiş olan bölge yönetimleridir. Yerel yönetimlerin en geniş yapılanması olan il, bir şehri veya şehir yerleşim birimi değil birden fazla şehri içine alan geniş bir bölgeyi ifade etmektedir (Yamaç, 2014: 6). İkinci kademede, ilk kademe yerel yönetim idarelerine göre daha az demografik yapısına sahip olan bölge ve iller içerisinde yer alan borough, district ya da council şeklinde söylenen kent yönetimleridir. Üçüncü kademede ise en alt yerel yönetim kademesi olan, en az nüfusa sahip parish veya island olarak adlandırılmış köy ve kasaba yönetimleridir. County ve district³⁴ yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen ve karar organı olan meclislere sahiptir (Parlak ve Caner, 2013: 129-130).

Yerel yönetim yapılanmasında İngiltere’de büyükşehir belediyesi şeklinde adlandırılan “metropolitan municipality” ve bölge belediyeleri olarak belirtilen “county municipalities” şeklinde yapılandırılması yanında kendi içerisinde de bunlar ayrıca ayrılmıştır. Büyükşehir belediyesi “metropolitan district”³⁵ ismiyle büyükşehir ilçe belediyesi (merkez ilçe belediyesine) şeklinde; bölge belediyesi ise “county district” isminde bölge ilçe belediyesine bölünmüştür (Uzun, 2003b: 612).

İngiltere’de yönetim sistemi monarşi görünümlü, demokratik, yasama gücünün sahibi olan bir parlamento, gelenekçi ve üniter bir devlet yapılanması şeklinde olduğu için merkezi yönetimin politikaları, kararları ve uygulamalarının etkisi her zaman yoğun ve

³⁴Nüfus yoğunlukları bakımından bölgelerdeki (county) nüfus yarım milyondan fazla olurken, district için ise ortalama yüz bin civarındadır.

³⁵Çöp toplama, hava kirliliği ile mücadele, imar planının uygulanması, otoyol yapımı, bakım ve onarımı, park yerleri ile cadde ve sokaklarının düzenlenmesi, aydınlatılması, trafik düzenleme ve kontrolleri, kamusal konut yapımı, eğitim ve öğretim vb. hizmetleri yürütmektedir (İnaç ve Ünal, 2006: 132-133).

ağır bir şekilde ülke genelinde kendini göstermiştir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin yetkilerini merkezi yönetim kendi bünyesinde toplarken yerel yönetimlere sadece yürütme yetkisinin belli bir kısmını bırakmıştır (Worthy vd., 2011: 11). Bu nedenle yerel yönetimler bir yönüyle çoğu kez merkezin etkili bir kontrolü, yönlendirmesi, tesiri ve etkisi altında kalmaktadır. Bu bağlamda İngiltere'nin yönetim sisteminde genel olarak merkeziyetçi bir yapılanmanın önemsendiği ve merkeziyetçilik düşüncesinin her zaman ön planda tutulduğu gözlene bilinmektedir³⁶. Sonuç olarak İngiliz yerel idareleri bakımından yerel yönetimlerin etkili, verimli, özerk bir yönetim kademesi içerisinde çok bağımsız olduğu söylenmeyebilir.

2011 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile “genel yetki” yi ve “yetki aşımı ilkesi” ni yerel yönetimler elde etmişlerdir. Bu bağlamda genel yetki ilkesi gereği yerel yönetimler yasayla açık bir şekilde kısıtlanmamış ya da yasaklanmamış olduğu sürece yereldeki herhangi bir sorun ve konu hakkında düzenleme yapma, girişimde veya müdahalede bulunma hakkına sahip olmuştur. Buna karşın yetki aşımı ilkesi gereği yerel yönetimler kendilerine kanunla verilen görev, yetki, iş ve işlemler dışında herhangi bir fonksiyonu da yerine getirememektedirler. Ayrıca merkezi yönetim yereldeki hizmetlerin çerçevesini, kapsamını ve standartlarını belirleyebilmektedir. Yerel yönetimlerin yaptıkları hizmetler de ilgili bakanlıklar tarafından denetlenirken yetki aşımı durumunda da mahkeme veya bağımsız denetim birimleri tarafından sıkı bir denetim ve kontrolden geçebilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin yetersiz, eksik ve uyumsuz gördükleri hizmet alanlarında merkezi yönetim yargı kararına gerek duymadan başka bir kurum veya kuruluşa ya da bunların birimlerine görevi ve sorumluluğu aktarabilmektedir. Sonuç itibarıyla İngiliz yerel yönetim fikir ve anlayışında özerk bir yapılanma sembolik olarak kalmakta ve merkezin güdümünde yerel hizmet alanları belirlenerek faaliyetler yürütülmektedir (Karasu, 2013a: 206, 215-217).

Almanya başta olmak üzere diğer Avrupa ülkelerine kıyasla “genel yetki” kullanımına sahip olmayan ve yasa ile kendilerine verilen görevlerin dışına çıkamayan yerel yönetimlerin eğitim, güvenlik ve yerel halkın gereksinim duyduğu temel sosyal ve yaşamsal hizmetleri yerine getirme sorumluluğu vardır. Ancak bu görevlerin büyük bir kısmı özelleştirme ya da yönetim gibi eğilimlere bağlı nedenlerden dolayı yarı kamusal, özerk, özel ya da kamu yararına çalışan özel şirketlere bırakılmaktadır. Bunların yapılmasında merkezi yönetimin rolü, etkisi ve katkısı çok büyük olduğundan dolayı yerelleşme yerine merkezileşmenin olduğu ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimin istediği alanlarda ve izin verdiği ölçüde bir şeyler yapabilmektedir. Bu durum karşısında adı konmasa da çok güçlü bir merkezi yapı ile merkeziyetçilik fikri hala korunmakta ve merkezileşmenin önü sürekli, bilinçli bir şekilde açık bırakılmaktadır.

³⁶İngiltere kendi sınırları dışında Galler, İrlanda, İskoç gibi Birleşik Krallık bünyesindeki ülkelerde belirli alanlardaki hizmetlerin sunulmasında her türlü yetkiyi kurduğu Ofis'lere vermiştir. Bu ofisler aracılığı ile ülkelerde belirlenen hizmetler yürütülmekte ve denetlenmektedir. Bu durum İngiltere'nin tekçi ve merkezi yapılanmanın ağırlığını gösterirken aynı zamanda güçlü bir merkezileşmenin de somut bir örneğidir (Worthy vd., 2011: 11).

Yerel yönetimler farklı kanunlarla birçok görevleri ve hizmetleri yerine getirmekle sorumlu kılınmıştır. Fakat çeşitli işlemlerin ve fonksiyonların yerine getirilmesinde ise yerel idarelerin planlayıcı, düzenleyici bir işlevi ve konumu olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimler mal ve hizmetlerin standartlarının belirlenmesinden sunumuna, özel sektör işlerinin kamu yararını ve menfaatini gözetecek şekilde kurulmasından serbest piyasadaki hizmetlerinin teşvik edilmesine, yönetilecek hizmetlerin sınıflandırılmasından denetimine kadar düzenleyici ve gözetleyici görevlere sahiptir (Ökmen ve Parlak, 2010: 87). Farklı birçok alandaki faaliyetlerden sorumlu olan yerel idareler, her bir hizmete yönelik olarak bütçe ve planlamayı yapma, sunumunu gerçekleştirme, takip etme ve denetleme yükümlülüğü olmuştur. Bununla birlikte yerel yönetimlerin özel sektör dışında gönüllü kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin vatandaşın faydasını öne çıkaran, kamusal nitelikli hizmetleri yürüten ve kamu yararını gözetecek olan faaliyet ve organizasyonlara yönelik olarak kolaylaştırıcı önlemler almak, desteklemek, teşvik etmek gibi görevleri de üstlenmiştir (Leach ve Stewart'dan aktaran Uzun, 2003b: 613).

İngiliz yerel yönetimleri, belirlenmiş olan görev ve yetkileri ile üstlendikleri sorumluluklar açısından eğitim, sağlık, ulaştırma, konut, çevre, kültür, güvenlik, sosyal hizmetler gibi geniş bir hizmet alanında çeşitli türdeki faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu bağlamda okul ve öğrencilerinin desteklenmesi, otoyol, köprü, toplu taşıma gibi ulaşım hizmetleri, iç güvenlik, itfaiye, kurtarma hizmetleri, kültür ve tabiat varlıklarını koruma hizmetleri, konut yapımı, çevre planlamaları ve ekonomik kalkınma hizmetleri, katık atık, kıyı koruma, zirai ve balıkçılık hizmetleri gibi çeşitli hizmetleri yerel yönetimler yürütmektedir (Karasu, 2013a: 206).

Sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda İngiliz yerel yönetimleri hizmet çeşitleri ve sayıları bakımından fazlaca bir sorumluluk almıştır. Çünkü ekonomik olarak ağır ve yoğun olan önemli hizmet kanallarındaki yerel yönetimlerin görevleri 80'li yıllardan itibaren sonlandırılmaya başlandığı için hizmet alanı daha çok yerel halkın yaşamsal ve günlük ihtiyaçları olan sosyal alanlara kaydırılmıştır. Bu bağlamda da elektrik, su, doğalgaz gibi ekonomik içerikli hizmetler yerine sosyal hizmet alanında yerel yönetimlere daha fazla rol ve görevler verilmiştir (Jones ve Cochrane' den aktaran Yamaç, 2014: 8).

1980'lerden sonra merkezi yönetimin başındaki muhafazakâr çizgideki hükümetler, yerel yönetimlerin sorumluluğundaki sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde özel sektördeki gibi rekabetçi bir anlayışla zorunlu olarak uygulamaya koymuştur. 2001 yılına gelinceye kadar İngiltere'de bakıma ve korunmaya muhtaç ihtiyaç sahibi 255 bin kişinin sadece % 17'sine yerel yönetimlere ait bakım merkezlerinde hizmet verilmiştir (Wollmann, 2004: 465). Geriye kalan kesime ise bu türdeki hizmetleri özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve diğer kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmüştür. Ayrıca bakım hizmetleri dışındaki diğer sosyal hizmet alanlarında da aynı şekilde, rekabetçi bir ortamda, yerel yönetimlerle birlikte özel sektör ve diğer kuruluşlar çalışmıştır. Böylelikle sosyal hizmetler İngiltere'de her ne kadar yerelleşme fikrine uygun yerel yönetimler tarafından ve onun kontrolünde sunulsa da özel sektör ve diğer kuruluşlar da dâhil edilerek hem rekabetçi bir ortamın kurulmasına hem de piyasalaşma eğiliminin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

İngiltere’de sosyal hizmetler yerel yönetimler eliyle yürütülmektedir. Yerel yönetimler sosyal hizmet alanlarına yönelik bünyesinde kurduğu birim ve bölümlerle bu hizmetleri sunarak takip etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetim içerisindeki sosyal hizmetlerin kuruluş yapılanmasına genel çerçevede bakıldığında: “yerel yönetim (local authority) hemen altında sosyal hizmetler dairesi/bölümü (social services department) ve daire bünyesinde ise çocuk ve aile hizmetleri, yetişkin hizmetleri, topluma yönelik hizmetler, stratejik planlama ve kalkınma” birimleri kurulmuştur. Bu birimler de kendi içerisinde alt birim başkanlıkları oluşturulmuştur. Örneğin “çocuk ve aile hizmetleri birimi” içerisinde “inceleme ve değerlendirme birim başkanlığı, bakım altındaki çocuklar birimi başkanlığı, evlat edinme ve koruyucu aile hizmetleri birim başkanlığı, önleyici hizmetler birimi başkanlığı, gençlik hizmetleri birim başkanlığı” gibi ihtiyaca ve büyüklüğe göre başkanlıklar, daireler, müdürlükler ve şeflikler şeklinde yapılandırılmıştır. Buna karşın İngiltere genelindeki bütün yerel yönetim içerisinde aynı şekilde kuruluş biçimi olmayıp değişik şekillerde sosyal hizmet bölümü/daresi/birimi yer alabilmiştir (Beter, 2010: 101, 105-106).

Sosyal hizmetler konusunda İngiltere’de yüzyıllık bir zaman diliminden daha fazla süredir çalışan yerel yönetimler yoksul kimselere, çocuklara, kadınlara, her türlü engelli bireylere, yaşlılara, ruh sağlığı sorunları olanlara, gençlere ve yetişkinlere yönelik olarak çeşitli şekillerde hizmet sunmaktadır. Özellikle eğitim, kreş ve koruma alanlarında çocuklara, şiddet konusunda kadınlara, bakım konusunda yaşlılara, ergenlik dönemine özgü meseleler ve kişisel gelişim konularında gençlere, madde bağımlılığı ve ruhsal sorunları olan kişilere yönelik alanlarda yerel yönetimler daha çok eğilim göstererek hizmet götürmeye çalışmaktadır. Böylece ülke genelindeki meslek elemanı olan sosyal çalışmacıların % 80’i geniş bir sosyal hizmet alanında çalışan yerel yönetimlerde ve ruh sağlığı ulusal sağlık hizmetleri bünyesinde istihdam edilmektedir (Littlechild ve Lyons, 2016: 41-42).

Çocuklara yönelik sosyal hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumluluğa ilişkin güncel olan önemli yasal kaynaklar 2006 yılında çıkarılan “Çocuk Bakım Yasası (The Childcare Act - 2006)” ve 16 Mart 2016 yılındaki “The Childcare Act 2016 ³⁷ (Çocuk Bakım Yasası)” yasalarıdır. Bu bağlamda genel olarak yerel idareler çocuklara yönelik eğitim, bakım, koruma ve önleyici hizmetleri akılcı bir çözümlemeyle uygun bir şekilde yürütmekle görevlendirilmiştir. Böylelikle çalışan anne ve babaların çocuk bakımı, eğitimi gibi ihtiyaç ve sorunları giderilirken istihdama katılmak isteyenlerin istekleri desteklenmiş ve çocuklarına bağlı birtakım zorluklar da aşılmıştır (QA Research ve Parvez, 2008: 3).

Çeşitli yasalarla verilen görevlerin yanında 2006 yılında düzenlenen çocuk bakım yasası ile birlikte çocuklar başta olmak üzere sosyal hizmet alanında yerel yönetimlere temel görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin birincil görevi uyumlu ve düzenli bir sosyal hizmet şekli kurmaktır. Dolayısıyla çocuklar başta olmak

³⁷ Yasa özellikle çalışan ebeveynlerin küçük yaşta çocukları için ücretsiz çocuk bakım ve koruma hizmetleri konusunda ilgili hazırlıkları ve önlemleri almak amacıyla yerel yönetimlerin yapacağı çalışmaları içermiştir (The Childcare Act 2016: 1).

üzere eğitim için alt yapıyı kurmak, çocuk ve gençlik merkezleri açmak, bakım konusunda okul, kreş, özel sektör ve gönüllü kuruluşlarla etkili bir işbirliği yapmak, dezavantajlı durumda olan aile ve diğer bireylere yönelik hizmetleri geliştirmek gibi farklı türdeki sosyal hizmetlerden yerel yönetimler sorumludur. İkincil görev olarak da yerel yönetimler sosyal hizmetleri yerel alanda sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Sürdürülebilir bir sosyal hizmet için de mevcut sosyal hizmetleri ile ihtiyaç duyulan sosyal hizmetlerin belirlenip uyumlu olmasına yönelik araştırma yapmak ve çıkan sonuçlara göre de çalışma planı ve önlemler geliştirmektir. Üçüncü görevi ise sosyal hizmet sunumunda kaliteyi ön planda tutarak onu yakalamaktır. Bunun içinde eğitilmiş personel, verimli ve güçlü kaynak kullanımı, insan odaklı fiziki yapıların varlığı ile yeterli teknik alt yapı ve belediyeler sosyal hizmetlerdeki kaliteyi yakalamaya çalışmaktadır. Yerel yönetimlerin son görevi ise farklı etnik yapıya, milletlere ve kültürel sınıflara ait insanlarla bunların oluşturduğu toplumsal alanların bir arada olabilmesi ve yaşayabilmesini sağlamaktır. Bunun için de farklılıkları güvence altına alan sistemi ve alt yapıyı oluşturmak, çaba sergilemek ve bunların varlığını sürdürebileceği imkânları sunmaktır (Gay'den aktaran Taşcı, 2010: 227-228).

İngiliz yerel yönetimlerin yönettiği sosyal hizmet alanlarında ilk sırayı çocuklarla, çocukların eğitim ve bakım konuları, dezavantajlı bireylere ve gruplara yönelik hizmetler alır. Çocuklara yönelik günlük bakım (daycare) hizmetleri için kreş ve gündüz bakım evleri kurulmuştur. Çünkü 2006 yılında çıkarılan çocuk yasası gereği çalışan, eğitim-öğretim gören ya da istihdam ve işgücüne hazırlık amacıyla eğitilip yetiştirilen bireylerin çocukları için yerel yönetimlerin güvenli ve yeterli bir düzeyde çocuk bakımı hizmetini yerine getirme zorunluluğu vardır (London Borough of Brent, 2016: 5). Bu bağlamda yerel yönetimler çocuk bakımı, eğitimi, çalışan ailelerin desteklenmesi, okul sonrası ve tatil dönemlerinde boş vaktin değerlendirilmesi, sosyalleşme, çevreyi tanıma, öz güven oluşturma gibi nedenlerle bakım ve çocuk merkezleri kurma, kreş ve anaokulu açma, gezi ve tatil programları düzenleme gibi çeşitli türde ücretli veya ücretsiz sosyal hizmetler sunmaktadır. Londra'nın Brent ilçe sınırları içerisinde 2015 yılında beş mahalli semtte³⁸ çocuklara yönelik sunulan çeşitli türdeki bu hizmetlerden toplamda 9869 çocuk yararlanmıştır (London Borough of Brent, 2016: 24).

İngiltere yerel yönetimlerin sunduğu sosyal hizmet alanlarında özel ve gönüllü kuruluşlarda piyasa şartları içerisinde yer almaktadır. Çünkü sosyal hizmet alanları hem kamusal nitelikli bir özelliği yanında hem de özel sektör ve piyasa mekanizması için büyüyen bir pazar özelliği taşımıştır. Bu açıdan değerlendirildiği zaman İngiltere yerelde sunulan sosyal nitelikli hizmetlerde özel sektör, bağımsız sektörlerle ve gönüllü kuruluşların da etkili olduğu görülmektedir. Örneğin 2008 yılında Barnet ilçe belediyesinde 13 çocuk merkezi olurken özel sektör, vakıf ve bağımsız kuruluşlar eliyle 2 anaokulu, 51 anaokulu olan okullar, 46 okul sonrası kulübü, 22 kahvaltı kulübü, 33 okul sonrası tatil programları şeklinde çocuklar için sosyal hizmetler yürütülmüştür (QA Research ve Parvez, 2008: 4-5, 32). Özel sektör veya diğer kuruluşlar dışındaki kamusal

³⁸ Harlesden, Kilburn, Kingsbury, Wembley ve Willesden Brent ilçesindeki semtler (locality) dir.

nitelikli bazı hizmetlerden de yerel yönetimler çocukların yaş aralığı ve ailenin sosyo-ekonomik durumuna göre de ücret almaktadır.

Aile ve çocuk refah alanlarında yerel idarelerin İngiltere’de aktif bir göreve ve role sahip olduğu görülmektedir. Çünkü bu alana yönelik çocuk ve aile merkezi, çocuk refahı merkezi ve çocuk bakım merkezi şeklinde farklı yerel bölge ve mahallelerde merkezler kurarak ailelerin ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Çocuk ve ailelerle çalışan bu merkezlerden aile refahı merkezlerinde aile içi şiddet, çiftler arası uyum sorunları, risk altındaki çocuklu aileler, madde bağımlısı olan çiftler vb. konularda ve ebeveyn arası ilişkiler, iyi anne ve baba olma eğitimi, bilgilendirme ve destek hizmetleri sunmaktadır. Bu alanda bir örnek teşkil eden Londra Bexley ilçe belediyesi bünyesinde West Street, Danson ve St Augustine’s isimli 3 adet çocuk ve aile merkezi kurulmuştur (The Family Wellbeing Service, 2016). Bunun yanı sıra Bexley ilçe belediyesi bünyesinde çocuk refahı merkezi ve çocuk bakım merkezleri³⁹ de ayrıca yer almıştır. Genel olarak İngiltere’deki tüm belediyelerin çocuk sosyal hizmetleri 2 ile 4 yaş grubu için ücretsiz olarak sunulmaktadır. Böylece İngiliz yerel idaresi olarak belediyelerin çocuk alanındaki sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinde lokomotif bir işlevi olmuştur (London Borough of Brent, 2016: 32).

İngiliz Belediyeleri çocuk alanındaki sosyal hizmetleri yönünden engelli ve yardıma muhtaç olan çocuklar ile aileleri için özel bir sorumluluğu bulunmaktadır. Çünkü ülke genelinde yaklaşık olarak her beş çocuktan biri davranış bozukluğu, öğrenme güçlüğü veya fiziksel engellilik sorunlarından biri ile karşı karşıya kaldığı ve yerel yönetimlerin mücadele ettiği resmi kaynaklarda mevcuttur⁴⁰ (Şemşek, 2016: 9). Bu nedenle yerel yönetimler 2006 yılındaki “Çocuk Bakım Yasası” ile görevlendirilerek engelli çocukların bakımını ve ailelerine yardım etmeyi zorunlu bir görev haline getirmişlerdir. Böylece bedensel veya zihinsel özürlü çocuklar için tüm eğitim alt yapılarını oluşturacak şekilde planlama yapma, çocuk merkezleri kurma, bakım ve eğitim üniteleri açma, sosyal hizmet personel desteği sağlama ve hazır bulundurma, ihtiyaç halinde her türlü yardımı temin etme vb. hizmetleri sunmaktadır (Taşcı, 2010: 241, 244-246). Ayrıca yerel yönetimlere bu hizmetlerin nasıl bir fayda getirebileceği ve bu hizmetlerden kimlerin yararlanabileceği konularında bilgi veren bir bilgilendirme formunu, kitapçığı veya raporu yazılı bir şekilde sunma, dağıtma ve yayın organları ile belediyelerin web siteleri

³⁹Üç adet çocuk ve aile merkezi dışında toplam 9 adet daha çeşitli mahallelerde çocuk bakım veya çocuk refah merkezleri belediye sosyal hizmet kurumları arasında kurulmuştur. Bakınız: London Borough of Bexley Children and FamilyCentres, Children’s Wellbeing Centres and Children’sChildcare Centres, <http://www.bexley.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=15348&p=0>, Erişim tarihi: 20.03.2016.

⁴⁰Yerel yönetimlerin önemli bir görev alanlarından biri olan engelli çocuk ve ailelerinin bakım ve ihtiyaçlarının giderilmesi ve desteklenmesi konusunda yapılan çalışmaların neticesinde özel eğitim ve bakım ihtiyacı olan çocukların sayılarında azalmalar olmuştur. Bu bağlamda 2015 yılında 1.301.445 olan engelli çocuk sayısı 2016 yılında 1.228.785’e düşmüştür. (İngiliz Devleti Eğitim Bakanlığı, Engelli Özel Eğitim İstatistikleri, 2016). https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539158/SFR29_2016_Main_Text.pdf, Erişim tarihi: 01.06.2016. Engelli çocuk sayısı 2007 yılından itibaren artmaya başlayıp 2010 yılında 1.704.980 en yüksek seviyeye ulaşınca yerel yönetimlerin engelli çocuk refahı alandaki sosyal hizmet sunma görevi ve fonksiyonu arttırılmış ve mücadelesi hızlandırılmıştır. Böylece 2010 yılından itibaren eğitim ve bakım ihtiyacı olan engelli çocuk sayısında düşmeler başlamıştır (Şemşek, 2016: 10).

aracılığıyla yerel halka duyurma yükümlülüğünü 1 Ekim 2011 tarihi itibarıyla getirilmiştir (Parkes, 2012: 8).

Engelli çocuklarla ailelerine veya bakıcılarına destek hizmetlerini kanunen sunma sorumluluğu olan yerel yönetimlerin sosyal hizmet birimleri, 1989 Çocuk Hakları Yasası'nın 17. bölümünde⁴¹ de değinildiği gibi engelli çocukların korunması ve ihtiyaçlarının giderilmesi konularında ön planda tutulmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlerde kurulan sosyal hizmet birimleri engelli çocuk ile aile veya bakıcılarına karşı ihtiyaç duyulan sosyal hizmet servisini gerçekleştirme ve takibini yapma görevleri vardır. Ayrıca engelli çocukların kayıt bilgilerini tutma ve gizleme, mevcut sosyal hizmet imkânları ve servisleri hakkında ihtiyaç sahiplerine bilgi verme, engelli çocuklarla aile ya da bakıcılarının ihtiyaçlarını belirleme ve bu hizmetlerin sorunsuz bir şekilde yürütüle bilmesi için gereken hizmet ağını veya sistemini kurma gibi temel görevleri vardır (Parkes, 2012: 3).

Belediyelerdeki sosyal hizmet birimleri çocukların yanı sıra gençler için de hizmet sunmaktadır. Gençler için özellikle savunmasız olup desteğe ihtiyacı olan bireylerle çalışmaktadır. Bu bağlamda eğitim, istihdam, beceri kazanma, potansiyelin ortaya çıkmasına ve artırılmasına yardımcı olma, boş vaktini değerlendirme, kötü alışkanlıklardan, tehlikeli sosyal çevre ve alanlardan uzak tutma amaçlanmıştır. Bu bağlamda gençlere ve ailelerine hizmet ve destekler sunularak çeşitli faaliyetler yapılmaktadır (Barnet London Borough, 2016a).

Yerel yönetimlerin açtığı gençlik merkezlerindeki çeşitli faaliyet ve organizasyonlarla gençlerin yeteneklerini geliştirme, yeni bir beceri kazanma, sosyalleşme, iyi ve kaliteli bir arkadaş ve dostluk edinme, sosyal çevre ve sosyal sermaye oluşturma kazanabilme fırsat ve imkânlarını sunmaktadır. Birçok spor alanlarına yönelik kurs ve aktivitelerin olduğu, sanatsal faaliyetlerin yürütüldüğü, sağlıklı yaşam, eğitim gibi konularda desteklemelerin ve bilgilendirmelerin yapıldığı çok yönlü ve fonksiyonlu sosyal hizmetlerin sunulduğu ve yereldeki genç nüfus bunlardan yararlandığı merkezlerdir. 8 ile 19 yaş arası çocuk ve gençler, engelli ve öğrenme güçlüğü çeken bireylere ise 25 yaşa kadar sanat,⁴² müzik, spor dalları, eğitim atölyeleri, heyecan ve maceralı faaliyetlerden tüm yıl boyunca yararlanabilmektedir (Barnet London Borough, 2016b).

Gençlik merkezlerinde spor, eğitim ve sanat gibi alanlarda sunulan hizmetlerin yanında farklı amaçlar içinde bazı hizmetler de gençlere sunulmuştur. Bunların başında çeşitli türde sorunları olan veya ihtiyaç duyulan bir konu hakkında bilgi sahibi olmak isteyen gençlere yönelik danışmanlık ve destekleme hizmetleridir. Bu türdeki hizmetlerin

⁴¹Herhangi bir çocuk göremiyorsa, duyamıyorsa, konuşamıyorsa, zekâ geriliği ve başka bir zihinsel bir sorun sahipse, kalıcı bir hastalığı varsa o çocuk engelli ve özürlü sayılmıştır. Yasaya göre çocuk özürlü ya da engelli ise ihtiyaç sahibi birey olarak tanımlanmıştır. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/17>, erişim tarihi: 01.06.2016.

⁴² Londra Barnet İlçe Belediyesi bünyesindeki gençlik merkezinde (Finchley Young People's Activity Centre) sanatsal alanlarda tiyatro, sinema, film yapımı, müzik prodüksiyonu, sirk ve dans becerileri gibi sanatsal alanların ortaya çıkması, ilk küçük adımların atılması, becerilerin uygulanmasına olanak tanıma gibi amaçlarla gençlik hizmetleri cüzi bir ücretle gençlere sunulmuştur (Barnet London Borough, 2016c).

sunulmasında gençlerin aileleri, ilgili sivil toplum örgütleri, okullarla, sosyal çevresindeki kişilerle birlikte çalışmakta ve onlardan yardım alınmaktadır. Gençlere yönelik merkezlerde konut ve barınma, istihdam, iş gücü konusunda eğitim verme, konaklama ve seyahat, insan ilişkileri, kariyer planlama, geleceğe hazırlık gibi alanlarda destek personellerinden yardımlar sunulmaktadır. Ayrıca madde bağımlılığı, alkol, sigara gibi kötü alışkanlıklarla mücadele etme, vb. konularda sosyal hizmet uzmanları ile diğer uzmanlar aracılığıyla destek ve danışmanlık hizmetleri yürütülmektedir (Barnet London Borough, 2016a).

Yerel idareler belediyeler tarafından sanat, müzik, boş vaktin değerlendirilmesi, eğlence faaliyetleri gibi hizmetlerin yerine getirilmesini kanunen zorunlu bir görev olarak vermemiştir. Belediyelerin karar organı olan meclislerin isteğine bağlı olarak bu tür hizmetler farklı zaman ve şekillerde, öncelik sıralarına göre farklı yapı ve standartlarda, değişik coğrafya ve bölgelerdeki sosyal, ekonomik yapı ve ihtiyaca göre sunulmuştur. Belediyelerin bu tür hizmetleri yerine getirmesinin hiçbir zaman yasal bir zorunluluğu olmamıştır. Spor tesisleri, turistik mekân ve turizm geliştirme alanları, sanat galerileri, müzeler, yerel konser ve tiyatro merkezleri, oyun ve sergi salonları, park ve bahçe vb. sosyal hizmetler bu kapsamda değerlendirilmiş, ihtiyaca ve zamana göre belediyeler tarafından bu tür kültür ve eğlence hizmetleri sunulmuştur (Wilson ve Game, 2011: 149).

İngiltere’de belediye bünyesinde yürütülen sosyal hizmetler arasında yaşlı ve bakıma muhtaç kişilerde yer almaktadır. Çeşitli türdeki yaşlılara yönelik yapılan sosyal hizmetler arasında evde bakım hizmeti, barınma ve konut yardımı, sosyal yardım, ulaşım, eve yemek bırakma, günlük bakım gibi çeşitli hizmet türleri vardır. Evde bakım hizmeti kronik, ağır hasta veya uzun süreli bakım ihtiyacı olan 65 yaş ve üstündeki kişilerin kendi evlerinde veya kaldıkları yerde sunulan sağlık, bakım ve destek hizmetleridir. Belediyelerin yetişkinlere yönelik sosyal bakım hizmetlerinin büyük bir orandaki kullanıcı veya yararlanıcıları 65 yaş ve üstündeki yaşlılar oluşturmaktadır. Bu bağlamda Londra’daki Bexley ilçe belediyesinin 2013-2014 yıllı döneminde ilçede sunduğu yetişkin sosyal bakım hizmetinin %62,5’i 65 yaş ve üstü yaşlı insanlar (4070 kişi) oluşturmuştur. Yetişkin sosyal bakım hizmetine ait harcamaların % 37’i ise yine yaşlı insanlar için yapılmıştır. Belediye yetişkin sosyal bakımı için 2013-2014 yılı toplam bütçesinin % 30’unu kullanmışken 2014-2015 yılı dönemi için ise 50 milyon sterlin harcama öngörmüştür (Adult Social Care Annual Report 2014, 2016: 28-29). Böylece ilçe belediyesi 2013-2014 yılı döneminde 54 milyon sterlinden fazla harcama yaparken 2014-2015 yılında ise 52 milyon sterline yakın bir harcamayı yetişkin sosyal bakım hizmeti için yapmıştır (London Borough Of Bexley Statement Of Accounts 2014/15, 2016: 13). Bu harcamalar içerisinde de yaşlılara yönelik sunulan sosyal hizmet harcamaları ortalama 19,5 milyon sterlinden fazla olmaktadır⁴³.

⁴³İngiltere’nin metropol bir şehri olan Londra’daki bir ilçe belediyesinin yaşlılara yönelik sunduğu sosyal hizmet harcaması ortalama yıllık 80 milyon Türk Lirası’na yakın bir yeküne tekabül etmektedir. Bu örnekten hareketle İngiltere’nin metropol ve büyük kentlerinde yaşayan 65 yaş ve üstü yaşlı bir birey için yerel yönetimler yani belediyeler ortalama yıllık olarak toplamda 4.791 (19.164 Türk Lirası), aylık ise 399 (1.597 Türk Lirası) İngiliz sterlini harcamaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimlerin teşkilatlanma yapısı gibi hizmet alanları ile standartları noktasında birbirinin aynısı olmayabilmektedir. Diğer hizmet alanlarında olduğu gibi sosyal hizmet alanlarında da yine benzer bir durum söz konusu olmaktadır. Daha mikro düzeyde baktığımız zaman da sosyal hizmetlerin kendi alan türleri içinde dahi kimi zaman farklılıklar olabilmektedir. Bu bağlamda yaşlı bakım hizmetleri alanında Londra Bexley veya Barnet ilçe belediyesi 65 yaş ve üstü bireylere evde bakım hizmeti sunarken Londra Merton ilçe belediyesi kadınlar için 60 yaş ve üstü iken erkekler için ise 65 yaş ve üstü şartı konulmuştur (Social Services For Older People, 2016). Bu tür farklılıklar çok önemli olmasa da sosyal hizmetin sunulacağı şartlar, çeşitler veya zamansal yönlerden farklı olabilmektedir. Fakat zorunlu hallerde bu sınırlamalar hem insani hem de hukuksal olarak evrensel insan hakları gereği çok fazla göz önüne alındığı düşünülmemektedir.

Yaşlılara yönelik sunulan evde bakım hizmeti genel olarak, evin temizliği, banyo yaptırma, saç, diş vb. kişisel bakım ve temizlik, çamaşır, giyinme ve soyunmaya yardım etme, ev içi hafif hareket etme, alışveriş yapma, bahçe işleri, yemek hazırlama gibi hizmetlerden oluşmaktadır. Belediyelerin sağlık ve sosyal destek hizmet personeli veya özel sektörden temin edilen hizmet ve personel ile yürütülmektedir. Yerel yönetimler tarafından yaşlı bireylerin ekonomik durumları, aile, akraba veya sosyal çevresi araştırılıp bir değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra bu hizmetler yerine getirilmektedir (Home Help And Care, 2016).

Belediyeler tarafından yaşlılar için yapılan bir diğer sosyal hizmet şekli de barınma ve konut yardımıdır. Bu yardımlar “*Konut Yardımı (Housing Benefit) ve Konsey (Belediye) Vergi Desteği*” şeklinde yapılmaktadır (Housing Benefit and Council Tax Support, 2016). Konut yardımı, gelir testi yapıldığında hem düşük gelire sahip olan veya iş aradığı halde bulamayan hem de kira ödeyen yaşlı kimselere yapılan bir yardım türüdür (Housing Benefit, 2016). Bu yardım miktarı, yerel konut yardımı isimli bir hesap yöntemine dayandırılmıştır⁴⁴. Hesap yöntemi yaşanan alan ile mülkiyetteki kişi sayısının temel alınarak yapılan bir hesaplama şeklidir (Local Housing Allowance, 2016). Bunun yanında düşük gelirli yaşlı bireylerin konut kirasına bağlı ortaya çıkan vergiyi ödemek içinde aldığı yardım da meclis vergi desteyi yardımıdır.

Yaşlıların bakımı kadar onların yaşadığı mekân ve yerlerin yaşanılabilir bir durumda olması da önemlidir. Böylelikle evde bakım hizmeti ile ev temizliği, bahçe işleri, ev eşyaların temini, yenilenmesi ve evin derlenip toplanması gibi hizmetler sunulmaktadır. Bunların dışında bazı dönemsel şartlara bağlı olarak yaşlıların bir takım özel gereksinimlere veya yardımlara ihtiyacı da ayrıca olabilmektedir. Bu nedenle yerel

⁴⁴ Bu tür yardımlarda yaşanan mekân ile bulunulan sosyal çevre, şehir ortamı ve birlikte yaşanan kişi sayısı ile ihtiyaçları v.b. kriterler göz önüne alınacaktır. Böylelikle yerel yönetimlerin kendi sınırları ve sorumlu oldukları alanlardaki yardım miktarları değişiklik gösterebilir ancak bu miktarlar hem çok afaki miktarlarda olmayacağı gibi hem de göstermelik bir miktardan ibaret olmamalıdır. Ancak bu tür yardımların genel düzeydeki ilk sıkıntısı belirli bir standart ve miktarın tespit edilememesi diğer ise bu yardımların iyi niyet dışında kullanıma, suistimale açık olmasıdır. Yani asıl yardıma muhtaç kişiler bundan yararlanması gerekirken bazı kimselerin de çalışma gücü, iş bulma fırsatı varken veya yardıma ihtiyacı olmayacak kadar yeterli bir gelire sahip olmasına karşın bu yardımdan faydalanma arayış ve çabaları yoluna girmesidir.

yönetimler yaşlıların zorlu kış ayları ve şartlarında hayatlarının daha fazla zorlanmaması için birtakım özel sosyal hizmetler sunmuştur. Bu bağlamda yaşlıların kış aylarındaki olası ihtiyaçları için sağlık sektörü ve gönüllü kuruluşlarla birlikte kış mevsimi için bir planlama yapılmaktadır. Bu plan dâhilinde yaşlıların hem kendilerini hem de yaşamsal alanlarını sıcak tutabileceği yol ve yöntemlerle tedbirlere ilişkin yaşlılar bilgilendirmekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Böylece konutların kışa ve yaşlıların kullanımına hazır hale gelmesi için tadilat, onarım vb. uygulamalar uzman teknik personel eliyle yapılmakta ya da bunların yaptırılması şartıyla nakdi yardım desteği yaşlılara verilmektedir. Bunun yanında kimi özel nitelikli hizmetler de ise belediyeler ücret talep⁴⁵ edebilmektedir (Staying Put - Home Improvement Agency, 2016: 2) Ayrıca yerel yönetimler yaşlıların soğuğa karşı korunması için ücretsiz grip aşısı, sağlık kontrolü, gibi sağlık hizmetleri sunarken, 60 yaş ve üstü bireye kışlık yakıt parası, soğuk hava ödemesi, kışlık mali yardım gibi isimler altında finansal destek ve sosyal yardım hizmetleri vermektedir (Keeping Warm and Well in Winter, 2016).

Eve yemek götürme, İngiliz yerel idarelerinin yaşlılar için sunduğu bir diğer sosyal hizmet şeklidir. Kendi başına yaşayıp da sıcak yemek bulabilme fırsatı olmayan, yemek malzemesi için dışarı çıkamayan veya yemek yeme için zor şartlarda dışarı çıkabilen ya da gerekli malzemeyi düzenli temin edemeyen veya bakıcısının yemek yapamadığı durumlarda yemek ihtiyacı olan yaşlılara bu hizmet sunulmaktadır (Community Meals Service, 2016). Bu hizmet, belediyelerin kendi sınırları içerisinde faaliyet yürüten ve belediyenin onay verdiği 4-5 farklı özel yemek şirketleri veya firmaları tarafından sunulmaktadır (A Step by Step Guide to Ordering Frozen Meals from Approved Suppliers, 2016: 2). Bu hizmetler hastaneden yeni çıkmış olan 55 yaş ve üstü yaşlılar, fiziksel ve zihinsel olarak kendini yetersiz gören yaşlılar ile daha zorlu şartlarda yaşayıp yemek ihtiyacını kendisi karşılamayan yaşlı bireyler için de sunulmuştur. Bu hizmet türü yemeğin özelliği, yaşlının durumu ile belediye ve şirketlerin değişen şartlarına bağlı olarak gelişen farklı uygulamalara göre günlük, haftalık, aylık periyotlar şeklinde yapılmaktadır (Meals On Wheels, 2016).

Yerel yönetimler ve özel sektör işbirliği ile yaşlılara yönelik sunulan eve yemek hizmetlerinden alınan yemek ücretleri bazı durum ve şartlarda alınmamaktadır. Özellikle sürekli ve yeterli bir düzeyde geliri olmayan, maddi durumu kötüleşen, yangın, ani hastalık, hastaneden yeni eve çıkış gibi ortaya çıkan ve gelişen olaylar neticesinde eve yemek hizmeti ücretsiz olmaktadır. Bu tip özel durumlar ortaya çıktığında, 2014 yılı Bakım Yasası (The Care Act 2014) gereği, özel sektör yemek firmaları ile tedarikçilerinin hizmetlerinin ücretleri yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır⁴⁶ (Home Meals Service, 2015: 1,3).

⁴⁵Büyük ölçekli yerleşim yeri, büyük bina ve konutun yeniden inşası ya da onarım işleri ile bunlarla ilgili çizim, proje veya şartnameler gibi işlemlerin hazırlanması, hizmet ve uygulamaları yerel yönetimlerce ücrete tabi tutulmuştur (Staying Put - Home Improvement Agency, 2016: 2).

⁴⁶Yerel yönetimlerin kanunen zorunlu bir ev yemek hizmetleri sunma zorunluluğu bulunmamasına karşın 2014 yılında çıkarılan Bakım Yasası (The Care Act 2014) uyarınca zorunlu, ani ve acil hallerde nitelikli bir değerlendirme ile kapsamlı bir destek planlaması çerçevesinde yetişkinlerin ve ihtiyaç sahibi kimselerin

Doğrudan ödeme veya bakım ödeneği ismi adı altında yapılan nakdi yardımlar yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sunduğu diğer sosyal hizmet türüdür. Bu yardımı alan yaşlı birey, kendi öz bakım ve destek hizmetlerini doğrudan temin edebilme imkânına kavuşabilmektedir. Böylelikle istediği yerden, istediği zamanda istediği kurum, kuruluş veya uzmanlardan istediği sağlık ve sosyal hizmet türünü talep edebilmektedir. Dolayısıyla yaşlı bireyler bakım, yardım, danışmanlık, destek gibi hizmet türlerine ulaşmada çeşitli seçenekler arasından kendi isteğine göre araştırma, tercih etme, sorgulama, reddetme gibi konularda daha fazla esnek davranabilmekte ve iradesini daha özgür ve bağımsız bir biçimde kullanabilmektedir. Yerel idareler talepte bulunanlara yönelik belirlenmiş kriterlere göre ihtiyaç değerlendirmesi yaparak minimum ve maksimum yardım miktarı sınırları içerisinde bir yardım ödeneği miktarını belirlemektedir (Direct Payments, 2016).

Yaşlılar ile birlikte engelli bireylere ulaşım hizmetleri ücretsiz olarak sunulmaktadır. Yerel yönetimler toplumdaki dezavantajlı bu iki gruba yönelik ücretsiz ulaşım ve taşıma hizmeti vermektedir. Otobüs, tramvay, yeraltı treni (metro), tren gibi toplu taşıma araçlarında engelli ve yaşlılar ücretsiz olarak yararlanmaktadırlar (Transport Options For Older And Disabled People, 2016). Ayrıca bu hizmetler, 2007 yılında çıkarılan İmtiyazlı Otobüs Seyahat Yasası (“Concessionary Bus Travel Act 2007”) gereğince tüm İngiltere’de, uygulanmaktadır (Freedom Pass For Older And Disabled People, 2016).

İngiltere’de yerel yönetim olarak belediyeler çeşitli alan ve hizmetlerde özel sektör, vakıf ve gönüllü kuruluşlarla iş birliği içerisinde olmuş ve kimi alanlarda çalışan kuruluşları da mali kaynak noktasında da desteklemiştir. Özellikle yaşlı, engelli ve bakım hizmeti ihtiyacı olup da yeterli düzeyde temin edemeyen dezavantajlı gruplarla çalışmalarda bu birliktelik ve destek gönüllü kuruluşlarla daha çok görülmüştür. 1965 yılında kurulan ve Londra Bexley İlçe Belediye sınırları içerisinde çeşitli sosyal hizmet alanlarında faaliyetler yürüten Bexley Voluntary Service Council [BVSC] (Bexley Gönüllü Hizmet Kurulu) isimli kuruluş buna bir örnektir. Bu kurul, ilçe sınırlarında yaşayan yerel halka çeşitli desteklerin yapılmasında ve sosyal hizmetlerin götürülmesinde yardımcı olabilmek amacıyla gönüllülük esasına dayanan bir çalışma sistemi içerisinde yarım asırdan daha fazla bir süredir çalışmaktadır. Bu bağlamda kurum, kuruluşlar ile gönüllülerin sosyal hizmet nitelikli çalışmalarının desteklenmesi ve işbirliğinin yapılması, kararların alınması, uygulanması ve bunlar için teşvik edilmesi, farklı dezavantajlı grupların eksik kalan ihtiyaçlarının giderilmesi veya hiç yapılamayanların yapılması, sosyal hizmetlerin yaygınlaşması gibi amaçları vardır. Bu amaçlara bağlı olarak da bu gönüllü kuruluşa, Londra Bexley Belediyesi, yerel ilçe halkı ve diğer kuruluşlar bağış ve destekleryoluyla hem finansal kaynak hem de insan kaynağı desteği sağlamaktadır. (BVSC Annual Review 2015–2016, 2016: 4-5, 21).

Yaşlılara sunulan birçok sosyal hizmet türleri de engelli bireyler içinde yerel yönetimler tarafından sunulmuştur. Her iki dezavantajlı grubun sorun alanları konusunda kesişen

beslenme gereksinimlerini yeterince karşılanmasından sorumlu kılınmıştır. Bu nedenle yaşlı bireylerin bu tip özel durumlarında eve yemek getirme hizmetlerinin ücret ve masrafları belediyeler tarafından ödenmektedir (Home Meals Service, 2015: 3).

ortak noktalarda benzer hizmetler vardır. Örneğin yerel yönetimler teknoloji tabanlı bir hizmet olan Tele-Bakım hizmeti sunmaktadır. Engelli ya da yaşlı bireyler, çeşitli hizmet şekillerine ihtiyaçları olduğunda telefon ile talep etmekte ve ilgili hizmet sunucusu yönlendirilmektedir. Bu hizmet, gereksinimi olanların desteklenmesi ve kalınan veya barınılan yerlerde bağımsız bir şekilde bağımsız yaşamalarına imkân vermektedir. Bunun yanında acil bir durumda yardım almak veya durumu bildirmek için acil alarm hizmetleri verilmektedir. Teknolojik ve teknik alt yapı ile kurulan butonu, yaşlı ve engelli bireylerin kullandığı anda hizmet birimlerin acil müdahale ettiği bir sosyal hizmet türüdür. Bu hizmetler, farklı yerel yönetimlerin kurduğu bir merkezde veya birim içerisinde 24 saat boyunca muhtaç veya ihtiyaç durumunda olanlara sunulmakta ve talebe göre ya kendi bünyesinden karşılamakta ya da ilgili hizmet tedarikçilerine yönlendirilmektedir (Taşçı, 2010: 234-235, 240-241; Telecare, 2016).

80'ler sonrası İngiltere'sinde yapılan reformların etkileri halen kendini göstermeye devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Sosyal hizmet alanında yerelleşme adına güçlü bir alt yapısı olan İngiltere sosyal hizmet alanında ise piyasalaşma ve özel sektör elinin güçlü olduğu bir yapı daha fazla hissedilmektedir. Federal Almanya da merkezi idarenin çok müdahaleci olmadığı sivil toplum kuruluşlarının öne çıktığı yönetim anlayışı karşısında İngiltere'nin kurduğu sosyal hizmet mekanizması içerisinde güçlü yerel yönetimlerin olduğu ancak piyasalaşmanın öne çıktığı bir yönetim şekli daha öndedir. Örneğin Ulusal Sağlık Hizmetleri ve Halk Sağlığı Yasası ile devlet kurumlarındaki sağlık hizmetleri beraberinde özel sektörün de hızlandırıldığı bir sistem getirilmeye çalışılmıştır. Devlet sağlık kurumlarında tedavi hizmetleri özel sektörün etkin olduğu evde bakım ve sağlık hizmetlerinin olduğu bir zemine doğru kaymaya başlamıştır.

İngiltere başta olmak üzere Almanya gibi Avrupa ülkelerinde genel olarak yerel yönetim birimleri yereldeki sosyal hizmetlerin sunulmasında daha çok karar alma, koordinasyonu sağlama ve denetimleri yürüten yönüyle daha çok öne çıkmıştır. Bu nedenle de merkezin gücünün yerelde dolaylı bir şekilde hissettirdiği belirtilmiştir. Piyasalaşma eğiliminin sosyal hizmet alanında getirdiği en önemli katkı rekabetin ve kalitenin olması iken en büyük zararı ise yoksul kesimlerin sosyal hizmetleri özel sektörden çok fazla alamamasına, sınırlı bir alanda sosyal hizmetlere ulaşması ve ekonomik bağımsızlıkları ile orantılı bir seviyede bu hizmetleri alması söz konusu olmuştur. Bu bağlam Türkiye'de yerel idarelere devredilecek sosyal hizmetlerde merkezi yönetim sosyal hizmet türlerinin belirlenmesini, bu alandaki standart ve ilkeler ile genel strateji ve planlamanın yapılması dışındaki tüm işleri yerel yönetimlere bırakabilmelidir. Böylelikle sosyal hizmetlerin yerelleşmesi daha açık, net ve hızlı olurken belediyelerde bu alanda her açıdan daha fazla ilerleme kaydedebilecektir.

2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet

Yerel yönetimlerin var oluş amacının temelinde yatan nedenlerin başında yerel halkın ihtiyaç duyduğu hizmetlerin etkili, verimli, zamanında ve ihtiyaç odaklı bir şekilde yerine getirilmesi olmuştur. Bu sebeple de yerel yönetimler içinde bulunduğu zaman ve dönemin şartlarına göre en iyi şekilde örgütlenerek mali kaynak ve gereken diğer imkânlara ulaşma çabasında bulunmuştur.

Yerel idarelerin, ilk kurulduğu tarihten bu yana toplumda ekonomik, sosyal ve yönetim gibi çeşitli alanlarda birçok önemli işlevi olmuştur. Ülkelerin tarihi, kültürel, sosyal ve yönetsel yapılarına bağlı olarak aynı değişimleri, yenilikleri ve kazanımları gerçekleştirememiş olsa bile toplumların temel gereksinimleri olan eğitim, sağlık, konut, sosyal yardım ve hizmetler gibi ihtiyaçların karşılanmasının büyük bir kısmını yerel yönetimlerce gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Sezer ve Vural, 2009: 800).

2.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’deki mevcut yerel yönetim idare yapıları ile çalışma şekilleri hiç kuşkusuz tarihi deneyim ile kültürel mirasın sonucu meydana gelmiştir. Bu bakımdan tarihsel olarak yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile gelişim seyrini irdelemek genel düzeyde yerel yönetimlerin özelde ise belediyelerin var olma amacının anlaşılmasını daha da kolaylaştıracaktır.

2.2.1.1. Tarihi Süreçte Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışına ve gelişimine tarihsel olarak baktığımızda iki devletin yerel idare şeklini ele almaktayız. Bu bağlamda yerel yönetim konusunda bu devletlerden bir tanesinin büyük bir miras bıraktığı diğerinin ise bu miras üzerine eksiklikleri de gidererek zamanın ihtiyacına göre yeni bir yönetim yapısını kurmuştur. Bu devletlerden ilki Osmanlı Devleti iken diğeri ise Türkiye Cumhuriyeti Devleti’dir. Dolayısıyla her iki devletin yerel yönetimleri irdelenerek belediye yönetimi ekseninde ele alınmıştır.

2.2.1.1.1. Batılılaşma Sürecinde Yerel Yönetimler

Türkiye için yerel yönetimleri ele aldığımız zaman geçmişi çok uzun ve eski tarihlere dayanmamaktadır. Çünkü Osmanlı Devleti döneminde yerel yönetimlerin Batılı tarzda ve günümüzün modern yapılanmasına kaynaklık edecek kuruluş tarihi ancak 19. yüzyılın birinci çeyreğinden sonra başlamıştır. Bu bakımdan Osmanlı Devleti’ndeki yerel yönetimlerin varlığı Tanzimat Fermanı’nın ilan edilmesi ile ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Türk tarihinde modern anlamda bir yerel yönetim geleneği çok eski olmayıp Osmanlı Devleti’nde de Tanzimat Fermanı’nın ilanına kadar da görülememiştir.

Osmanlı Devleti’ne genel olarak incelendiğinde imparatorlukla yönetilen diğer tüm devletlerde olduğu gibi demokratik yerel yönetimler olmamıştır. Devlette geleneksel olarak merkezîyetçilik ve mutlakîyetçilik ilkeleri etkili olmuş ve imparatorluğun temel kuruluş felsefesi ile siyasal sistemin bir parçasını teşkil etmiştir. Ancak devlet idaresi sisteminde ayrıcalıklı bölge ve eyaletlerin var olduğu durumlar da olmuştur. Bazı bölge ve şehirlerde toplumun ileri gelenlerine kısmen özerk yönetim hakkı tanınmış ve bunlar bu yerleri yönetmiştir. Bu bakımdan kısmen de olsa Osmanlı Devleti’nde bir yerinden yönetim yapısı kurulmaya çalışılmıştır. Bu şekil yerel yönetim yapılanmasına Mekke, Medine ve Hicaz şehirleri örnek olarak verilmektedir. Bu şehirlerde kurulan geleneksel yerinden yönetim sistemi içerisinde Hz. Peygamberimizin soyundan gelen kişiler yönetime getirilmiştir. Bunun yanında Trablusgarp, Tunus ve Cezayir eyaletleri de aynı yönetim anlayışından hareketle yönetim şekli kurularak idare edilmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 62-63).

Eyalet sisteminin hâkim olduğu Osmanlı'da yönetim şekli eyaletler, eyaletlerden sancaklara, sancaklardan kazalara ve köylere (kariyerlere) ayrılan bir yönetim kademesi kurulmuştur. Askeri esasların ve toprak yönetim sistemine dayalı kurulan bu idari kademelenme sadece Osmanlı Devletine özgü bir model olmuştur. Bu yönetim modeli belli bir düzeye kadar âdem-i merkeziyete izin vermiş fakat merkeziyetçi yanının daha ağır geldiği bir yönetim biçimi sergilemiştir. Eyaletlerin merkezi yönetime tam olarak bağlı olmadığı ancak tam da bağımsız olmadığı, tüzel kişiliklerinin, seçilmiş meclislerinin veya belediye başkanı gibi yerel halk tarafından seçilen bir yöneticileri olmamıştır. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'ne özgü olan bu yerinden yönetim modelinde ne tam merkeziyetçi ne de âdem-i merkeziyetçi bir anlayışın varlığı ortaya çıkmıştır⁴⁷ (Nadaroğlu'ndan aktaran Karakılçık, 2013: 115).

Osmanlı dönemindeki şehirler, belirli bir döneme kadar yerel yönetimler yönünden hizmetlerin ele alınarak etkili bir biçimde yürütülen alanlar olma özelliğinden uzak kalmıştır. Kentler hizmetlerin yürütüldüğü mekânlardan ziyade ağırlıklı olarak ülke genelinde söz sahibi olan imparatorluk ile hanedanlığın etkisinde kalan, siyasi ve idari sistemin önemli bir uzantısı ve parçası olan bir özellik sergilemiştir. Ekonomik, sosyal ve siyasal yönleri itibarıyla batılı kentlere kıyasla Osmanlı şehirleri bu taşıdıkları özellikler nedeniyle farklılaşmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 107). Bu nedenle kentlerin idaresi, yerel yönetim yapılanması yerine merkezin gönderdiği kadılar eliyle, yerel nitelikli hizmetler ise topluma özgü farklı kurumlar ile yerel halkın kurup desteklediği kuruluşlar tarafından yerine getirilmiştir. Dolayısıyla kentsel alanlar Osmanlı'da merkezi yönetim denilebilecek imparatorluğun hem siyasi ve idari sistemin temel bir parçası hem de sosyal, ekonomik, dini ve kültürel birçok farklı olgu ve işlevlerin merkezi konumunda olmuştur.

Osmanlı'daki güçlü ve merkezi yönetim yapılanması uzunca bir süre devam etmiştir. Merkezi yönetimin güçlü olmasında hanedanlığın tek sahibi ve başı olan padişahın yönetimle ilgili tüm yetkileri elinde toplaması ve bu yetkileri istediği şekilde dağıtıp toplayabilmesi ve ihtiyaca göre yönlendirebilmesinden kaynaklanmıştır. Dolayısıyla güçlü merkezi yönetimin olduğu yerde yerel yönetimlerin çok fazla geliştirilip genişlemesine uzun bir zaman gerek duyulmamıştır. Ancak yerel düzeydeki hizmetlerin sunulması için çeşitli kurum ve kuruluşlar ile yetiştirilmiş önemli kişiler yönetici rolünde bir takım görevleri üstlenmişlerdir. Bu bağlamda bu tür ve benzeri görevleri yüklenen kurum veya yöneticilerin başında kadılar gelmektedir. Bunların dışında yerel halkın, kente özgü sosyal ve ekonomik şartlara göre geliştirdikleri sektörlere yönelik kurdukları

⁴⁷İstisnai olarak Doğu Anadolu'nun kimi bölgesinin yönetim biçimi, aşiret ya da kabile şeklinde yaşayan toplulukların başında olan kişilere ait ve irsî nitelikte olan sancaklar eliyle kurulmuştur. Bunların yönetim yapılanmaları ve idare şekilleri âdem-i merkeziyetçi anlayışına daha uygun ve yakın idi. "Hükümet" olarak isimlendirilen bu sancaklar, tımar rejimine tabi beylerbeylik sınırı içinde olmalarına rağmen bölgesel bir özerkliğe sahip olmuşlardır (Özer ve Akçakaya, 2014: 63). Ancak yine de tam anlamıyla özerk ve demokratik olan ve günümüz anlamında tam bir âdem-i merkeziyetçi yönetimden bahsetmek zordur. Çünkü Osmanlı Devleti o günün şartları gereği bir imparatorluk devleti ve 3 Kıta'ya hâkim olan, sıkı devlet gelenekleri olan bir devlettir.

loncalar⁴⁸ ile farklı amaçlar için kurulan vakıf ve dernekler yerel alanlarda çeşitli türdeki kamusal nitelikteki hizmetleri yürütmüşlerdir (Göksu vd., 2009: 12-13).

Tanzimat'ın ilanına kadar Osmanlı Devleti'nde kentler önemli işlevlerin görüldüğü mekânlar olmuşlardır. Bu bağlamda şehirler, kadıların, vakıfların loncaların faaliyetlerinin yürütüldüğü, ortak ihtiyaç ve gereksinimlerin karşılandığı yerleşim yerleridir. Tanzimat dönemi öncesinde kadılar birçok görevleri üstlenerek belediye hizmetlerini, hükümet ve yargı işlerini yürütmüştür. Belediye işleri günümüz yerel yönetim birimi olarak yaptığı çeşitli hizmetlerden daha ziyade denetim ve tarh⁴⁹ gibi kolluk görevlerini yerine getirmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 63).

Batı tipi bir yerel yönetim örgütlenme şekilleri olmadığı için Osmanlı'nın klasik döneminde yerel hizmetler çeşitli kurumlar eliyle sunulmuştur. Bu hizmetlerden bir kısmını da kadılık kurumu yüklenmiştir. Şehir, kasaba ve köylerin güvenlik, asayiş, adli konular ve belediyeye yönelik hizmetleri bu kurum yapmıştır. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nde kent yönetimine ilişkin adli, idari ve belediye işleri bir arada sunulmuştur. Bu farklı fonksiyonları ile ayrı hizmetleri olan bu işlerin tümünü birlikte yürüten kurum, kadılık kurumuydu. Bu bakımdan Osmanlı Devleti'nin şehir idaresinin temelini kadılık kurum meydana getirmiştir. Bu kurumun başında olan kadının subaşı, naib, imam, muhtesip, mimarbaşı gibi yardımcıları⁵⁰ bulunmaktaydı (Ökmen ve Parlak, 2010: 112-113).

Belediye hizmetleri konusunda kadıya yardım eden muhtesip esnafın dükkân ve işyerlerinin denetimi, tüketim maddelerindeki verginin belirlenmesi, çarşı ve pazarın temizliği ile düzenin sağlanması, ölçü aletlerinin kontrol edilmesi, gıdaların denetimi ve belediyenin diğer yaptırımlarının uygulanmasından sorumlu olmuştur. Bu yönüyle günümüzün belediye hizmetlerinden olan zabıta hizmetleri ile bunlara ilişkin diğer hizmetlerle ilgili görevler bütünüyle muhtesip yapmaktaydı. Muhtesibin tüm görevlerini yerine getirirken kadıya karşı da bir sorumluluğu bulunmaktaydı (Eryılmaz, 2011: 201-203).

Kadılar, Osmanlı kentinin idaresini yapan amirlerdi. Kentin yargı ve güvenliği ile ilgili temel sorumluluk sahibi olması yanında vakıf ve loncaları denetleyen, onların mali konularından sorumlu baş otorite ve görevlisi durumundaydı. Kadılık dairesi, hem mahkeme hem de belediye hizmetlerinin yürütüldüğü yer olup noterlik, belediye işleri, vakıfların teftiş edilmesi, merkezden gelen emir ve fermanları hakla duyurulması, vergi işleri gibi görev ve sorumlulukları bulunmaktaydı. Kadı ve yardımcılığı belediye hizmetlerini bizzat kendileri yerine getirmek yerine bu hizmetleri yaptırmak, takip etmek

⁴⁸Osmanlı Devleti'nde kurulan esnaf kuruluşlarına verilen genel addır.

⁴⁹Vergi koyma, vergilendirme,

⁵⁰Subaşı, şehrin güvenliğinden sorumlu emniyet amiridir. Naib ise yargı işlerinde kadıya yardım eden kişidir. Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde kadıya karşı sorumlu olan kişiye muhtesip (belediye memuru) adı verilmişken resmi kurumların yapılması ile onarılmasında sorumlu olan mimarların başındaki görevliye de mimarbaşı denilmiştir.

ve bu konulara ilişkin yerel halkı vakıf, dernek gibi kurumlar etrafında toplama ve örgütlenme görevleri vardı (Özer ve Önen, 2016: 322).

Yerel hizmetler ile kente özgü konuların yönetime ilişkin görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi bakımından Osmanlı Devleti'ndeki yerel yönetim sistemi ile X.-XVI. yüzyıllar arasında Avrupa'da ortaya çıkan fikir çerçevesinde kurulmuş çeşitli kurum ve yönetim sistemleri birbirinden oldukça farklı bir niteliğe sahip olmuştur. Bunun temel nedenlerinden biri Osmanlı Devleti öncesinde güçlü bir Türk ve İslam yönetim geleneğinin uzun süredir devam etmesi ve kent ölçeğinde önemli bir düzeyde yapı ve işlevlerinin gerçekleştirmiş olmasıdır (Ökmen ve Parlak, 2010: 110). Dolayısıyla Tanzimat'ın ilanına kadar bu güçlü geleneksel yapı ile yönetim sisteminin işleyiş biçimi Osmanlı Devleti'nde de devam ederek kadılık kurumu ve diğer çeşitli kuruluşlar ve gelenekleri şeklinde sürdürülmüştür.

Adli, idari ve beledi yetkilerinin tamamına yakınına sahip olan kadı, atamayla göreve getirilen, ihtiyaç halinde verilen tüm bu yetkileri kullanan, şehir ve kasabalarla ilgili konularda kişileri görevlendiren, gerekli hizmetler ile görev ve sorumlulukları yaptırان bir devlet memuruydu (Es, 2008: 30).

Kadılık kurumunda kadılar tarafından yürütölen beledi hizmetler günümüzdeki uygulamalarda olduğu gibi geniş bir düzlemde yapılmamıştır. Yerel yönetimler bağlamında beledi ve yerel hizmetler hem halk hem de çeşitli örgütler vasıtasıyla yürütölmeye çalışılmıştır. Vakıf ve esnaf kuruluşu olan loncalar ile dernek tarzındaki halk tarafından kurulmuş veya bir araya gönüllü olarak gelen topluluklar bu hizmetleri yapmıştır. Örneğin çarşı ve pazarların düzenlenmesi, asayiş, temizliği gibi hizmetleri esnaflar tarafından kurulan loncalar yürütmüştür (Göksu vd., 2009: 13).

Feodal batılı devletlerde kurulan kentlerden çok farklı bir kent olgusu anlayışı Osmanlı'da kurulmuştur. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'ndeki şehirler, hem yerel yönetim hizmetlerin sunulması hem de kentin idari ve siyasi bir sistemin içerisinde yönetilmesi bakımından loncalar önemli bir faktör olmuştur. Osmanlı kentlerinde, devletin varlığı ve gücü en iyi şekilde hissettirilmesi karşın tekelci olmamaya özen göstermiş lonca ve vakıf gibi kurulumları teşvik edip kentlere özgü yerel nitelikli çeşitli hizmetlerin yürütölmesi için desteklemiştir. Böylece merkeziyetçi bir anlayışın içinde yer alan kentsel alanlarda hem ihtiyaç duyulan yerel hizmetlerin yapılması hem de küçük ve orta sınıf esnafların ekonomik sıkıntılar ile kapitalizmin etkilerinden korunması için vakıf ve loncalar, Osmanlı'nın yerel yönetim alanında çok önemli görevler üstlenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 108-109).

Geleneksel Osmanlı Devleti yönetiminde yerel alandaki kamusal hizmet ve işlerini yürüten kurumlardan biri de loncalardır. Mesleki bir örgütlenme şekli olan loncalar hiyerarşi bir yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup dönemin yerel sivil toplum örgütlenme kuruluşlarıdır (Es, 2008: 30). Çeşitli meslekleri icra eden esnaflar, ekonomik hayatın dışında çarşı ve pazardaki dükkân ve işyerleri ile bunlara ait mekânların belirli bir kural ve nizam içerisinde faaliyetlerde bulunmasına ve diğer ilgili belediye hizmetlerinin yürütölmesinde loncalar eliyle imkân bulmuşlardır. Bu bağlamda çarşı ve pazarların kurulması, yollarının yapılması, bunların bakım ve temizliği, su ihtiyacının karşılanması,

esnaf ve meslek erbapları ile personelinin eğitilmesi, malların kaliteli ve belirli standartlara göre çıkarılması gibi konular bu loncalar sayesinde çözümlenmiştir. Loncaların gerçekleştirdikleri bu tür tüm hizmetlerin maliyet ve giderleri de yine loncaların bünyesinde oluşturdukları Avarız Sandıkları⁵¹ karşılamıştır. Bu sandıklar aynı zamanda sosyal yardımlaşma ve dayanışma içinde çeşitli görev ve işlevler de görmüştür (Özer ve Akçakaya, 2014: 64-65).

Yerel yönetim alanında Osmanlı'da loncalar, kentsel alanlardaki yönetimde etkili olabilmişlerdir. Çünkü loncalar sayesinde esnaflar idarede sözsahibi olup alınan kararlara katılabilmıştır. Esnaflar tarafından kurulan loncaların başında yine esnaflar tarafından seçilen ve esnaf kethüdası adı verilen bir başkan olurdu. Seçilen bu başkanda yine kadı tarafından sicile kaydedilirdi. Böylece loncalar hem merkezi yönetim tarafından kabul edilmiş sayılır hem de esnafın kentsel mekânlardaki konularda bir söz sahibi olmasının resmi yolu da açılmış olurdu. Bu bağlamda loncaların belli başlı görevleri iki temel alanda toplandığı söylene bilinir. Bunlardan ilki, mesleki alandaki faaliyetlerdir. Meslek sahibi kişiler ile esnafları ilgilendiren eğitimden denetlenmeye çarşı ve pazarların düzenlemesinden temizliğine kadar çeşitli konularda hizmet ve rehberlik etmektir. Bu görevler daha çok içe dönük olan esnaf ve zanaatkâr ile üyelerini ilgilendiren hizmet faaliyetleri olmuştur. Loncaların ikinci tür görevi ise merkezi yönetim ile yerel halk arasında bir köprü vazifesi görmesidir. Merkezin taşradaki temsilci olan kadı ile birlikte çalışarak yerel halkın sorunlarına çözüm üretme, ihtiyaçlarını giderme, esnaf, tüccar, meslek erbabı ile çarşı ve pazarların sıkıntıları dile getirme, merkezi yönetim ile kadının emir ve kurallarının uygulanmasına yardımcı olma gibi çeşitli görevler üstlenmişlerdir (Es, 2008: 32).

Selçuklu Devleti ile İslami bir gelenekten gelen loncalar, Osmanlı'nın kentlerinde çok etkili olup sosyal ve ekonomik hayatın ana eksenini belirleyip çizmiştir. Kentlerdeki her bir çarşı ve pazar yerlerinde lonca örgütleri esnaf, zanaatkâr ve sanatkârlar tarafından kendi aralarında kurmuşlardır. Bu örgütlenme sayesinde dayanışma, yardımlaşma, görüş alış verişinin yapıldığı, çarşı ve pazarların bir düzene koyulup aydınlatma, temizlik gibi gerekli hizmetler yerine getirilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde loncalar, örgütlü birer sivil toplum kuruluşları görevini üstlenerek devlet ile yerel halk arasında ara bir kurum olmuştur. Merkezi yönetimin birer uzantısı gibi taşrada çalışarak merkezden gelen yasa, ferman gibi emir ve kuralların uygulanmasına aracılık ederek devlet ile yerel halk

⁵¹Avarız, Osmanlı'da kazancı olan ailelerden alınan bir vergi türüdür. Özellikle savaş zamanında bu vergi alınmıştır. Bu verginin alınabilmesi içinse bir kazancın olması ve bu kazancında belirli bir düzeyde olması şarttı. Yoksa yaşamını idame ettirmeye zor yeten bir kişinin kazancından veya gelirinden vergi alınmaktaydı. Ancak bu vergiden çalışamayanlar, engelliler, düşkünler, kimsesizler gibi dezavantajlı olan insanlar muaf tutulmuştur. Buna benzer bir durumda hayır sahibi kişiler tarafından mahalle, köy gibi yerleşim yerlerinde yaşayan kimselerin bu vergiden muaf olması için avarız vakıfları kurması ile ortaya çıkmıştır. Hastalara, ihtiyaç sahiplerine yardım edilmesi, fakir cenazelerinin kaldırılması, camilerin, eğitim kurumlarının, bakımı, ısıtılması ve aydınlatılması, cadde, sokak ve kaldırımlar ile suyollarının onarımı gibi birçok sosyal hizmet ile muallim, imam gibi görevlilerin ücretleri ve diğer avarız vergileri bu vakıf ile vakfa ait gelirlerden karşılanmıştır. Avarız Sandıkları ise vakfın para ve gelirlerinin saklandığı kasalardır (Abay ve Ceylan, 2011: 11).

arasında denge sağlayan ve ilişkileri geliştiren işlevleri olmuştur. Böylelikle loncalar, Osmanlı Devleti'nin kentsel alanlarındaki yerel yönetimin özerk bir çekirdeğini oluşturmuştur (Karakılçık, 2013: 117).

şehirlerin yönetiminde Osmanlı'ya özgü olan özelliklerden bir tanesi de loncaların kurulmuş olmasıdır. Çünkü loncalar, hem toplumun belirli bir amaç etrafında birleşerek ekonomik ve sosyal hayatın belirli bir düzen içerisine girmesinde hem de toplumsal ihtiyaçların giderildiği hizmetlerin yerine getirilmesinde etkili olmuştur. Yerel yönetim içerisinde loncaların etkili olması zanaatkarların ve esnafların hem ekonomik alanda hem de sosyal yaşamda sosyal adaletin ve eşitliğin temel dinamiklerini oluşturmuştur. Böylece kent yönetiminde birey ve toplum hayatının kalitesi ve esenliği korunmaktaydı. Dolayısıyla loncaların kurulmuş olması merkezi yönetimle yerel halkı arasında yönetim ve birliktelik bağını kuvvetlendirirken aynı zamanda yerel yönetim sistemi içerisinde halkın etkili olduğu özerk bir çekirdek de ortaya çıkmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 111-112).

Osmanlı Devleti'nde loncalar dışında vakıflar da kentsel alanlardaki çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesinde ön plana çıkmıştır. Çünkü günümüzdeki yerel yönetim birimi olan belediyelerin yaptığı hizmetler gibi Osmanlı'daki beledi hizmetlerin yürütülmesinde vakıflar da önemli birtakım rol ve görevler üstlenmişlerdir.⁵² Bu bakımdan vakıflar, şehirlere suyun getirilmesi ve dağıtımı, sokak ve caddelerin düzenlenmesi ve temizliği, park ve bahçe gibi sosyal alanların yapılıp korunması, mezarlıklar, dini kurumlar gibi mekânların belirlenip kurulması, yol ve köprülerin yapılması, halk sağlığının korunması gibi birçok hizmetleri yerine getirmişlerdir (Özer ve Önen, 2016: 322).

Osmanlı Devleti'nin kent ve yöresel alan yönetimindeki vakıflar, günümüzün yerel yönetimleri gibi sunduğu çeşitli sosyal hizmetler bakımından önemli bir kurum olmuştur. Hukuki ve dinsel yönleri de olan vakıflar, sosyal ve ekonomik hayatın şekillendirilmesinde oldukça etkili ve belirleyici olmuşlardır. Eğitim başta olmak üzere, sağlık, sosyal yardım ve sosyal hizmetler, belediyecilik, şehircilik gibi alanlarda vakıflar önemli görevler üstlenmişlerdir. Bu bakımdan vakıflar, ihtiyaç sahibi kişiler başta olmak üzere, kadınlar, çocuklar, yaşlılar, düşkünler, kimsesizler, engelliler için çok önem arz eden bu sosyal hizmetleri üretmiş ve çeşitli kurumları topluma kazandırmıştır. Vakıflar bu tür hizmetleri ve kuruluşları topluma sunarken Osmanlı Devleti'ne yük ve sorun olmadan yarış psikolojisi içinde halkın ve devletin desteğiyle birlikte kişilerin şahsi girişim ve çabaları neticesinde hayata geçmiştir. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nde yerel

⁵²Osmanlı Devleti'nin kentsel alan yönetimindeki yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde vakıfların yeri önemsenmeyecek derece de büyük olmuştur. Kimi zaman merkezi yönetimin temsilcisi olan kadılık kurumunun yaptığı hizmetleri dahi geçebilmiştir. Bu nedenle vakıflar, yerel alandaki sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinde katkısı çok büyük olmuştur. Bu nedenle Osmanlı Devleti, vakıflara çok büyük bir destek vermiş ve yerel halkı da bu yönde yönlendirerek onları vakıflarda etkin olması için teşvik etmiştir. Dolayısıyla vakıfların yerel alan ve bölgelerde yerel nitelikli sosyal hizmetleri yapmasında nedenleri başlıca nedenleri olmuştur. Bunlar, Osmanlı halktan belirli alanlar dışında (haraç ve cizye gibi) vergi almaması, bu alanda özellikle halkın teşvik edilmesi, arazilerin vakıflar için işletmeye açılması, halkın vakıflarda çalışarak hem çeşitli yönlerden faydalı birey olması hem de istihdamın olması ve sosyal hizmetlerin bedelsiz sunulması gibi nedenlerdir (Özer ve Önen, 2016: 322).

yönetim birimi olan kadılık kurumunun kentsel alanlardaki asayiş, güvenlik ve yargı hizmetleri dışında kalan diğer tüm sosyal hizmetler loncalar ile vakıflar aracılığıyla gerçekleşmiştir (Abay ve Ceylan, 2011: 8).

Vakıflar, kentsel mekânlarda şehir hizmetlerinin sunulmasında önemli görevler ve sorumluluklar taşımışlardır. Vakıflar, belirli bir mal ve eşyayı toplum yararına yönelik belirli bir hizmet veya hizmetler şeklinde sürekli olarak üretilmesi ya da sunulması yoluyla sosyal veya ekonomik nitelikli hizmetler üretmişlerdir. Bu bakımdan Osmanlı Devleti vakıfları günümüzde belediye ve bayındırlık hizmetleri ile sosyal nitelikli hizmetleri konularında önemli bir kısmını üstlenmişlerdir. Cami, mescit gibi dini kurumlar, medreseler, hamamlar, imarethaneler, tabhaneler (dinlenme yerleri), çeşmeler, köprüler, darüşşifalar, kervansaraylar, hanlar gibi tüm sosyal alanlara yönelik hizmetleri vakıflar gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Dolayısıyla Osmanlı Devleti’nde Tanzimat öncesinde vakıfların sundukları hizmetler sağlık hizmetleri, sosyal yardım ve sosyal hizmetler, eğitim ve kültür hizmetleri, alt yapı ve bayındırlık hizmetleri şeklinde sıralana bilinir (Es, 2008: 30).

Genel olarak vakıf sistemi, Osmanlı Devleti’nde günümüzün modern belediyelerinin sunduğu çeşitli birçok yerel hizmetleri gerçekleştirmiştir. Bu sistemin varlığı o kadar geniş ve etkili bir model olmuş ki sadece insanlar için kurulmayıp hayvanlar için de hizmet eden vakıflar kurulmuştur. Sadece yaralanan leyleklerin iyileştirilmesi ve bakımı amacıyla kurulan ve geliri sadece bu leylekler için harcanan bir vakfın kurulmuş olması, vakıfların toplumda ne kadar yaygınlaşıp hizmet götürdüğünü göstermektedir. Bu derece de hassas davranılarak ayrıntıya dikkat edilen Osmanlı Devleti’nin kentlerinde yerel yönetim birimleri şeklinde hizmet üreten kurumlar arasında vakıflar da yer almıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 110).

Tanzimat öncesi Osmanlı’da yerel hizmetlerin sunulmasındaki aktörlerden biri olan vakıflar, kurdukları sistemle yaptıkları hizmetler neticesinde önemli bir düzeye ulaşmışlardır. İnsanlar bu dönemlerde vakıflar aracılığıyla okul, hastane, kütüphane, aşevi, çeşme gibi topluma yararlı olan ve yıllarca hizmet veren kurum ve eserler yaptırarak sosyal ve kültürel hayata önemli katkılarda bulunmuşlardır. Çok çeşitli alanlarda hizmet üreten vakıflar su ve alt yapı gibi şehircilik hizmetlerinden insanlara ve hayvanlara varıncaya kadar geniş bir alanda yerel nitelikli hizmetleri karşılamışlardır (Göksu vd., 2009: 13).

Osmanlı Devleti döneminde lonca ve vakıflar, günümüz yerel yönetimler tarzında hareket ederek ve kimi durumlarda da devletin yerine geçerek sosyal ve ekonomik alanda önemli görevler icra ederek toplumdaki sosyal refah seviyesini en üst noktalara taşımaya gayret etmişlerdir. Özellikle devletin yerel nitelikli hizmetlerde çok geniş bir boyutta faaliyet yürütmediği için bu kuruluşlar, kent yönetimlerinde yerel nitelikli hizmetlerde çok etkili olup kendilerine alan kazanmıştır. Meslek örgütlenmeleri olan loncalar hem mesleki olarak zor durumda olan üyelerin ihtiyaçlarını karşılamış hem de sosyal yardımlaşmayı mümkün hale getirmiştir. Vakıflar ise muhtaçların, yaşlıların, çocukların, kadınların kimsesizlerin vb. diğer gruptaki kişilerin her türlü ihtiyaçlarına odaklanarak gıdadan

barınmaya ve sağlığa kadar hangi düzeyde temel gereksinimler var ise o düzeyde yardım ve çeşitli sosyal hizmet türlerini sunmuşlardır (Kesgin, 2012a: 63).

Modern anlamda yerel yönetim birimlerinin kuruluş çalışmaları Osmanlı'da Tanzimat Dönemi ile başlamıştır. Tanzimat öncesinde Avrupa'da görülen yerel yönetim sistemi Osmanlı Devleti'nde olmamıştır. Fakat süreç içerisinde devlet sınırları içerisinde kentlerin büyümesi, azınlıkların faaliyetleri, devletin güçsüzleşmesi ve geleneksel yerel yönetimlerin idare ve hizmet noktasında yetersiz gelmeye başlaması Osmanlı'da yeni bir tarzda yerel yönetimlerin kurulmasında etkili olmuştur. Bu bağlamda 19. yüzyılda Avrupa'ya doğru Osmanlı'nın yönelmesiyle birlikte günümüz yerel yönetimlerinin temelini oluşturacak yeni yerel yönetimlerin ilk adımları atılmıştır. Ancak reformistler, kurulan yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımını sağlamak veya yerinden yönetim anlayışını kazandırmak gibi yenilikler yerine batılı tarzda kentlere kavuşmak, yeni yönetim idaresiyle merkezi yönetimin gelirlerini arttırmak ve taşradaki nüfuzlu gruplar üzerinde yeniden otorite kurarak önceki gücüne kavuşmak gibi çeşitli amaçlara yönelik çalışmışlardır (Özer ve Akçakaya, 2014: 65).

Batılı tarzda modernleşmenin ilk adımı Tanzimat Dönemi'nde atılmıştır. Modernleşme olarak görülen bu dönemde her konuda yapılmaya çalışıldığı gibi batılılaşma fikri yerel yönetim alanında da kendini göstermiştir (Es, 2008: 32-33). Bu çerçevede Osmanlı'nın idari devlet yapılanması içerisinde yerel yönetimler alanında köklü değişikliklere gidilmiştir. Çünkü Tanzimat öncesinde yerel hizmetler, vakıf ve loncalar eliyle yürütülmüş ve devletin çok fazla müdahil olmadığı bir sistemde kişisel çabalar ile dini inanç ve duygularla hareket edilerek “hayır” amaçlı ve “yarış psikolojisi” içerisinde yürütülmüştür.

1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesi ile başlatılan batılılaşma hareketleri arasında yerel yönetimlerde yer almıştır. 19. yüzyıl Osmanlı Devleti için idari alanda bir gevşeme, çözülme ve sorunların baş gösterdiği bir dönem olmuştur. Bu bakımdan Tanzimat Dönemi'nin başlamasıyla Batı ile olan ilişkiler hız kazanmış ve Batılı tarzdaki kurumlar ile idari yapı ve örgütlenme şekilleri Osmanlı Devleti'ne getirilmiştir. Başta Fransa olmak üzere kimi Avrupa ülkelerinin sosyal ve idari alandaki yapılanma şekilleri, kurumları, hukuki düzenlemeleri Osmanlı'ya ve onun toplumsal yapısına hızlı bir şekilde uyarlanarak yerleştirilmiştir. (Karakılçık, 2013: 118).

Tanzimat'tan önce 18. yüzyıl batısında Avrupalı birçok devlette askeri, ekonomi ve idari alanlarda modernleşmenin hızla ilerlediği ve merkeziyetçiliğin güç kazandığı bir dönem olmuştur. Buna karşın Osmanlı Devleti'nde ise yönetim başta olmak üzere çeşitli alanlarda geri kalmışlığın zirveye çıktığı ve bunun geç de olsa farkına varıldığı bir dönem olmuştur.⁵³Bu bağlamda Osmanlı bir taraftan merkeziyetçi bir yapıyı yeniden güçlü hale

⁵³Osmanlı Devleti'nin bu dönemi, birçok alanda sorunlar yaşadığı bir dönem olmuştur. Bu bağlamda sorunların çözümü için başlatılan reformların ilki 18. yüzyılda askeri alanda 19. yüzyılda ise idari, mali ve sosyal alanlarda yapılmaya çalışılmıştır. Özellikle bu dönemlerde yönetim alanında atılmaya çalışılan reformlar modern kamu yönetiminin kurumsallaştırılmasının ilk adımları olmuştur. İdarenin yeniden düzenlenmesi için gerekli olan mali kaynaklar sıkıntısından dolayı reformlar zorunluluk arz etmiştir. Bu nedenle, Osmanlı'daki gerileme ve çöküşün temel sebeplerinden birisi olan, mali sistemdeki bozukluğun

getirmenin mücadelesine girişirken diğer taraftan da âdemi merkeziyetçi olabilecek uygulamaları hayata geçirmeye çalışmıştır. Osmanlı Devleti'nde reformlarla birlikte uygulamaya çalışılan bu gelişme durumunu “*merkeziyetçilik çağında yerel yönetimlerin gelişmesi paradoksu*” şeklinde ifade etmiştir. Ortaylı'ya göre Türk yerel yönetim sisteminin yaşı, modern merkeziyetçiliğin yaşı ile aynıdır. Avrupa ve batılı devletlerin tersine Osmanlı'da yerel yönetim, Babı Ali⁵⁴'nin imparatorluğu kontrol altına aldığı bir dönemde ortaya çıkmıştır (Ortaylı'dan aktaranlar Ökmen ve Parlak, 2010: 116; Karakılçık, 2013: 119).

Osmanlı Devleti, Tanzimat dönemi ile birlikte taşradaki yerel yönetimlerin yöneticileri karşısında gücünü kaybetmeye başlayan merkezi yönetimin tekrardan eski otoritesine kavuşturularak güçlendirilmesini sağlamaya çalışmıştır. Müslim ve gayrimüslimlerin yönetime katkı yapması amacıyla kurulan meclisler yanında gayrimüslimler ikinci sınıf vatandaş statüsünden çıkarılarak Müslimlerle denk hale getirilerek seçme ve seçilme hakkı verilmiştir. Böylece Tanzimat öncesi dönemde idari alanda yer almayan gayrimüslimler, Tanzimat'la birlikte yönetimde söz sahibi olmaya başlamıştır. Bunların dışında idari alana yönelik yapılan çalışmalarla birlikte yerel yönetim birimleri olan belediye, il özel idaresi ve köyler kurulmaya başlanmıştır (Göksu vd., 2009: 13-14).

Osmanlı, Tanzimat döneminde yaptığı reform ve uygulamalar sayesinde merkezi yönetimin yükünü hafifletmek istemiştir. İdari alanda kimi işleri, yönetilen kişilere yani halka yaptırılması hedeflenmiştir. Bunun içinde vilayet, liva, kaza gibi idari birimler kurularak bu birimlerde meclisler oluşturulmuş ve bu meclislere yerel halktan temsilciler bulundurma hakkı ve fırsatı verilmiştir. Bu tür yönetim birimleri ile birlikte kurulan meclislerde halkın temsil edilmesi şeklindeki uygulamanın temel hedefi hukuki olarak daha adil ve yerinde bir yönetimin sağlanabilmesidir. Bu bağlamda daha adil bir yönetimin kurulabilmesi için kimi durumlarda yerel halkla fikir alış verişinde bulunma, danışma, onlardan yardım alma gibi bir uygulama getirilmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 65).

düzeltilmesi ile reformlara başlanılmıştır. Vergilerin yönetimi konusunda ciddi sorunlar yaşanması ve iltizam usulünün de çözüm olamayışı neticesinde Babı Ali, yerel yönetim alanlarına vali derecesinde yetkili olan “Muhassıllar” göndermiştir. Bu yetkili kişilere, taşrada yardımcı olması amacıyla da “Muhassıllar Meclisi” adında bir kurul oluşturulmuştur. Ancak istenilen sonuçlar elde edilemeyince bu kurullar kaldırılarak yönetim alanında devam eden reform çalışmaları neticesinde yerine “Memleket Meclisleri” kurulmuştur. “Muhassıllar Meclisi”, yerel yönetim kurumlarının ilk örneği olarak değerlendirilmiştir. Her ne kadar bu meclisler, merkezi yönetimin taşradaki bir organı olsa bile bu meclislere yerel halktan kişilerin katılabilmesi yerel yönetimlerin Osmanlı Devleti'ndeki bir başlangıcı ve ilk denemesi şeklinde kabul edilmiştir. Mali konularda merkez adına çalışan bu meclislerin özerk ve hukuki bir kişiliğe sahip olmasa da yerel halkın bu meclislerde yer alması, ortak bir fikirle alınan kararlara katılmaları ve bir irade ortaya koyabilmeleri ilerleyen dönemlerde kurulacak modern ve demokratik yerel yönetimler için önemli bir aşama olarak sayılmıştır. İlber Ortaylı, idari alandaki bu tür gelişmeleri Türk yerel yönetim geleneğinin ilk çekirdeği olarak görmüştür. (Ökmen ve Parlak, 2010: 114, 116-117).

⁵⁴Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde sadrazamlığa yani Osmanlı Hükümeti'ne verilen genel bir isimdir.

Osmanlı Devleti'nde modernleşme çabaları içerisinde yerel yönetimlerin ilk kurumsal yapısı ve çekirdeği olarak “Muhassıl⁵⁵ Meclisi” görülmüştür. Bu meclisler, merkezi yönetim tarafından mali sorunları çözmek için taşralara muhassılların gönderilmesi sonucunda kurulmuştur. Muhassıllar taşradaki vergi yönetimi alanındaki sorunları çözerek Osmanlı'nın mali sıkıntıları sonlandırılması amaçlanmıştır. Vali düzeyinde yetkili olan bu muhassıllar mali sistemi iyileştirip merkeziyetçiliği de pekiştirirken taşradaki yerel halk da bu meclislere katılarak muhassıllara yardım edeceklerdi. Böylece ulaşmak istenilen hedeflere daha hızlı, ortak bir irade etrafında, halkın kararlara katılarak varılmış olunacaktı. Fakat muhassıllardan beklenen hedefler elde edilemediği için kısa bir süre sonra bu yapılanma sonlandırılır. Yerel halkın bu muhassıl meclislerinde görev alması, yönetime ve kararlara katılması yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında önemli bir adım olmuştur⁵⁶ (Karakılçık, 2013: 118-119).

Tanzimat'la birlikte Batılı tarzda ve modern anlamda 1855 yılında İstanbul'da ilk “Şehremaneti” kurulmuştur. Ardından 1864 yılında ise “Vilayet Nizamnamesi” çıkarılmıştır. Genel olarak bu kurumlar, günümüzün modern anlamındaki yerel yönetim kuruluşları ile birimlerinin temellerini oluşturmuştur. Evkaf ve İhtisab Nezaretlerinin kurulması yerel yönetim alanındaki beledi hizmetlerinin görülmesinde yeni bir sistem ve yönetime geçilmiştir. Böylece Batılı tarzda kurulan sistemle geleneksel tarzdaki belediye hizmetlerini yürüten vakıf ve loncalar ile taban tabana zıt olan bir sistem ortaya çıkmıştır. Geleneksel sistemin aksayan yönlerin yerine yeni bir sistemin kurulmaya çalışması hem idari hem de hizmet noktasında bazı zorlukları da meydana getirmiştir. Böyle bir dönemde Kırım Savaşı'nın da yaşanmış olması ve savaşa bağlı İstanbul ve civarında yabancı askerlerin barınmasından dolayı geleneksel tarzdaki yerel yönetim ile onun hizmet sunmasındaki aksaklıklarının çeşitli şekillerde daha da gün yüzüne çıkmasına neden olmuştur. Sonuç olarak eskiyen, zamanın ihtiyaçlarına cevap veremeyen, hizmet üretiminde yetersiz ve güçsüz kalan belediye hizmetleri, yeni bir yapılanma ile güçlenerek yeniden üretilip sürdürülmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda 13 Haziran 1854 yılında çıkarılan nizamname sonucunda kurulan şehremini ile birlikte belediye hizmetlerinde yeni bir dönem, şekil ve yöntem başlamıştır (Uyar, 2016: 3).

Tanzimat'ın ilanından sonra girişilen reformlar Osmanlı'da belediye kurulmasının zemin oluşturmuştur. Batının kurum ve reformlarını inceleyen reformistler Osmanlı Devleti'nde de aynı tarzda bir belediye teşkilatının kurulmasını istemişlerdir. Böyle bir dönemde 1854

⁵⁵ Tanzimat'tan önce, vergi tahsildarına verilen addır. <http://www.tdk.gov.tr/>

⁵⁶ Osmanlı Devleti, muhassıllık veya memleket meclisleri gibi yerel yönetim uygulamalarını üç temel nedenden dolayı yapmıştır. Bunlardan ilki, bu tür uygulamalar ilk defa uygulama konulması ve sorunların çözülmesinde bir reform ve çıkış yolu olarak görmesidir. İkincisi Türk yerel yönetim sistem ve yapısı batılı yönetim sisteminden farklı bir şekilde ortaya çıkmasıdır. Son neden ise Tanzimat'ın meydana çıkardığı durum ve şartlardır. Tanzimat döneminde idari alanda merkeziyetçilik ile âdemi merkeziyetçiliğin birlikte yürüdüğü ve önceki reform ve ıslahat hareketlerinden farklılaşan bir dönemdir. Çünkü Tanzimat döneminin yönetim anlayışında merkeziyetçilik, bürokratikleşme, idari modernleşme ve kurumsallaşma isteği ve iradesi çok güçlü olmuştur. Muhassıllık gibi yerel meclisler, merkezileşirken diğer taraftan da âdemi merkezileşmeye doğru bir zemin oluşturmaya başlamıştır (Eryılmaz'dan aktaran Ökmen ve Parlak, 2010: 117-118; Ortaylı'dan aktaran Karakılçık, 2013: 120).

yılında Osmanlı Devleti ile Rusya Devleti arasında başlayan Kırım Savaşı bu şekilde bir belediye kurulmasına hızlandırmıştır. Çünkü savaş nedeniyle Osmanlı'nın müttefik olduğu devletlerin askeri güçlerin İstanbul'a gelmesine ve Galata bölgesinde kalmaya başlamalarına neden olmuştur. Böyle bir dönemde belediye hizmetlerinin çok zayıf kalması ve hizmetlerin tam olarak yetiştirilememesi sonucunda İstanbul'da büyük bir rahatsızlığa ve soruna neden olmuştur. Böyle bir durumun ortaya çıkması neticesinde batılı tarzda ve modern anlamda bir yerel yönetimin kurulması kararı alınmıştır. Sonuç olarak Osmanlı Devleti'nde Fransa'daki komün idare modeli örnek alınarak Galata ve Beyoğlu bölgelerini kapsayacak şekilde hukuki olarak 16 Ağustos 1854 tarihinde ilk belediye olan "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur. Bu tarihte çıkarılan yasal bir tebliğ ile İhtisap Nezareti kaldırılmış yerine ilk belediye kuruluşu olan şehremaneti getirilmiştir (Es, 2008: 33; Özer ve Akçakaya, 2014: 66; Özer ve Önen, 2016: 323).

Osmanlı'da kurulan ilk belediye olan Şehremaneti idaresi İstanbul'un çeşitli belediye işlerini görmeyle sorumlu olmuştur. Bu bağlamda imar, temizlik, alt yapı, esnaf ve zanaatkarların denetimi, mallar ile fiyatların kontrolü ve ihtiyaç duyulan mallar ile diğer gereksinimlerin temini gibi görevleri olmuştur. Şehremanetin başkanı olan şehremini Babı Ali tarafından atanmakta olup on iki üyesi olan bir şehir meclis de ona yardımcı olmakla görevlendirilmiştir. Kurulan belediyenin özerk bir statüsünün olmaması yanında yerel halkın yönetime katılımı da olmamıştır (Karakılçık, 2013: 125).

Geleneksel Osmanlı Dönemi'ne kıyasla Tanzimat Dönemi'nde yerel yönetim birimi olan Şehremanetin kurulması yerinde bir karar olmuştur. Çünkü Klasik Osmanlı yönetiminde kadının birden fazla alanda çeşitli görevleri olmasından dolayı belediye hizmetlerine çok fazla zaman ayırmaya imkân bulamamıştır. Ayrıca Osmanlı'nın gerileme dönemine geçmesi, sorunların daha da artması ve kentlerin büyümesi gibi çeşitli durumların ortaya çıkması neticesinde kadının belediye hizmetleri ile ilgilenmesini daha da zorlaştırmıştır. Dolayısıyla Tanzimat Dönemi'nde kurulan belediyelerde yerel hizmetlerle ilgilenen tek bir kişinin olması yerinde ve önemli bir karardır. Ancak belediye hizmetlerinde Evkaf Nezaretinin de görevli olması hizmetlerde iki başlılığı doğurmuştur. Ayrıca bürokrasi ile kırtasiyeciliğin artması ve hizmetleri yürütecek tecrübeli personelin yeterli olmayışı belediye hizmetlerinin etkili olmasını zorlaştırmıştır. Bu bakımdan Tanzimat Dönemi'nde belediyeler, sadece kentlerin modernleşmesi için bir aracı görevi üstlenmiştir. Bunun dışında belediyeler yerel alanda demokrasiyi yaygınlaştırmak veya güçlendirmek gibi bir görevi de olmadığı gibi böyle bir fikir ve anlayış içerisine de girilmemiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 66-67).

1855 yılında Şehremanetin fiili olarak belediye teşkilatının kurulması günümüzdeki büyükşehir belediyelerinin üstlendiği görevlere benzer bir görev ve sorumluluk üstlenmiştir. Galata ve Beyoğlu bölgesinde kurulan bu belediyeye, Paris'te bir semtin adı olan "Altıncı Daire" isminden esinlenilerek "Altıncı Belediye Dairesi" adı verilmiştir. Daha sonra 6 Ekim 1868 yılında Galata ve Beyoğlu bölgesinde kurulan bu Şehremanetin tüm İstanbul'a yayılması amacıyla "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" isminde bir nizamname çıkarılarak 14 belediye daha kurulması öngörülmüştür. Ancak bunlardan sadece 4 tanesi (Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz) belediye olarak kurulabilmiştir.

Kurulan bu dört belediye Şehremanetine bağlı iken “Altıncı Belediye Dairesi” ise ayrıcalıklı olduğu için doğrudan Babı Ali’ye bağlanmıştır (Göksu vd., 2009: 14). Ayrıca “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” nin çıkarıldığı yılda tekrardan ayrı bir talimat daha çıkarılarak İstanbul dışındaki şehir, sancak ve kaza merkezlerinde de belediyelerin kurulması da öngörülmüştür. Bu belediyelerde atama ile gelen bir belediye başkanı ile sınırlı bir seçimle seçilen üyelerden oluşan bir meclis kurulmuştur (Es, 2008: 33).

Belediye konusunda 1868 yılında şehremanetleri yeniden ele alan “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” ne göre belediye başkanı olan şehremini merkezi hükümet tarafından atanması ve yürütme organının başı olarak hizmet etme şekli benimsenmiştir. Ancak bu nizamname etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Nizamname ile kurulmasına karar verilen belediye daireleri kurulamamış ve istenilen belediye gelirleri de toplanamamıştır. On dört adet belediye kurulması kararlaştırmasına rağmen kurulamayan bu belediyelere başkanlar tayin edilmiştir (Ortaylı’dan aktaran Özer ve Akçakaya, 2014: 69).

Osmanlı yönetiminde ortaya konulan bütün hukuki ve teknik çalışma ve çabalara rağmen hem belediye hizmetlerinin hem de belediye teşkilat yapısının tüm İstanbul’a yayılması tam olarak gerçekleşememiştir. Bundan dolayı da Osmanlı Parlamentosu 1877 yılında “Dersaadet Belediye Kanunu” adında tekrardan bir yasal düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme ile eski belediye yapısında temel reformlar yapmış ve Altıncı Belediye Dairesi’nin de ayrıcalıklı yapı ve konumunu sonlandırarak Şehremanetine bağlamıştır (Göksu vd., 2009: 14-15). Ayrıca 1877 yılında çıkarılan belediye kanunundan önce Selanik, Beyrut, İzmir gibi İstanbul dışındaki şehirlerde belediye kurulması, 1871 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile başlamıştır (Es, 2008: 33). Diğer bir anlatımla İstanbul dışındaki illerde belediye kurulması 1871 yılında kabul edilen nizamname ile ilk kez uygulanmaya başlamıştır. Taşrada belediyelerin yaygın bir şekilde kurulmaya başlaması ise 1877 yılında kabul edilen “Dersaadet Belediye Kanunu” ile olmuştur. Bu belediye kanunu şehirlerin yanında kasabalarda da belediye kurulmasının önünü açması belediye alanında önemli bir gelişme sayılmıştır (Göksu vd., 2009: 15).

Yerel yönetim bağlamında belediyelerle ilgili gerçek anlamda temel bir adımın atılması I. Meşrutiyetin ilanı ile gerçekleştirilmiştir. Çünkü 1876 tarihli Anayasası’ndan ilham alınarak İlk defa Osmanlı Mebusan Meclisi, İstanbul için 1877 yılındaki “Dersaadet Belediye Kanunu” ve İstanbul dışındaki şehirler (taşra vilayetleri) için “Vilayet Belediye Kanunu” ile belediyelerin kurularak yaygınlaştırılmasını hedeflemiştir. Bu kanunlarla birlikte belediyelere ait özel bir tüzel kişilik kazandırılmıştır (Kalabalık’ tan aktaran Özer ve Akçakaya, 2014: 71).

İl özel idareleri Osmanlı Devleti döneminde ilk kez 8 Ekim 1864 yılında kabul edilen “Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi” ile kurulmuştur. İmparatorluğun eyalet teşkilat yapısı vilayetlere dönüştürülmüş ve günümüzde olduğu gibi illerin hem genel bir il yönetimi hem de il özel idareleri kurulmuştur. 1913 yılında çıkartılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı” ile il özel idaresinin organları, görev ve çalışma şekilleri hakkında çeşitli köklü değişikliklere gidilerek il özel idareleri için köklü bir reforma gidilmiştir. Kanunu Muvakkat ile il özel idarelerine tüzel kişilik ve özerklik de tanınmıştır. Kanun ile

getirilen bu köklü değişiklikler uzunca bir süre değiştirilmeden yürürlükte kalmıştır (Göksu vd., 2009: 15).

Günümüzün yerel yönetim birimlerinden bir diğeri olan köyler de yine Osmanlı'da ortaya çıkmıştır. Ancak ilk çıkışı köy adı yerine muhtarlık şeklinde 1829 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Fakat bu tür bir ilk kuruluş şeklinde yerel yönetim bağlamında mülki bir birim ya da amir olarak kabul edilmemiştir. İstanbul dışında ise ilk defa 1833 yılında Kastamonu şehrinde kurulmuştur. Köyün mülki bir amir ve yapılanma olarak kabul edilmesi 1864 yılında çıkarılan Nizamname ile olmuştur. Ancak köyler, bu dönemde tüzel bir kişiliğe sahip değildi.

1871 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile köylerin yetki ve görevleri genişletilerek ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak 1913 yılındaki “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı” ile verilen tüm yetki ve görevler ise tekrar geri alınmıştır. Böyle bir kısıtlama getiren düzenleme karşısında köylerin varlıkları ise sonlandırılmamış ve Cumhuriyet'e kadar da devam etmiştir (Göksu vd., 2009: 15-16).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'a kadar Batılı tarzda bir yerel yönetim ve birimleri bulunmamıştır. Bu bakımdan Tanzimat öncesi yerel nitelikli belediye hizmetlerinin tümü vakıf ve loncalar eliyle yürütülmüş ve tüm bunların denetimini ise kadılar üstlenmiştir. Bu hizmetlerin yapısal dönüşümü 19. yüzyılda Tanzimat Dönemi ile başlamış ve Batılı tarzda o günün döneminde modern yerel yönetim birimi olan belediyeler kurularak çeşitli dönemler farklı şekillerde teşkilatlanma ve görevleri değişikliğe uğramıştır. Ancak Osmanlı Döneminde genel olarak idare alanında güçlü bir merkeziyetçi devlet yapısının olması nedeniyle yerel yönetimler ve belediyeçilik anlayışı otoriter bir merkeziyetçi anlayışla kurulmuş ve uzunca bir süre de merkezi idarenin bir parçası olarak devam etmiştir. Yerel yönetim olarak belediyeler, merkezi yönetimin etkisiyle gölgesi altında varlığını sürdürmek zorunda kalmıştır. Bu bağlamda uzunca bir süre Batılı tarzda ve özerk bir yönetim anlayışıyla çalışmamış ve Cumhuriyet ile ancak bu statüleri tam olarak elde etmeye başlamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlere tüzel kişilik ve özerklik tanınması, meclislere halkın katılımı ve seçimle gelmesi gibi konular yerel idarelere çok geç gelmiştir.

2.2.1.1.2. Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimler

1923 yılında Cumhuriyet'in ilanı ile Osmanlı Devleti'nden idari, siyasi, ekonomik ve sosyal alanlardaki tüm kurum ve kuruluşlar, her türlü kaynak ve varlıklar Türkiye Cumhuriyeti'ne geçmiştir. Cumhuriyetin Osmanlı Devleti'nden aldığı miraslardan birisi de idari alanındaki yerel yönetim kurum ve kuruluşları olmuştur. Ancak devralınan yerel yönetimler mali konuda güçsüz, insan kaynağı bakımından yetersiz, yerel olma özelliğinden uzak bir belediyeçilik sistemi ile karşı karşıya kalmıştır.

Cumhuriyet ile başlayan yeni dönemde kamu yönetimi bağlamında Osmanlı'dan alınan idari alandaki kurum ve kuruluşlar aynen kalmıştır. Ancak Cumhuriyet Dönemi'nde bu kurumlar yeniden ele alınarak yönetim şekil ve organları ile örgütlenme biçimleri değiştirilerek ülke geneline yayılmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler üzerindeki değişiklik ile yenilikler siyasi bir organ olarak görülmeyp daha çok idari bir organ ve

birim şeklinde değerlendirilerek yetki ve görevlerle örgütlenme şekilleri yapılandırılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 137).

Cumhuriyetle birlikte modern bir devlet yapılanmasına hızla geçilmesi için yeni bir Anayasaya ihtiyaç duyulmuştur. Bunun üzerine Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk resmi anayasası olan 1924 Anayasası çıkarılmıştır. Çıkarılan bu Anayasada milli egemenlik devletin bütünlüğü, milletin birliği ve vatanın teklifi konularına dikkat edilerek yerel yönetimler merkezi idare içerisinde oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler geniş bir özerklik esası göre yapılandırmak yerine tüzel kişilikler ile yerinden yönetim ilkelerine göre yapılandırılarak bu çerçevede yerel yönetimlerin yönetileceği 1924 Anayasası'nda belirtilmesi yoluna gidilmiştir. Anayasa'da yerel yönetimlerin açık bir şekilde görev ve yetkilerine değinmek yerine ilkeler üzerinden bir yerel yönetimler ortaya konmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014: 75).

1924 Anayasası'nın 90. maddesi gereği iller, kazalar, kasabalar ve köylerin tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerdir. Ayrıca 91. madde gereği bu yerel yönetim birimleri âdem-i merkeziyetçi bir yapıya sahip olma yerine bu ilkeye yakın olan "tefriki vezaif ilkesi"⁵⁷ ile ilişkilendirilmiştir. Bu ilke, âdemi merkeziyet ilkesine kıyasla daha dar ve sınırlı bir alana sahip olmuş ve özerklik konusuyla da bir bağı olmadığı gibi ona atfen bir ilişki de kurulmamıştır. (Onar'dan aktaran Özer ve Akçakaya, 2014: 76). Ancak 1921 Anayasası Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren diğer tüm Anayasalara kıyasla daha özgürlükçü, güçlü ve âdem-i merkeziyetçi bir Anayasa olmuş ve bu yönde yerel yönetimlere de çok geniş bir yetki ve özerklik vermiştir.

Osmanlı'dan aldığı çeşitli alanlardaki mirasla devlet yapılanmasına hızlı bir giriş yapan Türkiye Cumhuriyeti, Anayasa ile devletin temel yapılanma ve yönetimin şeklini ortaya koymuş diğer yasal düzenlemelerle de yönetim ve hizmetlerle ilgili kurum ve kuruluşların teşkilatlanmaları, organları, görevleri ve sorumluluk alanlarını belirlemiştir. Bu çerçevede de yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere de yer vererek yerel alanlarda idari yapılanma ve özelliklerini ortaya koymuştur. Tüm bu düzenlemelerde gerek Osmanlı'dan alınan miras ve anlayış gerek içinde bulunulan dönemin şartları yapılan reform ve yeniliklerde, merkeziyetçi bir anlayış sürekli göz önünde tutulmuş ve bu anlayış benimsenerek hareket edilmiştir.

105 maddelik bir Anayasa olan 1924 Anayasası yerel yönetimlerle ilgili üç maddede düzenleme yapmıştır. Buna göre ilki coğrafi durum ve konum ile ekonomik şartlara göre mülki yapılanma illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara, bucaklar da köy ve kasabalara bölünmüştür. İkinci olarak da il, ilçe, kasaba ve köyler tüzel kişiliğe sahiptir. Son olarak da illerin tüm iş ve işlemleri yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yönetilir

⁵⁷1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 91. maddesi "vilayetler umuru, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur" şeklinde bir hüküm taşımıştır. Bu hükümle birlikte 1921 Anayasası'nın güçlü, özerk anlayışını ve âdemi merkeziyetçilik ilkesini ortadan kaldırmıştır. Bunun yerine merkeziyetçiliği öne alan "tefriki vezaif ilkesi" benimsenmiştir. Böylece ilerdeki yerel yönetim yapılanmaları bu çerçevede bir örgütlenmeye doğru gidilmiştir. Dolayısıyla merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yetki ve görevler noktasında kesin bir ayrım yapılmayarak merkezi yönetimin bu alana daha rahat müdahale edebilmesinin önü açılmıştır (Onar'dan aktaran Özer ve Akçakaya, 2014: 75).

olmasıdır. Böylece yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler genel bir çerçevede kısa bir şekilde yapılmıştır. 1921 Anayasası illere yerel yönetim ilgili görevlerinde hem özerk hem de tüzel bir kişiliğe sahip olmuştur. Aynı şekilde bucaklar da özerk ve tüzel kişiliğe sahip olmuş seçimle gelen şuraları, yönetim kurulu ile bucak müdürü olmuştur. Ancak ilçelere bir tüzel kişilik verilmeyip kaymakamlar yönetimden sorumlu olmuştur. 21 Anayasası hiçbir dönemde olmayan bir oranda yerel yönetimlere ağırlık vermiş ve yönetim alanında özerk yetkiler vererek daha serbest bırakmıştır. Günümüzde dâhil bugüne kadar 1921 Anayasası'ndan başka yerel yönetimlere bu kadar geniş bir yetki ve olanak veren bir başka Anayasa da olmamıştır. Fakat 1921 Anayasası içinde bulunan dönemin şartları ile koşullarından dolayı hiçbir zaman uygulanamamıştır (Karakılçık, 2013: 131-132).

1961 Anayasası idarenin ancak yasa ile düzenleneceği ve idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün olduğu 112. maddede hüküm altına alınmıştır. Bu Anayasa'da yerel yönetimlere ilişkin olarak yerinden yönetim terimi kullanılmış ve âdem-i merkeziyetçilik esası ve fıkri benimsenmiştir. Böylece yerinden yönetim ilkesi Anayasal bir güvence altına alınmıştır (Onar'dan aktaran Özer ve Akçakaya, 2014: 77). 61 Anayasası'nda il, belediye ve köy şeklinde yerel yönetim türleri belirlenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin yürüteceği bazı yerel nitelikli hizmetlerde açık bir şekilde Anayasa'da belirtilerek anayasal bir güvenceye kavuşturulmuştur.

Alanında uzman kişilerce hazırlanan 1961 Anayasası, özgürlükçü bir yaklaşım ile hazırlanarak birçok yeni kurum ve kuruluşlar devlet yapısına kazandırılmıştır. Anayasa ile yerel yönetimlere verilen hak ve imkânların varlığı özgürlükçü bir anlayışın anayasaya yansıdığını göstermiştir. Bu bağlamda anayasada mahalli idareler il, belediye ve köylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişidir ya da mahalli idarelerin seçimi kanunun gösterdiği hallerde ve zamanda yapılıp şeklinde hükümlerin yer alması özgürlükçü ve kanunilik ilkelerinin göstergesi olmuştur (Ökmen ve Parlak, 2010: 146).

Özgürlükçü bir anlayışla hazırlanan 61 Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili önemli hükümler getirmiştir. Bu bakımdan Anayasa'nın 116. maddesinde yerel yönetimlerin il, belediye, köy halkının ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılayan, yerel halk tarafından karar organları seçilen, denetimleri de yargı ile yapılan birimler olduğu ve görev, yetki, mali konular, kolluk gibi işlemlerin ancak yasa ile düzenlenebileceği belirtilmiştir (Özer ve Önen, 2016: 324). Ayrıca idarenin bütünlüğü ilkesi ile yerinden yönetim esasını bir arada düzenlemiştir. Bunların yanında Anayasa idari vesayet denetimini de ele almıştır. Bu denetim şekliyle yerel idarelerin denetim yolunu açmıştır. Bu yönüyle de Anayasa yerel yönetimlerin özerklik alanını daraltmıştır (Karakılçık, 2013: 132).

1980 yılında yapılan askeri darbe sonrası 61 Anayasası rafa kaldırılmış ve akabinde darbenin bir ürünü olan 1982 Anayasası hazırlanmıştır. Anayasa metni, yürütme erkini oldukça güçlü bir hale getirmiş, merkeziyetçiliği de güçlendirmiş fakat yerel yönetimleri zayıflatmıştır (Karakılçık, 2013: 132). 1982 Anayasası devletin ülke ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğunu belirterek bu yönde bir Anayasa metni hazırlanmıştır. Bu amaçla da bütünlüğü korumak, güçlendirmek ve geliştirmek için merkeziyetçi bir devlet

yapısı oluşturulmaya çalışmıştır. Bu bağlamda idareyi bir bütün olarak ele alarak merkezi yönetimle (madde 126) yerel yönetimleri (madde 127) “İdare” adında ve tek bir başlık altında toplayarak düzenlemeye gitmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 78).

1982 yılında çıkarılan Anayasa’da yerel yönetimler ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek denetim mekanizmasını da bu idareler üzerinde kurmuştur. Böylece merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetimi yasal bir zeminde, sınırları ile konu alanları ve kimlerin bu denetimi yapacağı açıkça belirtilmiştir. Anayasa da yerel yönetimlere ilişkin olarak 127. maddesinde bir düzenleme yapılarak “mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş(...)kamu tüzel kişileridir” şeklinde bir hüküm ortaya konmuştur. Ayrıca yerel yönetimleri ilgilendiren Anayasa’nın 123. maddesi idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliğini, 125. maddesi yargılama yolu ve şeklini ve 126. maddesi idarenin kuruluş ve merkezi idareyi ele alan hükümler yer almıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip, kuruluş ve görevleri yasa ile belirlenen, karar organları seçimle iş başına gelen, organlarının kurulmasına ilişkin yargı yolunun açık olduğu, büyük kentler için özel yönetim biçimlerinin kurulabileceği gibi çeşitli niteliklere sahip olmuştur.

2.2.1.2. Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetimler, Cumhuriyet’ten hemen önce ve kurulduktan sonraki dönemden itibaren ekonomik, coğrafi, sosyal ve siyasal gibi nedenlerden dolayı çeşitli türleri olmuştur. Bu bağlamda cumhuriyetin ilk yıllarında bucak ve kasaba gibi idari yönden yerel yönetim şekil ve yapıları kurulmuştur. Cumhuriyetin ilanından önceki 1921 Anayasası’nda bucak gibi yerel yönetim yapısına seçilmiş şura, yönetim kurulu ve müdürü gibi organlar verilmiştir. Dolayısıyla Cumhuriyet’in ilanından itibaren günümüze kadar devletin belirli bir olgunluğa ve gelişmişlik düzeyine gelinceye kadar yerel yönetimlerde farklı uygulamalarla çeşitli türler gelişen şartlara bağlı olarak değişikliğe uğrayabilmiştir. Ancak Cumhuriyet’in kurulmasından sonra yerel yönetimler temelde belediye, il özel idaresi ve köy şeklinde üç gruba ayrılmıştır. Daha sonra buna dönemin şartları gereği büyükşehir belediyesi eklenmiştir.

Yerel yönetimlerin ilki ve en eski türü köylerdir. Yerel yönetim geleneğinde en eski tür olan köylerin, Osmanlı Devleti’ne kadar uzanan bir geçmişi olmuştur. Köyler bir arada yaşama ve bu yaşama biçiminin ortaya çıkardığı ihtiyaçları giderme, kendilerine yetecek şekilde yaşam ve yerleşim şeklini kuran, ortak yaşama bilincini oluşturan, geliştiren ve çeşitli şekillerde sosyal olmayı sağlayan bir kurum niteliğine ve özelliğine sahip olmuştur. Bu bakımdan Osmanlı Dönemi’nde bile sınırlı düzeyde de olsa yerel yönetimlerin bazı özelliklerini köyler taşımıştır.

Köylerin hukuki varlığının ile tüzel kişiliğine kavuşması geç tarihlerde olsa da örgütlenme ve teşkilatlanma yönünden oldukça eski bir tarihi vardır. Bu bağlamda muhtarlık şeklinde örgütlenmenin ortaya çıkması köylerin de kurulmasına neden olmuş ve yasal olarak da bir zemin olmuştur. İlk muhtarlık adıyla örgütlenme biçimi, İstanbul’da 1829 yılında Müslüman mahallerinde seçilen iki ayrı [“evvel (birinci)” ve “sani (ikinci)”] muhtarlık ile ortaya çıkmıştır. Yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra

asayışı devam ettirmek, vergileri toplamak, mahallelerin düzenini sağlamak ve diğer idari işleri yürütmek için bu muhtarlık örgütlenmesi ortaya çıkmıştır. Muhtarlar kadıların bir kısım görevlerini üstlenerek merkezi yönetim ile yerel halk arasındaki ilişkileri yürütmüştür (Eryılmaz ve Ortaylı'dan aktaran Ökmen ve Parlak, 2010: 275). İstanbul dışında muhtarlık örgütünün kurulması ise ilk kez 1833 yılında Kastamonu da olmuştur. Daha sonra bu diğer vilayet, kaza ve köylere kadar yayılmıştır. Muhtarlar yine iki ayrı kişi olarak seçilmiştir. Muhtarlar, köylerde kadıların vekili olan imamların idari alandaki görevlerinden sorumlu olmuşlardır (Eryılmaz'dan aktaran Karakılçık, 2013: 209).

1864 yılında çıkarılan “Vilayet Nizamnamesi” ile birlikte köylere ilişkin ilk yazılı yasal hükümler ortaya çıkmıştır. Nizamname köylerin birer yerel yönetimlere dönüşeceğini belirtmiş ve köy idaresi ile ilgili organlar ile bunlara ilişkin birtakım yenilikler getirmiştir. Nizamnameye göre şehir ve kasabalardaki hane sayısı elliye ulaşan yerler mahalle ve her bir mahalle de köy olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda her köyde dinleri farklı olan her bir zümre için ikişer muhtar ile ihtiyar meclisi kurulması kararı verilmiştir. Böylece ilk defa ihtiyar meclisleri kurulmuştur. Bu mecliste mahalle ve köylere ilişkin hizmetlerin ne şekilde yapılacağı gibi konularda görüş alış verişi yapılması imkânı verilmiştir. Ancak mahalli hizmetlerin yürütülmesi veya sunulması hakkında karar verme yetkisi verilmemiştir. Ayrıca köylere tüzel kişilik de tanınmamıştır. Daha sonra 1870 yılında tekrardan bir “Vilayet Nizamnamesi” daha kabul edilerek muhtarların sorumluluk alanları genişletilerek merkezi yönetimin karar ve emirlerini köye duyurmak, vergi toplamak, nüfusla ilgili işlemleri yürütmek, asayiş ve düzenin sağlanması için ilgili devlet görevlilerine yardım etmek gibi çeşitli görevler verilmiştir. Ancak yine köye bir tüzel kişilik verilmemiştir. 1876 yılına gelindiğinde köylerle ilgili üçüncü bir “Vilayet Nizamnamesi” daha çıkarılmış ve 200 hanenin yani köyün bir araya gelerek nahiye adında bir örgütlenme şeklinin kurulmasına karar verilmiştir. Bu tür bir örgütlenme şekli, batılı tarzdaki komün teşkilatlanmasında esinlenilerek kurulmuştur. Bunun yanında nahiyelerde köy halkı tarafından seçilecek bir nahiye müdürü ile bir meclisin kurulması öngörülmüştür. Fakat nahiye örgütlenmeleri çok fazla uygulama alanı bulamamıştır (Nadaroğlu, Eryılmaz ve TOBB'dan aktaran Ökmen ve Parlak, 2010: 276).⁵⁸

Yerel yönetim birimlerin bir diğer türü ise belediyelerdir. Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde uygulaması olmayıp bu yerel yönetim birimine ait hizmetleri vakıf, lonca ve hayırsever kişiler eliyle kadıların denetim ve gözetiminde yürütülmüştür. Tanzimat Dönemi'nde Şehremanetlerin kurulması ile birlikte Batılı tarzda kurulan ilk belediyeler, Meşrutiyet Dönemi'nde de devam etmiş ve zamanla dönemin koşullarına göre örgütlenme, yetki ve görevleri bakımından yenilenerek Cumhuriyet'e, Cumhuriyet'ten de günümüze kadar gelmiştir.

Osmanlı Devleti'nin son dönemine doğru 1912 yılında “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkatı” isminde çıkarılan belediyelerle ilgili kanun Cumhuriyetin

⁵⁸Cumhuriyetle birlikte 1924 yılında, günümüzde de geçerliliğini koruyan “442 sayılı Köy Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte köylere tüzel kişilik tanınarak hukuki yönden de yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir.

ilanından sonra da bir süre devam etmiştir. Daha sonra 1930 yılında Cumhuriyet tarihinin ilk belediye kanunu olan 1580 sayılı “Belediye Kanunu” çıkarılmış ve Osmanlıdan kalan “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkatı” isimli belediye kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Göksu vd., 2009: 17).

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile köy dışında kalan bütün yerleşim yerlerinde kanun kapsamında belediyeler kurulmuştur. Bu kanun 2005 yılına kadar yeni belediye kanunu çıkarılana kadar 75 yıl yürürlükte kalmış ve belediyelerin anayasası ismi ile anılmıştır. Kanunla birlikte illerde belediyelerin kurulmasına bağlı olarak belediye sayısız bir şekilde artmıştır. Yasanın 19. maddesi gereği belediyelere verilen zorunlu ve isteğe bağlı görevler yerine getirildikten sonra kentlerdeki yerel halkın müşterek ve medeni olan diğer ihtiyaçlarının da karşılamasını öngörmüştür (Keleş, 2009: 57). Böyle bir dönemde mali kaynaklar ile personelin yetersizliği ve kurumsal alt yapı eksikliği gibi nedenlere bağlı olarak zorunlu ihtiyaçların karşılanmasında karşılaşılan güçlükler göz önüne alındığında zorunlu olanın dışındaki ihtiyaçların karşılanması çok fazla mümkün olamamıştır.

1982 Anayasası’nda dile getirildiği üzere yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanması bağlamında günün ihtiyaçlarına göre gerçekleştirilmesi, kaliteli, etkili, verimli ve zamanında hizmetlerin sunulması ve bunlar için kurumsal alt yapı ile diğer çeşitli kaynakların yeniden ele alınması ve dağıtılması gibi amaçlar çerçevesinde belediyelerle ilgili yeni bir yasal düzenleme 2005 yılında yapılmıştır. Bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiş ve 75 yıllık belediye kanunu ile onun getirdiği yetki, görev ve sorumluluklar ile örgütlenme yapısı yeniden ele alınarak günün şartlarına göre düzenlenmiştir. Böylece belediyelerin yapısal alanında idari alana, teşkilat yapısından organların işleyişine ve hizmet alanlarına kadar köklü bir değişiklik yapılmıştır. Daha sonra bu kanun 2007 ve 2012 yıllarında tekrardan gözden geçirilerek ihtiyaçlara göre çeşitli değişikliklere gidilerek revize edilmiştir.

Yerel yönetim birimlerinden üçüncüsü il özel idareleridir. Osmanlı Devleti döneminde 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu” isimli kanun Cumhuriyetin ilk yılları varlığını koruyarak devam etmiştir. Daha sonra 1929 yılında 1426 sayılı “Vilayet İdareleri Kanunu” çıkarılarak il özel idareleri yeni kanunla herhangi bir değişim geçirmeden çalışmalarına devam etmiştir. Daha sonra 1987 yılında 3360 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ile Osmanlı’dan kalan ve hiç değiştirilmeyen il özel idare yapısı çeşitli yönlerden yenilenmiş ve bu şekilde çalışmıştır (Polatoğlu’ndan aktaran Göksu vd., 2009: 16-17). Ancak çıkarılan bu yasa da eleştirilere ve tartışmalara konu olan işlevsiz bir duruma gelmiş ve 2005 yılında “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” çıkarılmıştır. Yapılan kapsamlı düzenlemeler neticesinde belediyelerle ilgili yapılan düzenlemelere benzer birçok alandaki görev ve sorumlulukları yeniden oluşturulmuştur. Ayrıca teşkilat yapılanması ile mali, personel gibi kaynaklar ve diğer alanlarla ilişkin kaynaklar dağıtılmıştır.

Anayasa’da belirtildiği gibi 1980’li yıllardan itibaren bir çeşit özel amaçlı yönetim birimi olan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Büyükşehir yönetimi için kurulan bu belediyeler, şehirlerde nüfusun hızla artması, kentleşmenin hızla yayılması, küreselleşme

ve yerelleşme eğilim ve etkileri ve bunlarla birlikte gelişen kente özgü sosyal, ekonomik ve kültürel sorunların çözümü için bu tip belediye yönetimleri kurulmuştur. 9 Temmuz 1984 yılında yürürlüğe giren “3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile birlikte bu belediyeler kurulmuştur. Bu tarihten itibaren farklı yıllarda çıkarılan kararname ve kanunlarla birlikte büyükşehir belediyelerin hem sayı ve fonksiyonları hem de idari teşkilatı ve kaynakları gözden geçirilmiştir. Bu yasalar içerisinde en temel değişikliği 2004 yılında çıkarılan “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ile en son 2012 yılında çıkarılan “6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” gerçekleştirmiştir (Karakılçık, 2013: 175-188).

2.2.1.3. Yerel Yönetimlerin Nitelik ve Özellikleri

Yerel yönetimlerin var olma amacının özünü, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını, halk tarafından seçilen yerel yönetim birimlerinin organları ile idarecileri tarafından ve yine yerel kaynaklarla karşılandığı, bu sürece halk katılımının da sağlandığı yönetim yapısı oluşturmaktadır. Dolayısıyla halka en yakın ve iç içe olan yerel yönetimlerin temel oluşum sebebi yerel ihtiyaçların karşılanması için hizmet üretmek ve ürettiği hizmeti sunmaktır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin yürüttüğü tüm hizmetler doğrudan yerel halka uzanmakta ve onların yaşam kalitesini ve çevresini direkt etkilemektedir. Sonuç olarak da yerel halk sunulan tüm yerel nitelikli hizmetler ile yöneticilerini yakın bir şekilde takip ederek değerlendirmekte ve bunun neticesini özellikle seçim dönemlerinde seçmen hareketi şeklinde göstermektedir.

Yerel yönetimlerin önemli bir özelliği merkezi yönetimin yetişemediği alanlara hizmet götürmek, merkezdeki aksaklıkları ve sıkıntıları ortadan kaldırmaktadır. Özellikle kamusal hizmetlerde bütünlüğün sağlanması ve kamu yararının en üst düzeye çıkarılmasında yerel yönetimlerin önemli bir rolü vardır. Yerel alanda gereksinim duyulan hizmetlerin yapılması ve yerel alan şartlarına uygun nitelikte hizmet noktasında merkezi yönetime göre oldukça güçlü ve avantajlı olmuştur. Ayrıca yerel halkın yönetime katılım ile yürütülecek hizmet konusundaki etkisi merkezi yönetime göre daha fazladır (Eryılmaz, 2013: 116).

Yerel demokrasinin oluşması bakımından yerel yönetimler önemli bir niteliğe sahiptir. Yerel demokrasinin bir gereği olarak kendi yaşamlarını ilgilendiren konularda yerel halkın karar süreçlerine katılması en temel haklarından biridir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin özerk olması, karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, seçilen bu organlarca alınan tüm kararlara ve yürütülecek hizmetlere halkın katılımının açık ve şeffaf olması, bunların denetiminde yerel halkın da etkili olabilmesi yerel demokrasinin temel konuları arasında olmuştur. Dolayısıyla merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerin katılımcı, şeffaf ve halkın beklentilerinin daha fazla karşılık bulduğu bir yönetim biçimi ve özelliği taşımaktadır. Yerel yönetimler, yönetim alanında hem temsil edilme, hem de yönetime etkili katılma bakımından en iyi yönetim kademeleridir. Ayrıca yerel yönetimler devletin elindeki gücün yönetilmesi, dengelenmesi ve yerinde kullanılmasında önemli bir görev ve niteliğe sahiptir (Gül vd. 2014: 58-59).

Yerel yönetimler sosyal adaletin inşası ile sürekliliğinin sağlanmasında önemli bir nitelik ve özelliğe sahip olmuştur. Çünkü yerel yönetimler insan haklarının sağlanması, korunması ve saygınlığının devam ettirilmesinde bir güvence olarak görülmektedir. Yereldeki halk arasında yardımlaşma ve dayanışma ruhunun oluşturulmasında yerel yönetimler önemli bir aktör olmuştur. Bu bağlamda yoksullukla mücadele etme, bir başkasına yardım etme, kentlilik bilinci oluşturma, birlikte yaşama, çevreyi koruma, başkalarını kabullenme, saygılı davranma, hoşgörülü olma, farklılıkları kabul etme gibi çeşitli konularda yerel yönetimler toplumsal dengenin kurulması, sosyal adalet ve eşitliğin sağlanması, refah seviyesinin yükselmesi vb. fonksiyonlara sahiptir (Tortop vd. 2008: 115).

2.2.1.3.1. Yetki Devri (Delegation)

Osmanlı Devleti'nden devlet idaresi konusundaki miras olarak alınan fikirlerden biri de merkeziyetçi bir anlayış ile yönetimin kurulması olmuştur. Dönemin şartları gereği hem Osmanlı Devleti'nde hem de Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında bu fikir çerçevesinde merkeziyetçi bir yapının kurulma anlayışı normal karşılanmıştır. Ancak daha sonra bu anlayıştan uzaklaşma veya yumuşatma eğilimi uzunca bir süre gösterilememiştir. Bu fikrin değiştirilmesi için ilk adım olarak görülebilecek girişim 1961 Anayasası ile atılarak uygulanmaya başlanmış olsa da sonraki yıllarda Anayasada yapılan değişikliklerle bu değişim ortadan kaldırılmıştır. Daha sonra yapılan anayasalarda ise böyle bir eğilim görülmezken 2000'li yıllara kadar kamu yönetiminde, başka hukuki ve yapısal somut bir adım da atılmamıştır. Ancak bu yıllardan sonraki dönemler kamu yönetimi reformu ile çeşitli iyileştirmeler başlamış ve halen de bazı dönemlerde çıkarılan farklı yasal düzenlemelerle yapılmaya çalışılmaktadır.

Kamuda yürütülen hizmetlerin eşit ve adil olarak yapılması, yerel alandaki hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, toplum yararının korunması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yönetim sisteminde Anayasal bir dayanağı olan vesayet denetimi kurulmuştur (Özer ve Önen, 2016: 71-72; Eryılmaz, 2013: 388-389). Dolayısıyla hedeflenen bu temel amaçların ulaşılabilir olması için kurulan denetim sistemi kadar yerel yönetimlerin de yetki ve görev bakımından daha bağımsız olma tartışması yapılarak yerel yönetimlerin özerkliği konusu gündeme getirilmektedir. Yapılan tartışmalara benzer olan diğer bir konuda yerel yönetimlerin yetkilerinin tam olma sorunudur. Bu bağlamda özellikle verilen görev ve sorumlulukların orantılı bir şekilde yetkilerin olmayışı tartışması yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin yerel alanda üstlendikleri görev ve sorumluluklarını yürütebilecek oranda yetkinin verilmesi bağlamında bir düşünce ortaya çıkmaya başlamıştır. Yetki devri, merkezdeki kuruluşların taşra örgütlerine belli konularda görevlerini yerine getirebilmelerine yetecek bir düzeyde ya da daha fazla yetkiyi kendi adlarına kullanabilmesi amacıyla devredilme işlemidir (Keleş'ten aktaran Gül vd., 2014: 38). Kamusal alandaki tüm yetkiler en üst düzey yöneticide toplanması nedeniyle yetki devri vasıtasıyla bu yetkiler yönetim birim ve kademeleri arasında görevleri orantılı bir şekilde

dağıtılmaktadır. Yetkinin devri makama olup o makamdaki yönetici bu yetkiyi kullanabilir.

Yetki devri konusundaki uygulamaların en hızlı ve pratik uygulamasının meydana geldiği yönetim yerel yönetimler olmaktadır. Yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına geldiği için bu sistemin işleyişi daha hızlı ve kolay olmaktadır. Özellikle demokrasinin beşiği olan yerel yönetimlerde bu tür uygulamalar merkezi yönetime kıyasla daha şeffaf ve pratik bir şekilde yapılabilmektedir. Çünkü yerel halkın oyları ile seçilen yerel idareciler, yaptıkları hizmet ve uygulamalarla hesap vermeyi ve gelecek dönemde tekrardan yönetimde olup olmamayı da tercih etmiş olmaktadır. Bu bakımdan seçimle gelen yerel idare yöneticisi yerel halkın beklentilerine cevap vermez ise bir sonraki seçimde de yerel halk onun beklentisine cevap vermeyecektir. Bu nedenle yerel yönetimler merkezi idareye kıyasla daha kolay, pratik ve yakın olarak yerel halk tarafından takip edilip denetlenmektedir. Dolayısıyla yetki devri, yerel hizmetlerin sunulması, görevlerin yerine getirilmesi ve denetim konularında özellikle yerel yönetimler daha hassas, katılımcı, açık ve şeffaf olmaktadır. Yetki devri ile birlikte imza devri gibi bazı yetkilerin devri ve paylaşımı yerel yönetimlerin idari kademeleri arasında daha yaygın ve inisiyatifli bir şekilde yapılarak kullanılabilir.

Yetki devrinde merkeziyetçi bir anlayışın ortaya çıkardığı sakınca ve zararların sonlandırılması veya azaltılması, hizmetlerdeki olası gecikmelerin önlenmesi, kırtasiyeciliği sonlandırması, hizmet sunumunda daha hızlı, zamanında ve yerel ihtiyaçlara cevap veren bir niteliğe kavuşturması gibi temel amaçlar hedeflenmiştir. (Gül vd., 2014: 37). Bu nedenle bazı yetkiler ile görevler alt yönetim kademelerine devredilmektedir. Ancak bu uygulama merkezi yönetimde çok yaygın olmayabilmektedir. Çünkü yöneticiler bu yetkiyi devretmeye çok taraftar değildir. Gerek psikolojik gerekse çeşitli kaygı ve beklentilerden dolayı bu sistemin etkili bir şekilde işletilmek istenmediği bilinmektedir. Yetki devrinin olduğu durumlarda ise sıkı bir şekilde takip edilip karşılaşılan herhangi bir sıkıntılı veya aksaklık durumunda geri alınmaktadır. Kimi durumlarda amir tarafından devredilen yetkinin takip edilmesindeki zorluk veya kaygılar tüm yetkilerin bizzat amirin kendisi tarafından kullanılmasında karşılaşılan güçlükten daha fazla olabilmektedir. Ayrıca bu işlemlerin tekrar edilmesi durumunda merkezi yönetimde rahatsızlık meydana getirebilmektedir. Ancak yerel yönetim birimleri arasındaki yetki devrinde bu düzeyde bir zorlu süreç ve durumların yaşanması yereldeki hiyerarşik yapının fazla olmamasından dolayı çok fazla olası gözükmemektedir.

2.2.1.3.2. Desantralizasyon (Adem-i Merkeziyetçilik)

1970’li yıllarda ortaya çıkmaya başlayıp 80’li yıllarda itibaren hızlanan birçok fikir, düşünce ve yaklaşımlar merkeziyetçi yönetim yapılarının sorgulanmasına neden olmuştur. Özellikle küreselleşme, yerelleşme, yeni liberal düşünce fikri gibi olguların etkili olması, gelişen teknoloji ve üretim biçimleri ile toplumların artan, değişen ve çeşitlenen beklenti ve ihtiyaçlar gibi nedenlerden dolayı kamusal alan yönetimindeki yönetim anlayışı ve yapısının değişim ve dönüşümünü zorunlu hale getirmiştir (Gül vd, 2014: 1-2). Etkili olan bu yaklaşım ve fikirlerinden bir tanesi de desantralizasyon düşüncesi olmuştur.

Avrupa’da ortaya çıkan bu düşünce hızla benimsenerek kamu yönetimi alanında uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonrasında bu düşünce, zamanla daha geniş bir düzlem ve boyutta ele alınarak daha farklı anlamlar yüklenerek kendisine farklı uygulama biçimleri bulmuştur. Bu bakımdan klasik anlamda desantralizasyon merkezi yönetimin yerel yönetimlere görev, yetki, sorumluluk ve kaynak aktarması olarak tanımlanmıştır. Bu yönüyle merkez ile yerel idare arasında gelişen tüm ilişkilerde kilit bir rolü olan düşüncedir. Modern anlamda desantralizasyon ise merkezi idarenin yönetimindeki planlama, karar verme ve uygulama, denetleme, kamu gelirlerinin toplanması gibi bazı yetki ve görevlerin bir kısmını taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek örgütlerine, dernek, vakıf gibi kamu dışındaki gönüllü kuruluşlar ile diğer sivil toplum örgütlenmelerine devretmesidir (Eryılmaz, 2013: 123).

Desantralizasyon, geleneksel devlet idaresindeki bazı görev ve fonksiyonlarının günün modern şartlarına göre yeniden dağıtımının gerekli bir ölçüde gerçekleştirildiği yeni bir yapılanma sürecidir. Bu bakımdan yetki ve göreve bağlı otorite ve gücün, merkezi idareden yerel yönetim birimlerine doğru gerçek anlamda devredilmesidir. Bunun doğal bir sonucu olarak da merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki yeniden şekillenen ilişkiler ile bunların ortaya çıkaracağı gelişmeler yerel halk için son derece önemlidir. Çünkü yerelleşmeye bağlı ortaya konan çeşitli politikaların sonucunda yaşanan bu süreçle birlikte yerel yönetimlerin geleneksel görevleri yerine daha geniş bir alanda, daha fazla yetki ve sorumluluklar yüklenerek görevleri genişlemekte ve böylece kamu hizmeti bakımından yerel alanlardaki hizmetlerin sunulmasında görev ve fonksiyonları artmaktadır.

Devlet idaresinde merkezi yönetimin her türlü hizmeti yerine getiremeyeceğine yönelik yaygın kanaatle birlikte kentleşme ve bunu getirdiği göçler, yoksulluk, konut ihtiyacı, kentsel hizmet açıkları, çevre sorunları gibi artan, değişen ve çeşitlenen sorunlar da göz önüne alındığı zaman yerelleşmenin ne kadar gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yerel halkın yönetime katılma isteği ile yerel demokrasinin gelişmesi konusunda yerel yönetimlerin artan rolü karşısında âdemi merkeziyetçi yönetimin ne kadar önemli ve gerekli olduğu daha somut bir şekilde görülmektedir. Bu bağlamda her türlü kamu nitelikli hizmetlerin yerel ihtiyaçlara daha verimli ve etkili bir şekilde cevap verebilmesi ve yerel kaynakların da daha doğru ve yerinde kullanabilmek için yönetim ve hizmet alanlarında yerelleşme bir araç ve fırsat olarak değerlendirilmektedir (Al, 2009: 64-65).

Dünya üzerinde gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin tarihi geçmiş ve deneyimi, yönetim şekli, sosyal ekonomik, siyasi ve coğrafi şartlarına göre desantralizasyon politikalarını geniş veya dar bir alanda uygulama fırsatı yakalayabilmektedir. Sürekli olarak gelişen ve dönüşüm geçiren küreselleşen günümüz dünyasında karşılaşılan birçok sorun ve zorluk az veya çok yerelleşmeyi meşrulaştırmaktadır. Bu bakımdan genel anlamda desentralizasyon sürecini gerektiren bazı sebepler ortaya atılmıştır. Bu sebeplerden ilki merkezi idarenin sunduğu hizmetlerin gün geçtikçe daha karmaşık bir hale gelmesi ve bu merkezi yönetimin iş yükünü her geçen gün arttırmasıdır. Hizmetlerde etkililiği ve verimliliği daha fazla sağlamak için gerekli olan bilgi toplama görevi ile karar alma sorumluluğunun daha alt kademe ve birimlere devredilmesi ihtiyacının ortaya

çıkması ikinci bir nedendir. Diğer bir sebep de yerel özerkliği geliştirmek ve yerel idarelerin hizmet politikalarında daha bağımsız olabilmesi için yoğunlaşan siyasi taleplerin ve yerel halkın beklentilerinin olmasıdır. Sonuncu neden ise ülke genelindeki politikaların yerel şartlar ile halkın ihtiyaçlarına göre uyarlanma zorunluluğunun bulunmasıdır (Eryılmaz, 2013: 124).

2.2.2. Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmet

Genel olarak bakıldığında gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerde olsun yerel yönetimlerin ilk olarak sorumlu olduğu hizmet alanları her zaman yerel mekân ve alanları olmuştur. Çünkü yerel yönetimlerin ortaya çıkış amacı, yerel halkın ihtiyaç ve beklentilerine cevap verebilecek en ideal mekanizmaları, içinde bulunulan durum ve şartlar çerçevesinde kurmak ve stratejiler geliştirmektir. Bu yönüyle devletler, dönem ve koşulları ne olursa olsun yerel yönetimler eliyle yerel birimlerde güçsüz kesimleri, dezavantajlı grupları, ihtiyaç sahiplerini korumak, sosyal refahı arttırmak ve toplum içerisindeki her türlü eşitsizliği gidermek için çeşitli sosyal politika türlerini uygulamaya çalışmıştır.

Sosyal politika içerisinde çeşitli şekillerde yerel yönetim birimleri hizmetler yürütmüştür. İnsanın bulunduğu tüm alanlarda bu birimler çeşitli türde hizmetler yürüterek hem o alanı insan hayatına göre düzenlemeye hem de insan hayatının ulaşabileceği en nitelikli ve kaliteli bir çizgiye çıkarmaya çalışmışlardır. Özellikle bireyi ve hayatını doğrudan merkezine alan sosyal politikaları yürütmeye çalışan yerel yönetim birimleri sosyal hizmet nitelikli tüm uygulamaları hayata geçirme çabası içerisinde olmuşlardır.

Toplumdaki dezavantajlı kesimlerin korunması, yoksullukla mücadele edilmesi, bakım ve korunmaya muhtaç grupların desteklenmesi, duyarlı ve özgüven sahibi güçlü bireylerin yetiştirilmesi amacını taşıyan sosyal hizmet politikalarının gerçekleştirilmesinde yerel yönetim birimlerinin tümü yasal olarak sorumludur. Bu bakımdan her bir yerel yönetim birimi yasal sınırlarla belirlenen konularda ve sorumlu olduğu alanlarda çeşitli nitelikteki sosyal hizmet politikalarını yürütmüşlerdir.

2004 yılından itibaren başlatılan yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenleme çalışmaları sayesinde merkezi yönetim tarafından yürütülen yerel nitelikteki hizmetler belediyeler, il özel idareleri ve köylere devredilmesine başlanılması yerel yönetimlerin sosyal hizmet alanındaki görev ve sorumluluklarını da arttırmıştır. Daha önce merkezi yönetimin taşra birimi gibi algılanan ve çoğu kez de varlıkları tartışılan il özel idareleri, yeni kanuni düzenlemelerle birlikte tartışma konusu olmaktan çıkmış ve yerelin kırsal alanındaki hizmet yükü artmıştır. Belediyeler açısından ise kanuni düzenlemelere bakıldığı zaman sosyal hizmet ve diğer nitelikteki hizmetler konusunda sorumluluk taşıyan idarelerin tüm görev ve yetkileri belediyelere devredilmiştir. Dolayısıyla hizmetlerin halka en yakın noktadan sunulması ve yerelleşmenin hissedilmeye başlanmasının başlangıcı olmuştur. Ayrıca yereldeki hizmetlerin üretilmesi noktasında merkezi yönetimin ağır ve karmaşık olan iş yükünü bir ölçüde yerel yönetimler hafifletmeye başlatmıştır (Başaran, 2014: 2-3).

2.2.2.1. İl Özel İdaresi ve Köyler

İl özel idareleri, şehirlerde yani “İl” denilen coğrafi sınırlar içerisinde idari olarak faaliyet gösteren yerel yönetim türlerinden biridir. Diğer yerel yönetim birimleri olan belediye ile köylerin yerel hizmetleri sunmada belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu için il sınırları içerisindeki diğer tüm bölge ve alanlara hizmet götürmeden sorumlu olan yerel yönetim birimi il özel idareleridir. Bu bağlamda il özel idaresi, merkezi idare ile yerel yönetimlerin arasında olan belediyeler ile köylerin girmediği alanlarda veya aralarında kalan bölgelerde yerel ortak hizmetleri götüren “ara düzey” bir yerel yönetim birimidir (Eryılmaz, 2013: 180).

1864 yılında Osmanlı’da çıkarılan “Vilayet Nizamnamesi” ile temelleri atılan il özel idareleri ilerleyen dönemlerde kabul edilen yasalar ile farklı şekillerde düzenleme ve uygulamalara girilmiş ve Cumhuriyet Dönemi’nde de devam etmiştir. Bu bağlamda en son il özel idareler ile ilgili yasal düzenleme 2003 yılında başlatılan yeni kamu yönetimi yapılanma çerçevesinde 22 Şubat 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

Bütüncül olarak kamu yönetimi alanında hâkim olan geleneksel idari anlayışa karşı yeni yönetim yaklaşım ve yapılanma arayışları 1980’li yıllardan sonra iyice hızlanmıştır. Bu iyileştirme arayışlarının hızlanmasında etkili olan küreselleşmenin yanı sıra yerelleşme anlayışı da merkezi yönetimden yerel yönetime doğru bir yönelme fikrini daha da canlandırmıştır. Hızla devam eden bu gelişmeler Türkiye’de de etkili olmuş ve reformların başlatılmasına yol açmıştır. Bu süreçle birlikte gelişimine devam eden bilim, teknoloji ve beraberindeki sosyal, siyasal ve yönetim alanlarında yeni yönelimler de getirmiştir. Böylece 2003 yılından itibaren yeni kamu yönetimi fikri çerçevesinde Türkiye’de reformlara girilmiştir. Merkezi yönetimin yerel nitelikli görülen çeşitli hizmetlerin yapıldığı yerel yönetimler devri başlanmıştır. Yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel idareleri de bu yetkilerden bazılarını devralmıştır. 13.01.2005 tarihli ve 5286 sayılı Kanun gereğince Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kimi görev ve yetkileri belediyeler ile il özel idarelerine devredilmeye başlanmıştır. Zamanla yapılan değişikliklerle il özel idarelerine bazı görev ve yetkiler verilmeye devam edilirken yerine göre de bazı görevlerde değişikliğe gidilmiştir. Bu çerçevede 3 Haziran 2011 tarihli ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile aile ve sosyal alanındaki kimi politikalardan bir kısmı yine il özel idarelerine devredilmiştir (Başaran, 2014: 2). En son yapılan 6360 sayılı büyükşehir yasası ise büyükşehir belediyelerinin kurulduğu tüm illerde il özel idareleri tamamen kaldırmıştır. Sonuç olarak yapılan tüm reform ve değişikliklerin temelinde yerel hizmetlerin daha nitelikli ve işlevsel hale getirilmesi amaçlanmıştır.

Anayasanın 127. maddesine göre yerel yönetimlerin görevi il, belediye ve köy halkının yerel nitelikli ortak ihtiyaçların karşılanmasıdır. Dolayısıyla il özel idareleri de üstlendiği görev ve hizmetleri bu hükme göre yerine getirme zorunluluğu vardır. Bu bağlamda il özel idareleri birçok alanda çeşitli hizmetleri üretme ve sunma sorumluluğu bulunmaktadır. İl özel idaresi Kanununa (İ.Ö.İ.K.) göre il özel idareleri kimi görevlerini il sınırları içinde kim görevlerini de belediye sınırları dışında yürütmekle

görevlendirilmiştir (İ.Ö.İ.K., mad. 6/a-b). Ancak il özel idaresinin görev alanı il sınırları ile sınırlandırılmıştır (İ.Ö.İ.K., mad. 5).

Yasa gereği il özel idareleri malî durumları, hizmetin niteliği, özelliği ve gerekliliği ile yerel hizmet alanın gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenecek öncelik sırasına göre yerel hizmetleri yerine getirmekle yükümlü olmuştur. Bu bakımdan il özel idareleri tek tip ve standartta, geleneksel tarzda ve örfi bir anlayışla, her yerel alana aynı nitelik ve özellikte hizmetlerin getirilmesinin ya da sunulmasının önüne geçmiştir. Böylece ülkedeki bölge ve yerel alan arasındaki farklı sosyal ve kültürel özellikler ile ekonomik bağlamda gelişmişlik düzeyine göre ihtiyaç duyulan yerel ve sosyal hizmetlerin götürebilmesinin önü açılmıştır.

Sosyal hizmetler açısından il özel idareleri sunacağı tüm hizmetlerde dezavantajlı grup üyelerine göre hem hizmet planlaması hem de onların çeşitli ihtiyaç durumlarına göre üretmekle yükümlü kılınmıştır. Bu bağlamda *“İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanır”* şeklindeki hükmü kanunun ilgili maddesinde yer vermiştir. Böylece il özel idareleri sunacağı her türlü hizmetleri, hem yerel alanın sosyo-kültürel ve ekonomik yönlerden gelişmişlik düzeyine hem de sosyal hizmetler bağlamında dezavantajlı bireyler ile grupların gereksinimlerini yerine getirmek zorundadır.

Eğitimden sağlığa, sosyal yardımdan kültürel alana kadar sosyal hizmet nitelikli birçok yerel hizmeti il özel idareleri yerine getirmek zorundadır. Dolayısıyla il özel idaresi görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunma, faaliyetlere ilişkin diğer kurum ve kuruluşlar ile çalışmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetlerinde yasal izinleri ile denetlemek için yetki ve imtiyazlara sahip olmuştur. Ayrıca ihtiyaç duyulan her türlü hizmetin yürütülmesi için taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak gibi çeşitli yönlerden bazı haklara sahip olmuştur.

İl özel idaresi sosyal hizmet nitelikli birçok görevi yerine getirmektedir. Bu bağlamda çeşitli şekil ve biçimlerde yerel alanlarda hem dezavantajlı hem de diğer bireylere sosyal hizmetleri götürmektedir. Bu bağlamda sorumlu oldukları görev ve yetkiler çerçevesinde sosyal hizmet nitelikli görevleri şu şekilde bir sınıflama yapıla bilinir (Özer ve Akçakaya, 2014: 150-151) :

i) Sağlık ve Sosyal Yardım Şeklindeki Görevleri: İl özel idareleri sosyal hizmet nitelikteki o bu alandaki görevleri arasında, darülaceze, sığınma evleri, düşkünler evi, yetimhane ve yetiştirme yurtları, sağlık evi, dispanser, hastane gibi çeşitli yönlerden il sınırları içerisinde sosyal hizmet alanlarını doğrudan ilgilendiren farklı kurum ve kuruluşları açma görevleri vardır. Bunların yanında yoksulların ekonomik faaliyetlerini destekleyerek üretim yapmak ve geliştirmek için mikro düzeyde krediler vermek, toplum sağlığı için tehlikeli olan göl, bataklık, gibi zehirli alanları ıslak edip temizlemek, yoksullara yönelik sağlık ve sosyal yardım merkezlerini kurmak ve işletmek gibi yoksul ve düşkünler için sosyal hizmet nitelikli hizmetler sunmakla görevlidir.

İl özel idarelerinin bir başka görevleri ise asker ailelerinden muhtaç olanlara ayni ve nakdi olarak yardım etmektedir. Özellikle nakdi yardımlar hem il özel idarelerince hem de belediye gibi diğer yerel yönetim birimlerince yoğun olarak görülmektedir. Çünkü evin geçiminden sorumlu olan erkeğin vatani görevi için askere gitmesi sonucunda aile ve bireylerinin hayatlarını idame ettirmesi için gerekli mali ve manevi destekten yoksun kalmaktadırlar. Bunun yanında bu tür ailelere yardım edecek akraba, komşu, dernek veya vakıf gibi kurumların olmayışı veya yetişilememesi durumunda il özel idarelerinin sunduğu bu tür yardımlar can simidi olmaktadır. Özellikle de ülkemizde az gelişmiş bölgeler ile gelişmemiş ve ekonomik hayatın zayıf olduğu yerleşim yerlerinde bu tür yardımlar bu tür aileler için çok önemli olmaktadır.

ii) Eğitim, Kültür ve Spor Alanındaki Görevleri: Sosyal alana yönelik olarak il özel idarelerinin bir diğer hizmet türü de eğitim, kültür ve spor alanlarında ortaya çıkmaktadır. Özellikle eğitim alanında il özel idarelerinin önemli görev ve sorumlulukları olmuştur. Bu bağlamda ilkokul, ortaokul gibi eğitim kademelerindeki okulları kurmak ve bunlara ilişkin faaliyetleri getirmek, okullar için öğrenci yurtları açmak, pansiyonlar yaptırmak gibi çeşitli görevleri vardır. Ayrıca eğitimle ilgili bu tür kurum ve kuruluşların bakım, onarım ve donatılmasını yapmak, okul ve diğer kuruluşları için arsa ve yer temini etmek, bu kurumları destekleyen ve tamamlayıcı görevler üstlenen çeşitli kurslar açarak desteklemekle sorumlu kılınmıştır.

İl özel idarelerinin eğitim ve eğitimle ilgili alanlar dışında kültürel ve sosyal alanlara yönelik de sosyal hizmet nitelikli görevleri vardır. Bu bakımında sanat, kültür ve spor alanlarına ilişkin halk eğitim merkezleri ile gençlik merkezlerini kurmak ve bu alanda faaliyet gösterecek gerçek ve tüzel kişileri destekleyip çeşitli imkânları sağlamakla yükümlüdür. Bunların yanı sıra ilçe ve kırsal alanlarda spor faaliyetleri için spor merkezi ve kompleksi kurmak ve işletmek, spor faaliyetleri için diğer kurumlarla iş birliği yapmak, bu kurum ve kuruluşların faaliyetlerini desteklemek gibi çeşitli sosyal hizmet yönü bulunan görevlerden sorumlu olmuştur.

İl özel idarelerinin sağlık, eğitim, kültürel alanlarda çeşitli sosyal yardım ve hizmetleri yürütmesi yanında bu alanlar dışında imar, tarım, ekonomi, orman ve hayvancılık gibi diğer birçok alanlarda sorumlu olduğu görevler vardır. Bu alanlardaki görev ve hizmetleri başarılı bir şekilde gerçekleştirdiği zaman insan hayatına ve diğer canlı türlerine bulunacağı katkı, yaşam kalitelerini ve ortamlarını doğrudan etkileyeceği için bu tür alanlardaki hizmetlerde doğrudan olmasa bile dolaylı bir şekilde sosyal hizmetin hedeflerine katkılar sunmaktadır.

Köylerle ilgili yasal düzenleme, 1924 Anayasası'ndan önce 442 sayılı Köy Yasası ile yapılmıştır. İçinde bulunan dönemlerin koşullarından dolayı merkezi yönetim hizmetler konusunda yetersiz kalması ve hizmetlerin yerinden sunulması düşüncesi dolayısıyla köye ait bütün işler, köy halkına bırakılmıştır. Bu nedenle köy alanında yapılacak tüm hizmetler olası en geniş bir çerçevede ele alınarak düzenlenmiştir. Köye ait tüm iş ve hizmetler “köylünün işleri” olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamında köyün işleri “köylünün işi” demek olmuştur. Çünkü köylü zorunlu işleri yerine getirmediği durumlarda ceza alacağı yasa ile hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla köye ait işler yasa

gereği “zorunlu” ve “isteğe bağlı” olmak üzere iki gruba ayrılmıştır (Eryılmaz, 2013: 219).

Yasa köye ait işleri “zorunlu” ve “isteğe bağlı” olmak üzere ikiye ayırmıştır ancak yapılacak olan hizmetler ele alındığı zaman köye ait işlerin niteliği, sosyal hizmet niteliği bakımından değer taşıması daha anlamlı olacaktır. Çünkü bu hizmetlerin tamamı köyün sosyal yaşamı için gerekli olan temel alanları düzenlemesinin yanı sıra bu hizmetlerin yerine getirilmesi durumunda köy hayatı ile köy halkının yaşam kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle yapılacak hizmetlerin zorunlu veya isteğe bağlı olması yanında yürütülecek hizmetlerin bireyin yaşamına yapacağı katkılar ve köy hayatına sağladığı kolaylıklar bakımından değerlendirilmelidir.

Köydeki eğitim, sağlık, temizlik, bayındırlık gibi hizmet alanları köyün zorunlu işleri arasında sayılmıştır. Bu bağlamda bataklık gibi hastalıklı, kirli su birikintilerini kurutmak, köye kapalı bir şekilde içme suyu getirmek, su kaynakları ile yollarını daima temiz tutmak, okul, misafirhane, mescit gibi sosyal yaşam ve eğitim yerlerini inşa etmek veya ettirmek gibi köye ait hizmetler zorunlu olmuştur. Ayrıca köyün sağlığı ile tarım, gıda ve hayvancılıkla ilgili olarak hastalık vb. konularla ilgili gerekli hizmetlerin yapılması konularında merkezi yönetim kuruluşları ile işbirliği yapmak da zorunlu bir görevidir. Bunların dışında köyde hamam yapmak, çarşı ve pazar yerleri kurmak, köylünün eğitimi için kitaplık ve kütüphane gibi yerler açmak, sulama tesisleri gibi yerler kurmak isteğe bağlı köy işleri sayılmıştır. Bu tür işler daha çok sosyal nitelikli hizmetler olup köyün sosyal yaşamının kalitesinin artırılması ile güzelleştirilmesine yönelik hizmet çeşitleridir (Eryılmaz, 2013: 219).

Günümüzde yapılan reformlarla birlikte köy yerleşim yerlerine il özel idareleri daha fazla hizmet götürmektedir. 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kaldırılması ile birlikte bu kurumun yaptığı hizmetler il özel idaresine geçmiştir. Bu bağlamda il özel idareleri köylere eğitim alanında hizmetler götürmektedir. Eğitim binaları için yer ve arsa temin edilmesi, binaların yapılması, eğitim için araç ve gereçlerin temini edilmesi ile bunların bakım ve onarım işleri gibi hizmetleri yürütmektedir. Aynı şekilde sağlık hizmetleri, kültür ve sanat hizmetleri için aynı tür ve nitelikteki hizmetleri de köylere götürmektedir. Ayrıca belediye sınırları dışında olan köylere yol, su, imar ve alt yapı hizmetlerini, katı atık ve çevrenin korunması, ağaçlandırma, park ve bahçe ile sosyal tesisler gibi alanların yapılması, düzenlenmesi ve bakımı gibi hizmetleri de üstlenmektedir. Bakanlıkların köylere yapacağı her türlü ekonomik, sağlık, kültürel, sanat ve sosyal nitelikli hizmetleri yine il özel idaresi ve köyler aracılığıyla yapabilmektedir (Eryılmaz, 2013: 181-182). 2012 yılında yapılan yeni büyükşehir yasası ile birlikte büyükşehir belediyesinin kurulduğu illerde kaldırılan il özel idarelerinin tüm iş, işlem ile hizmetlerini büyükşehir belediyeleri üstlenmiştir. Bu nedenle bu illerdeki köy yerleşim yeri statüsünden mahalle statüsüne geçen yerleşim alanlarındaki çeşitli sosyal hizmetleri büyükşehir belediyeleri yapmaktadır.

2.2.2.2. Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri

Yerel yönetim türleri arasında en önemli türü belediyeler olmuştur. Osmanlı'dan günümüze ortalama 150 yıllık bir tarihi geçmişi olan belediyeler devlet idari yapılanması içerisinde çok önemli görevleri vardır. Özellikle devlet idaresindeki sosyal politika ve hizmetler noktasında kent ve kırsal alanlarda yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılama bağlamında hayati derecede önemli katkı ve etkileri olmuştur.

İl özel idareleri gibi belediyeler de Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e geçen yerel yönetim birimleri arasındadır. 1930 yılında kabul edilen "1530 sayılı Belediye Kanunu", belediyecilik deneyimi ile belediye hizmetleri noktasında katkıları büyük olmuştur. Ancak günün gelişmeleri ile değişikliklerine göre modern anlamda eski olan bu kanun yerini 3 Temmuz 2005 yılında kabul edilen "5393 sayılı Belediye Kanunu"na bırakmıştır. Bu kanun yeni kamu yönetimi yapılanması çerçevesinde ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı bağlamında ele alınarak gelişmiş ülke örnekleri ile 150 yıllık tarihi deneyim ve birikimleri içerisinde harmanlanarak çıkarılmıştır (Eryılmaz, 2013: 191-192).

Osmanlı'da geleneksel bağlamda sosyal hizmetler ile yardımlar yerel bir nitelik özelliği taşıması yanından bu durum devletin son yıllarında ise merkezileşme eğilimi göstererek birçok alandaki yetkiler gibi sosyal hizmetler de merkezi yönetim eliyle ve onun güdümünde planlanmaya başlamıştır. Ancak belediyeler sosyal hizmet nitelikli hizmetleri bunun dışında tutularak belediyenin kendi mali kaynak ile diğer imkânları dâhilinde merkezi yönetime yardımcı birimler olarak varlığını korumuştur (Kesgin, 2016: 327). Bu tür anlayış ve eğilim Cumhuriyet'in kurulmasından itibaren günümüze kadar devam ettirilmiştir. Bu bağlamda belediyeler sosyal hizmet ve yardım uygulamalarını çok fazla sunamasa da kendi seçim ve imkânları dâhilinde yerine getirmeye çalışmıştır. Bu durumun varlığı yasal düzenlemelerle desteklenerek hukuki bir zeminde güçlendirilmiştir. Bu bağlamda 1930 yılında kabul 1580 sayılı Yasa ile ilk defa belediyelere bakıma muhtaç kişilerin korunması, yaşlı evleri yapma ve yönetme gibi sorumluluklar yüklenmiştir. Böylece birçok illerde aceze evleri, güçsüzler yurdu, düşkünler evi ve huzurevi gibi isimler altında çeşitli şekillerde yatılı yaşlı ve bakım kuruluşları açılmış, fakirlere barınma evi, muhtaçlar için de yardım sandıkları kurulmuştur (Kesgin 2013: 188).

Son çeyrek asırdan günümüze kadar geçen sürede yerel yönetimlere dayalı politikaların daha fazla ağırlıkta olduğu bir yöntem ve yönetim fikri hâkim olmuştur. Özellikle klasik devlet yönetimi ile örgütlenme yapılanmalarının terk edildiği 80'li yıllardan itibaren merkezi yönetimin sosyo-ekonomik politikaları belirleyen, düzenleyen ve kontrol eden rolleri dışındaki diğer birçok rolünü yerelleşme ve küreselleşme eğilimleri sonucunda yerel yönetimlere bırakmaya başlamıştır. Ulus devletin sahip olduğu temel özelliklerinin kaybolmaya başladığı bu dönemde küreselleşme politikaları ve yerelleşme eğilimleri devlet yönetimi kademelerinde öne çıkmıştır (Alıcı, 2013: 129). Bu şekilde çok yönlü gelişme ve değişimlerden yerel yönetimler etkilenirken bu idareler içerisinde özellikle büyükşehir belediye yönetimleri çok daha önemli bir konuma yükselmiştir. Yerelleşmenin daha fazla ön plana alındığı ve olası etkilerinin tartışıldığı günümüzde büyükşehir belediyeleri görevleri, sorumlulukları, yetkileri ve hizmetleri ile daha çok önem kazanan ve dikkat çeken bir duruma gelmiştir.

1984 yılından itibaren Türkiye’de belediyeler yanında içinde birden çok belediyenin bulunduğu büyük ve kalabalık yerleşim yerlerine iki kademeli büyükşehir belediye yönetim sistemi getirilmiştir. Bu sistem içerisinde merkezde bir büyükşehir belediyesi ile buna bağlı ilçe belediyelerinden oluşan bir yapılanma kurulmuştur (Eryılmaz, 2013: 191-192). Çeşitli dönemlerde büyükşehir belediyelerinin hem nicelik hem de niteliği yönlerinden değişiklikler yapılmış ve yapılan reformlar ile birlikte günün ihtiyaçlarına göre büyükşehir belediye yönetimleri olabilecek en etkili ve verimli bir şekilde çalışacağı şekilde kurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda büyükşehirlerin hizmetlerde etkili, verimli olabilmesi, yerel halkın yönetime aktif katılımı, ileri demokrasinin yaygınlaşması gibi çeşitli amaç ve hedefler çerçevesinde 12.11.2012 tarihinde TBMM’de 6360 sayılı kanunla kabul edilmiştir.

Büyükşehir belediyeleri diğer belediyelerin yürüttüğü birçok sosyal hizmetleri kendi bünyesinde yürütmektedir. En son yapılan yasal düzenleme ile birlikte il sınırlarına kadar gidebilen bir geniş bir alanda bu sosyal hizmetleri yürütmektedir. 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu gereği çeşitli türdeki sosyal hizmetleri büyükşehir belediyeleri üstlenmiştir. Bu bağlamda sosyal hizmetleri genel olarak şu şeklide belirtile bilinir (Kesgin 2012a: 159-160):

Kanunun yedinci maddesinin ‘v’ bendinde büyükşehir belediyeleri: sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapma, yükümlülüğü getirilmiştir.

Kanunun yedinci maddesinin ‘d’ bendinde büyükşehir belediyeleri: 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak⁵⁹, durumundadır.

Kanunun yedinci maddesinin ‘n’ bendinde büyükşehir belediyeleri: Gerektiğinde mabetler⁶⁰ ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak, zorundadır.

Kanunun yedinci maddesinin ‘s’ bendinde büyükşehir belediyeleri: Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, yine kanunun yedinci maddesinin ‘e’ bendinde, Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, konusunda sorumludur.

⁵⁹ (2) 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanunun 85 inci maddesiyle bu bende, “belirtilen hizmetlerden” ibaresinden sonra gelmeküzere “775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,”ibaresi eklenmiş ve metne işlenmiştir.

(3) 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun 7 nci maddesiyle, bu bentte yer alan “beceri kursları açmak;” ibaresinden sonra gelmek üzere “mabetler ile” ibaresi eklenmiştir.

(4) 25/4/2013 tarihli ve 6462 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu bentte yer alan “özürlüler” ibaresi “engelliler” şeklinde değiştirilmiştir.

⁶⁰Bu madde bendine, (3)12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun 7 nci maddesiyle, bu bentte yer alan “Gerektiğinde” ibaresinden sonra gelmeküzere “mabetler ile” ibaresi eklenmiştir.

Kanunun on sekizinci maddesinin ‘m’ bendinde büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında: Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak şeklinde bir sorumluluk verilmiştir.

Kanunun on sekizinci maddesinin ‘d’ bendinde bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak şeklinde belirtilen hüküm gereği, büyükşehir belediye başkanı zorunlu kılınan çeşitli sosyal hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine yönelik yürütülebilmesi konusunda gerekli önlemleri almakla yükümlüdür.

Büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı kanundaki bu düzenlemeler neticesinde çocuklara, kadınlara, engellilere, yaşlılara, gençlere ve diğer dezavantajlı konumda olan yoksul ve muhtaç durumdaki kişilere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında oldukça önemli görevleri vardır. Bu kanun, belediye kanunlarında olduğu gibi sosyal hizmet alanında merkezi yönetim dışında yerel yönetim olarak büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerine ciddi bir uygulayıcı konuma getirmiştir (Kesgin 2012a: 161). Bu nedenle günümüzde büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler sosyal hizmetlerin yerel alanda yürütülmesinde önemli bir aktör konumundadır. Bu yetki ve görevleri yanında il özel idarelerinin üstlendiği görev ve yetkileri de büyükşehir belediyelerine yüklemekle de bu alandaki konumuna dikkat çekmiş sosyal hizmet alanında büyükşehir belediyelerinin işlevlerini daha da arttırarak pekiştirmiştir.

Büyükşehir belediyeleri kreş ve gündüz bakım evleri, kadın sığınma evleri, sevgi evleri ve yuvalar, meslek edindirme kursları, gençlik merkezleri, sosyal yardım merkezleri, eğitim ve danışmanlık hizmetleri, sağlık merkezleri, huzur evleri, hasta konukevleri, özürlü eğitim merkezleri, emekli ve hanımlar lokalleri, hobi ve eğlence bahçeleri, risk altındaki çocuk, kadın vb. gruplara destek ve eğitim merkezleri gibi birçok sosyal hizmet faaliyetlerini büyükşehir belediyeleri yürütmektedir (Kesgin 2012a: 161-162).

Belediyelerle ilgili en son düzenlenen 5393 sayılı belediyeler kanunu ile büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere çeşitli alanlarda birçok görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu alanlardan bir tanesi de doğrudan insanı merkezinde barındıran sosyal hizmetlerdir. Çünkü bu hizmet türü, diğer alandaki hizmetlere göre insanla birebir etkileşime giren ve her an temasta olan hizmetlerdir. Ayrıca belediyelerin tarihte ilk kurulduğu günkü temel anlayış ve kuruluş felsefesinin içinde yer almış olması da sosyal hizmetleri diğer hizmet alanlarına kıyasla biraz daha öne çıkarmaktadır. Dolayısıyla belediyelere verilen görev, yetki ve sorumlulukların ana fikri ve eksenini yerel halka hizmet etmek olduğu için sosyal alanda gerek duyulan veya olabilecek tüm hizmetlerde yerel yönetimlere yüklenilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesine göre belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları “mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla” iki paragraflık genel bir metin halinde şu şekilde hüküm altına alınmıştır:

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b)Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşük ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

Bu maddenin sıraladığı görev ve yetkiler dışında yasanın diğer çeşitli bölümlerinde sosyal hizmetlerle ilgili görev ve sorumluluklar ile bunlara ilişkin çalışma şekil ve yöntemlerine de yer verilmiştir. Bu bağlamda belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38. maddesinin alt başlıklarında, “*Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.*” (m bendi) ve “*Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezini oluşturmak.*” (n bendi) şeklinde ki emredici hükümler çerçevesinde belediyelerin sosyal hizmet alanlarındaki sunması gereken görevleri ile ilgili belediye ile başkanının yetki ve sorumluluklarını ortaya koymuştur.

Belediye yasası, belediyelerin yürüttüğü sosyal hizmetleri ile diğer hizmet türlerinin etkili ve verimli olması ile yerel halkın hizmetlere gönüllü katılımının sağlanıp desteklediği bir hizmet şekli ve anlayışının oluşabilmesi için

Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

şeklindeki bir hüküm 77. madde yer almıştır. Dolayısıyla belediyeler, var olma amacına uygun bir şekilde demokrasi ve ilkeleri çerçevesinde sosyal hizmetleri daha kolay, hızlı zamanında ve katılımcı bir şekilde yürütebilecek kurumlar arasındadır (Kesgin, 2016: 327).

Belediyelerin yürüteceği sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili giderler ile katlanılan mali yükümlülüklerle ilişkin harcama yetkisini belediye yasanın giderlerini düzenleyen 60. maddesindeki “*Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*”(i bendi), “*Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler*” (n bendi), “*Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler*” (p bendi) ve “*Her türlü proje giderleri*” (t bendi) hükümleri ile genel olarak belirlemiştir.

Belediyelerin sosyal hizmetlerle ilgili görev ve sorumlulukları alanına giren yaşlı, engelli, çocuk, kadın v.b. dezavantajlı gruplara yönelik koruma, destekleme ve yardım gibi çeşitli sosyal hizmet türleri ile ilgili dernek, vakıf, meslek odaları gibi sivil toplum örgütleri ile

işbirliği içinde ortak proje geliştirme ve yürütme ile program ve planlamalar yapabilmesi amacıyla yasanın 75. Maddesinde:

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir

şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir.

Genel kapsam içerisinde belediyelere yönelik olarak yasada belirtilen bu görev, yetki ve sorumluluklar ile belediyelerin sunduğu hizmetler çerçevesinde belediyelerin sosyal hizmetlerle ilgili olarak temel hizmet alanları şu şekilde sıralanabilir (Kesgin, 2012a: 165-170):

i) Kadın ve Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler:Eğitim, sağlık, spor ve kültür gibi alanlar başta olmak üzere birçok sosyal hizmet faaliyetlerini çocuklar yönelik belediyeler yürütmektedir. Eğitime destek programları çerçevesinde çocuklara kitap ve kırtasiye malzemesi yardımı, okuma salonları açılması, okullara kütüphane ya da kitaplıkların kurulması, öğrencilere burs verme gibi çeşitli eğitim hizmetleri çocuklara sunulmaktadır. Okulların eğitim amaçlı kapasitelerini geliştirme, sınıf, okul bahçesi ve diğer eğitimle ilgili alanların bakım, onarımı temizliği gibi hizmetler yine ihtiyaç halinde belediyeler yapabilmektedir.

Sağlık alanında belediyeler kendi imkânları dâhilinde okullarda sağlık taramalarının yapılması, çocuk sağlığıyla ilgili bilgilendirme programları düzenleme, önemli sağlık konularında çocuk ve ailelerine eğitim verilmesi, beslenme amaçlı süt, kuru gıda ya da öğle yemeği yardımları gibi hizmetler belediyelerce verilmektedir. Ayrıca engelli çocuklar ile özel eğitim gereksinimi duyulan çocuklara okulların fiziksel yapı ve kapasitelerinin iyileştirme çalışmaları da yapılmaktadır. Okulların, eğitimle ilgili diğer binaların, çevrenin ve sınıfların düzenlenmesi, özel eğitim araç ve gereçlerinin ücretsiz temini gibi çeşitli konularda okullara yardım edilerek desteklenmektedir.

Mevzuat çerçevesinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri çocuklara yönelik genel olarak, okulların bahçe ve spor alanlarının düzenlenmesi, bakımı ve onarımı, belediyelerin kütüphaneleri ile gezici kütüphanelerin verdikleri eğitim hizmetleri, kötü alışkanlıklar korunmaya yönelik eğitici konferanslar, koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetleri, yoksul çocuk ve ailelerine yönelik yardımlar şeklinde yapılmaktadır. Ayrıca belediye ait kreşlerde çocukların bakım ve kreş hizmetleri, sanal, kültür ve yaz sporlarına yönelik faaliyetler, çeşitli becerilere yönelik yaz kursları, çocuk tiyatroları, gezici çocuk otobüsleri, çocuk dergisi, dini ve milli günlerde şenlik ve kutlama faaliyetleri gibi çeşitli şekillerde sosyal hizmetler sunulmaktadır (Ömürgönülşen, 2007: 120-121)

Belediyeler tarafından çocuklara sunulan sosyal hizmet alanlarında bir tanesi de kültür ve spor alanlarındadır. Bu bağlamda çocuk parklarının kurulması, oyun alanlarının açılması, düzenlenmesi, bakımı, park, bahçe, piknik gibi yeşil alanlar ile dinlenme alanlarının hizmete sunulması, korunması ve geliştirilmesi gibi çocuklara yönelik hizmetler belediyeler yapılmaktadır. Ayrıca çeşitli spor branşlarına yönelik mahallerde spor alanlarının kurulması, tesislerin açılması gibi faaliyetler yürütmektedir. Kültür alanında

belediyelerin özellikle yerele özgü olan kentlerin kültürlerini tanıtan tarihi alanlar ve kültürel yerlerin kurulması, canlandırılması, korunup geliştirilmesi ve tanıtılması ve kültür merkezlerinin açılması gibi hizmetler yapılmaktadır.

Kadınlara yönelik olarak da belediyeler imkânlar dâhilinde çeşitli sosyal hizmetleri yürütmektedir. Bunlardan ilki kanunen zorunlu olan kadın sığınma evleridir. Bu bağlamda Büyükşehir belediyelerinin yanında nüfusu 50 bini geçen belediyeler de hem kadın hem de çocuklar için koruyucu ve önleyici sosyal hizmet kapsamında sığınma evleri açabilmektedir. Bu bağlamda belediyeler kadınlara yönelik sığınma evleri, kadın danışma merkezleri, bakım ve rehabilitasyon merkezi gibi yerler açmaktadır. Bunların yanında belediyelerin kimsesiz, muhtaç, yaşlı vb. gruplara yönelik sunduğu sosyal yardımlar ile diğer çeşitli hizmet ve yardımlar da ihtiyaç sahibi kadınlara sunmaktadır.

Kadınlara yönelik günümüzde en çok dikkat çeken sosyal hizmet türlerinden biri de meslek edindirme kurslarıdır. Kadından gençlere çocuktan erkeklere kadar farklı yaş gruplarındaki kişiler için bu tür hizmet sunulmaktadır. Ancak kadınların ilgi göstererek hem meslek öğrenmesi hem de ekonomik alanda istihdama yol açması bu hizmeti daha fazla önemli kılmaktadır. Bu bağlamda meslek sahibi olmayan, beceri kazanmak, eğitim seviyesini yükseltmek, ilgi alanında bilgi sahibi olmak,, yeteneklerini geliştirmek veya aile ekonomisine katkı sağlamak isteyen kadınlara, kızlara, ev hanımlarına ya da iş kadınlarına yönelik meslek edindirme kursları düzenlenmektedir.

Kadın ve çocuklar için belirli bir nüfus büyüklüğüne ulaşmış kentsel alanlarda sığınma evlerinin açılmasında yasal bir zorunluluğunun bulunması yerinde bir uygulamadır. Ayrıca büyükşehir belediyesi sınırları dışında kurulup da nüfus gibi çeşitli yönlerden belirli bir büyüklüğe ulaşmış belediyelere de sığınma evlerini açma konusunda yasal zorunluluğun getirilmesi yapılan olumlu eleştirilerin (Kesgin, 2012a: 166) bir sonucudur. Ancak bu uygulamanın yeterli bir düzeyde uygulanması ile amaçlarına ulaşabilmesinde eleştiri ve tartışmalar da halen devam etmesi bu tür sosyal hizmetlerin çok başarı olmadığını göstermektedir. Özellikle barınma ve korunma konularda belirli sürelerin olması ve imkânların belirli bir sınırlarda kalması bu hizmetlerin temel sorunları arasında sayılmıştır.

ii) Gençlere Yönelik Sosyal Hizmetler: Belediyelerin gençlere yönelik sunduğu sosyal nitelikli hizmetler arasında gençlik ve danışma merkezleri, rehabilitasyon merkezleri, meslek edindirme kursları, burs ve kredi imkanları, yurt, pansiyon vb. barınma yerleri, sosyal ve kültürel faaliyetler, spor ve oyun sahaları, park ve bahçe alanları düzenleme gibi birçok hizmet şekilleri bulunmaktadır.

Gençlerin eğitimlerine destek vermek amacıyla eğitim burs ve kredilerinin verilmesi, okuma salonları ile kütüphanelerin açılması, okullara kitaplıkların kurulması, kitap fuarları, kitap bağışları ile kitap toplama kampanyaları gibi eğitimle ilgili çeşitli hizmetler gençleresunulmaktadır. Ayrıca gençlere yönelik şiddet, ihmal, istismar, bağımlılık gibi riskli alanlar kötü alışkanlıklar ile sağlık, spor, sosyal, kültür, ve kişisel gelişim gibi çeşitli konularda seminerler, konferanslar, paneller düzenlenerek çeşitli eğitim ve bilgilendirme programları düzenlenmektedir.

Belediyelere ait gençlik ve spor merkezlerinde kültür, sanat, spor ve meslek edindirme gibi çeşitli alanlarda faaliyetler yürütülmektedir. Bu merkezlerde çeşitli branşlarda meslek atölyeleri, eğitim kursları açarak beceri kazanma, yeteneklerini geliştirme, meslek öğrenme ve spor faaliyetleri yaparak sağlıklı kalma ve yaşama imkânları elde edilmektedir. Ayrıca belediyelere ait bu kültür ve gençlik merkezlerinde sosyo-kültürel alanlara yönelik konferans, panel, seminer, kongre, sempozyum ile yarışma, sergi, tiyatro, müzik ve sinema gibi çeşitli gösteri ve programlar ile etkinlikler gerçekleştirilmektedir.

iii) Yaşlılara Yönelik Sosyal Hizmetler: Kentsel alanlarda engelliler gibi diğer bir dezavantajlı gruplar arasında bulunan kesimlerden birisi de yaşlılardır. Bu nedenle belediyeler yaşlılara çeşitli şekillerde sosyal hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetler arasında farklı bir çok hizmet yöntemleri sunulmakla beraber evde bakım hizmetleri, barınma, ayni ve nakdi yardımlar, sağlık hizmetleri, günlük hayata katılım organizasyonları, fiziksel erişilebilirliğin sağlanması, huzurevleri, rehabilitasyon ve danışma merkezleri gibi hizmetler bulunmaktadır. Bu hizmetlerin en temel amacı yaşlı bireylerin kişisel ihtiyaçlarını kendileri tarafından bizzat karşılayabilmesi, güncel hayattan ve kente özgü yaşam şartlarından soyutlanıp uzaklaşmadan yaşamlarını sürdürebilmesidir (Kesgin, 2012a: 168).

Günümüzde kentli nüfusun kırsal alan nüfusuna göre çok fazla olması ve yaşlı nüfus sayısının toplam nüfus içindeki oranının her geçen gün artması bu alana yönelik sosyal hizmetlerin hissedilir derece de etkili ve verimli olması ihtiyacı her geçen gün artmaktadır. Çünkü günümüz ailelerinin çekirdek aileye dönüşmesi, bireyselliğin öne çıkması, kadının istihdama katılımı gibi nedenlerden dolayı yaşlı bakımı ve yaşlılık gelecekte bir sorun olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu nedenle yerel alanda kentsel ve bölgesel mekânlarda belediyelerin yükleneceği yaşlılarla ilgili her türlü sosyal hizmetleri oldukça yerinde bulunarak önemsenmektedir.

Yaşlılara yönelik evde bakım hizmetleri günümüz belediyelerinin tamamına yakının uyguladığı en yaygın sosyal hizmet türlerinin başında gelmektedir. Bu sosyal hizmet kapsamında yaşlı, engelli ve kronik bir rahatsızlığı olan yaşlıların barındıkları mekânların bakımından yaşlı bireylerin kişisel fiziki bakımları, sağlık kontrolleri, sosyo-psikolojik destek hizmetleri sunulmaktadır. Bu hizmet kapsamında evin temizliği ile ev eşyalarının bakım ve onarımı, yaşlının beden ve ruh sağlığının kontrolü, yeme içme, gıda gibi beslenme ve diğer ilgili ihtiyaçları karşılanmaktadır. Ayrıca evde veya evinde yaşlı bakımı üstlenen kişi veya ailelere çeşitli şekillerde belediyeler desteklemektedir. Bu bağlamda nakdi ve ayni yardımlar, sosyo-psikolojik destekler, evde bakım hizmeti için eğitim ve kurslar düzenleme gibi sosyal hizmetler de sunmaktadır.

Huzurevleri uygulaması çok yaygın bir olmasa da belediyeler buna yönelik hizmetleri de olmaktadır. Huzur evleri belirli bir yaşı geçmiş, sosyal veya ekonomik yoksulluk ve yoksunluk içerisinde olan yaşlıların hayatlarının geri kalanını bu merkezlerde devam ettirmeyi tercih etmektedir. Genel olarak eş, çocuk, dost akraba gibi ailesi ile yakın akraba ve çevrelerinin olmadığı ve ilgilenecek sosyal bir çevreye de sahip olmayan yaşlılar daha çok bu merkezleri tercih etmektedir. Özellikle karşılaşılan ekonomik sorun ve konuları yanında günümüzün güçlü aile bağının zayıflaması, geniş aile yapılarının

dağılması ve aile kurumunun temel görev ve işlevlerinin değişmesi sonucunda kentlerde bu tür sorunlarla karşılaşan yaşlılar ailelerinin yanında kalmak yerine huzur evleri tercih etmekte veya tercih ettirililmektedir. Bu nedenle bu tür yaşam merkezlerine olan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır.

Belediyelerin yaşlılara sunduğu sosyal hizmetlerden bir tanesi de sosyal hayatla olan bağının güçlendirilmesi ile ilgili hizmetlerdir. Bu yönde yapılan hizmetler yaşlılar tarafından daha fazla tercih edilmektedir. Çünkü sağlık problemleri dışında yaşlıların en büyük sorunu yalnızlaşmasıdır. Ailesi, akrabaları, çevresi ve sosyal bir hayatı olmayan yaşlı bireylerin en büyük sorunlarından birisi hayattan koparak dışlanma ve yalnızlaşmalarıdır. Dolayısıyla genel olarak bu türdeki yaşlıların sağlık ve ekonomik ihtiyaçlarının karşılanmasından sonraki en büyük ihtiyaçları sosyal hayatla bağlarının devam ettirilmesidir. Bu nedenle mali, sosyal ve kültürel alt yapısı güçlü olan belediyeler, yaşlılara yönelik olarak toplantı ve seminerler, ev ziyaretleri, eğlence günleri, özel gün ve gece kutlamaları, sinema, tiyatro, müze vb. kültürel gezi ve programlar gibi çeşitli sosyal etkinlik ve faaliyetleri gerçekleştirmektedir.

iv) Engellilere Yönelik Sosyal Hizmetler:Belediyelerin özellikle son on yıllık bir zamanda engellilere yönelik özel bir çalışma gayreti içerisinde olduğu görülmektedir. Yapılan yasal düzenlemelerle bu dezavantajlı kesim üyelerinin sosyal hayata adapte olabilmesi, bir başka kişinin yardımı olmaksızın veya en az düzeyde ona bağlı kalınarak hayatlarını devam ettirmesi için desteklenmiştir. Bu bağlamda ilk yapılacak işlerden birisi belediyelerin kamusal alandaki hizmetler ile bu hizmetlerin sunulduğu kamusal alanların engellilerinde göz önünde tutulduğu şekliyle yeniden tasarlanmasıdır.

Engellilere yönelik en temel sıkıntı kamusal hizmet aldıkları mekânların, ulaşım yollarının ve araçlarının bu grup insanların düşünülerek mimari yapılar ile tasarımlarda yapılmamasıydı. Bu durumun varlığı çok uzun bir dönem fark edilememiştir. Ancak yerel yönetimlerin bu alandaki sosyal hizmetleri bu durumun önüne geçmede önemli bir adım olmuştur. Dolayısıyla ulaşımdan, kamu binalarına, eğitimden sağlık ve spor alanlarına kadar bu grup bireyler için yeniden düzenlenmiştir. Böylece engelliler için çeşitli şekillerde sosyal hizmet sunma yöntemlerini ve alternatifleri belediyeler ortaya çıkarmıştır.

Belediyelerin engellilere yönelik sunduğu sosyal hizmet türleri arasında en sık görüleni ulaşım ile ilgili hizmetlerdir. Bu bağlamda engellilerin rahat bir şekilde seyahat edebileceği otobüs, metrobüs, tramvay, metro, trambüs gibi toplu taşıma araçların kullanılması, evlerinden hiç çıkamayan engellilerin özel olarak evlerinden alınarak haftanın belirli günlerinde sağlık, spor, alışveriş, gezi, eğlence gibi ihtiyaçları doğrultusunda istedikleri yerlere ve hizmetlere ulaşması sağlanmaktadır. Ayrıca gaziler, vazife ve harp malulleri gibi engelli kimselere ücretsiz ulaşım sağlanması, şehit gazi gibi kesimlerin yakınlarına indirimli veya daha hesaplı hizmetlerin sunulması gibi sosyal hizmetler vardır.

Belediyeler engelli bireyler ile aile ve yakınlarına psiko-sosyal danışmanlık merkezleri açarak rehberlik hizmetleri sunmakta, eğitim, spor, kültürel ve meslek ağırlıklı gibi alanlara yönelik merkezler kurarak onların bu alanlarda yetiştirilmesini sağlayıp desteklemektedir. Engelli bireylerin, kendi bireysel hayatları başta olmak üzere, yakın

çevresi ve toplum hayatına daha fazla adapte olması, bütünleşmesi ve ayak uydurabilmesi amacıyla rehberlik hizmeti vermekte, sosyal, kültürel, meslek ve yetenek kazanma, sportif aktivite ve programlar düzenlenmekte ve bununla ilgili çalışmalara katılıp destek vermektedir. Özellikle spor ve kültürel alanda engelli bireylerin oluşturduğu takımlara, gruplara veya sosyal topluluklara araç, gereç ve malzeme desteği verilmesi, spor karşılaşmaları ile yarışmalar, tiyatro ve sergiler, kültürel geziler gibi konularda ulaşım, konaklama giderlerinin karşılanması ve diğer konularda mali ve finansal desteklerin verilmesi belediyeler tarafından yapılmaktadır.

Belediyelerin sunduğu bir diğer sosyal hizmet şekli de engelli bireylerin ekonomik durumlarının çeşitli yöntemlerle desteklenmesidir. Bu bağlamda ekonomik durumu yeterli olmayan engelli bireyler ile ailelerine aynı ve nakdi yardımlar yapmaktadır. Ayrıca engelli bireylere meslek edinme kurslarında eğitim verilerek bir meslek sahibi yaparak istihdama katılmasının önü açılmaktadır. Bu şekilde durumlarına göre meslek sahibi olan engelliler hem istihdama katılmakta hem de kendi ekonomik özgürlüklerini kazanmakta hem de kişi ve kurumlara bağımlılıkları azalmaktadır. Özellikle engellilerin istihdama katılarak hem ekonomik olarak kendi başlarına ayakta kalmaları hem de dışarıdan yardım beklemeden hayatlarını sürdürebilmesi konularında daha fazla imkânların sunulması ve destek verilmesi beklenilmektedir. Bu sebeple belediyelerin bu alana yönelik olarak sosyal hizmetler başta olmak üzere diğer hizmetlerle daha fazla destek vermesi ve istekli davranması engelliler için hayati derecede önemli olacaktır.

Engelli bireylere sunulan sosyal hizmetlerden bir tanesi de sağlık hizmetleridir. Sosyal güvencesi olmayan ve mali durumu yetersiz olan engellilere ve yakınlarına çeşitli sağlık hizmetleri sunmaktadır. Bu bağlamda engelli bireylerin engellilik durumlarının olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla onlara çeşitli araç ve gereçler ücretsiz olarak temin edilmektedir. Bunun yanında evleri ile diğer yaşam alan ve mekânları engellilerin durumlarına göre yeniden inşa edilmekte ve onların kullanabileceği mimari şekle ve yapıya dönüştürülmektedir. Bu uygulama şehir mekânlarında da yapılmaktadır. Özellikle engellilere özel yol işaretleri, yönlendirme ve uyarı levhaları ile sinyalizasyon ve hissedilebilen yüzey ve kabartmalar ile boyalı yaya geçişleri gibi yöntemler kullanılarak trafik düzenlemeleri yapılarak engelli bireylerin çarşı, pazar gibi şehir içi alanlardaki hayatın düzenli, güvenli ve sağlıklı bir şekilde işlemesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

v) Diğer Alanlara Yönelik Çeşitli Sosyal Hizmetler: Belediyelerin kadın, çocuk, genç, yaşlı, engellilere sunduğu sosyal hizmetleri yoksul, muhtaç, göçmen vb. diğer çeşitli dezavantajlı kesimlere de sunmaktadır. Son 6 -7 yıldan daha uzun bir süre Türkiye’de hızla artan ve özellikle Suriye, Irak gibi ülkelerden gelen göçmen ve mültecilere ciddi bir şekilde sosyal yardım ve sosyal hizmetler sunulmaktadır. Merkezi yönetim yanında yerel yönetim olarak belediyeler de bu dezavantajlı gruba yardımlar yapmaktadır. Bu bağlamda eğitimden sağlığa, barınmadan istihdama kadar bir göçmen bireyin ne tür bir ihtiyacı var ise karşılanmaya çalışılmaktadır. Türkiye’nin bu dezavantajlı kesime yardımların boyutu o kadar fazla ki kendi vatandaşından daha fazla yardım ve destek vermektedir.

Belediyeler ailelere ile onların karşılaştıkları sorunlarına ilişkin çözüm üretme amaçlı olarak sosyal hizmetler sunabilmektedir. İlk olarak evlenecek olan gençlerle diğer

bireylere evlenmeden önce evlilik hayatına ilişkin çeşitli eğitim ve seminerler sunarak mutlu bir evlilik hayatının nasıl olması gerektiği hakkında bilgilendirmeler yapılmaktadır. Böylece gençlerin evlilik hayatlarının daha iyi, mutlu kaliteli ve daim olmasının önü açılmaktadır. Bunun dışında belediyeler aile danışma merkezleri açarak ailelere çeşitli yönlerden sosyal hizmet vermektedir. Özellikle aile ile onların sorunları üzerinde çalışan bu merkezler, evlilik öncesi eşleri eğitime, bilgilendirme veya evliliklerinde sorunlar yaşayan eşlere, çocuklara ve ailenin diğer üyelerine rehberlik, danışmanlık psiko-sosyal destek verme gibi çeşitli sosyal hizmetler sunulmaktadır.

Belediyelerin yoksul ve muhtaç kesime yönelik sunduğu sosyal yardım ve hizmetler arasında konut edinme yardımları önemli bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda 2005 yılından itibaren bu yardım hizmetleri merkezi yönetimin destekleri ile hız kazanmıştır. Belediyeler, belediye iktisadi teşekkülleri, kooperatif gibi araçlarla konut üretimine başlayarak dar gelirli ve ihtiyaç sahibi kesimleri hesaplı bir şekilde ev sahibi yapmıştır. Bu hizmet özellikle evi olmayan dar gelirli kesimlerce yerinde bir uygulama olarak görülmektedir. Belediyelerin bu hizmeti günümüzde merkezi yönetimin TOKİ aracılığıyla uyguladığı toplu konut hizmet hamlesine benzer bir hizmet biçimi olarak yerel alanlarda uygulanmaktadır. Belediyelerin dar gelirli ve yoksul kesime yönelik konut yapma hizmeti, bu kesimin barınma ihtiyaçlarının çözülmesinde önemli bir adım ve sosyal nitelikli bir hizmet olarak görülmüştür. Bu hizmetle birlikte gücü ve imkânları dâhilinde kimi belediyeler ise sadece konut yardımı ile kalmayıp ev eşyasının temin edilmesinde de yoksullara yardım etmiştir.

2.2.3. Yerel Yönetimlerin Değişim Sürecinde Belediyecilik ve Sosyal Hizmet Anlayışı

Osmanlı Devleti döneminde başlayan belediyecilik ile belediye hizmetleri anlayışı Cumhuriyet'in ilana birlikte köklü bir değişim ve dönüşüm geçirmeye başlamıştır. Ancak bu dönüşüm ve değişim yöntemler, işleyiş tarzları ile fonksiyonlar açısından yaşanırken yereldeki halkın müşterek ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanması ve sorunların hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulması temel esası hiçbir dönem göz ardı edilmemiştir. Bu nedenle de belediyelerin asıl fonksiyon, görev ve sorumluluklarının bu temel amacın yerine getirilmesi ve hedeflerine ulaştırılması olmuştur. Ancak benimsenen bu yöntem ve fikirlerin başarı ve geçerliliği amaç ve hedeflerin ne kadar olumlu bir şekilde yerine getirildiğinin ortaya çıkması ile ölçülmüştür. Bu nedenle çeşitli dönem ve yıllarda farklı anlayış ve yöntemler çerçevesinde belediye hizmetleri yapılmasına karşın bu yöntemlerden başarılı ve en etkili olanı ancak 1990 yıllardan itibaren ortaya çıkarılan sosyal belediyecilik anlayışı ile olmuştur. Bu fikri ve yaklaşım, belediyelerin var olma amacının yerelde hizmet üretmek ve bunu halka sunabilmek olduğunu göstermiştir.

2.2.3.1. 1970-1990 Arası Dönem: Toplumcu ve Girişimci Belediyecilik

1970 li yıllardan itibaren birçok ülkede kamu alanındaki hizmetlerin etkili ve verimli olması için yeni yöntem, fikir ve politikalar aranmaya başlanmıştır. Çünkü geleneksel ve klasik idari örgütlenme şekilleri içerisinde hizmetlerin sunulması ve görevlerin yürütmesinin çok mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Bu bağlamda görev ve hizmetlerinin

aşırı genişlemesi sonucu verimsiz, kalitesiz ve yavaş çalışan, yeni hizmet alanları ile görevlerin sunulmasının imkânsızlaştığı sınırlarını aşmış büyük ve hantal bir sistem oluşmuştur. Bu nedenle idari örgüt ve yapılanmasının sosyal ve ekonomik alandaki politikaları ile uygulamalarının yeniden ele alınması zorunluluğu önemli bir düzeyde hissedilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2015: 160).

Belediyecilik anlayışı ve hizmetlerinin yürütülmesi için klasik hizmet yöntem ve fikirlerin değiştirilmesi yönünde atılan adım sonucunda ortaya çıkan fikir ve yaklaşımlardan ilki toplumcu belediyecilik adlı anlayış olmuştur. 1970’li yıllardan itibaren 80’li yıllara kadar belediyelerin çalışma şekil ve yöntemlerine bağlı olarak yürütülen belediye hizmetleri neticesinde ortaya çıkan belediyecilik anlayışına toplumcu belediyecilik denilmektedir.

1973 seçimleri, belediyecilik alanında önemli bir dönüm noktası olmuştur. 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyecilik konusunda yerele yetki verme konusunda çok kısır bir alanda kalmış ve sorumlulukları yerele bırakmamıştır. Yerel yöneticiler yerel yönetimlerin başında olmaması bu durumun göstergeleri arasında olmuştur. 1945’li yıllarda batıda gelişen bu tür belediyecilik anlayışı Türkiye’de ancak 70’li yıllarda ortaya çıkabilmiştir. Toplumcu belediyecilik, katılımcılığı, etkinliği, verimliliği gündeme getiren ve bunları bir araya toplayıp hizmetlerde işlevsel hale getirmeye çalışan bir belediyecilik yönetimini kurmak istemiştir. İstanbul, Ankara ve İzmit gibi şehirlerdeki belediyelerde bu belediyecilik fikri uygulanmaya çalışılmıştır. 1580 sayılı belediye yasası yoksullara yardım etme, barınma imkânı sağlama, kimsesiz çocuklar için yetiştirme yurtları açma ve sosyal yardım sandıkları kurma gibi sınırlı yetki ve görevler vermesine rağmen sosyal uygulamalar yapılmaya çalışılmıştır (Kesgin, 2012b: 123).

1970’li yıllardan önce belediye hizmetleri için bir değişim fikri ile yeni yaklaşım şekillerinin ortaya atılamayışında dönemin şartları etkili olmuştur. İkinci Dünya Savaşı’nın ortaya çıkması bu durumun var olmasına temel etken olmuştur. Savaş sonrasında belediye ile il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin önemli bir kısmı merkezileşme eğilimleri neticesinde devredilmiştir. Bu bağlamda belediyelere ait birçok yetki ve sorumluluklar merkezi yönetimin kontrolüne geçmiştir. Dolayısıyla yerel alanları ilgilendiren görev ve hizmetler 70’li yıllara kadar merkezi yönetim güdümündeki bakanlıklar aracılığıyla yürütülmüştür. Ancak 1950’li yıllarda yaşanan hızlı kentleşme, merkezin kontrolündeki yerel hizmet yönetimini çok uzun süreli devam etmesine olanak vermemiştir. Nüfus artışları ile göçlerin hızlanmasına bağlı olarak kısa zamanda kentli nüfusu artmıştır. Böylece kentlerdeki nüfus kalabalığı ve yoğunluk nedeniyle yerel hizmetlere olan talepleri arttırmış ve böylece merkezi yönetimin kontrolünde olan belediyeler hizmetleri yetersiz kalmaya başlayarak aksamıştır. Sonuç itibarıyla bu dönem belediyeleri kentsel nitelikli hizmetler dışında sosyal, kültürel nitelikli diğer türdeki hizmetlere hiç dokunamamış ve hizmet alanı dışına bırakmak zorunda kalmıştır.

Toplumcu belediye fikrinde yerel nitelikli hizmetler sunularak merkezi yönetimin üzerindeki yükün olası en az düzeye indirilmesi amacı olmuştur. Üreten, kaynak bulan, bütünleyen ve bir araya getiren, çalışanları koruyan bir belediyecilik yaklaşımından hareketle merkezi idarenin görev, yetki ve sorumluluklarında olan kimi hizmetlerin yerel

yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi fikri ortaya çıkmıştır. Konuttan semt pazarı yerlerine, ekmek fabrikasından mesleki eğitim kurslarına ve kültür merkezlerine kadar geniş bir alanda ilk ve öncü uygulama ve politikalar bu belediyeçilik anlayışı ile başlatılmıştır. Önceden merkezi yönetimin kontrolünde olan belediye hizmetleri için bu tür hizmet çeşitleri çok fazla öne çıkıp üretilenmemiştir (Kesgin, 2012b: 124).

1970’li yılların başlarında itibaren ortaya çıkan ve 80’li yıllara kadar varlığını sürdüren toplumcu belediye anlayışının temelinde yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu hizmetleri doğrudan kendileri üreterek sunma şekli esası olmasındır. Bu bağlamda bir belediye yerel alanda ihtiyaç duyduğu hizmetleri doğrudan üreterek sunmuştur. Bu nedenle ucuz ekmek için fabrika kurulması, daha hesaplı ulaşım için bu ulaşım sektörüne girilmesi, yol yapımı ve bakımı için asfalt fabrikasının açılması bu yöntemle yapılan bazı hizmetlerdendir. Sonuç olarak daha önce bu şekilde bir çalışma biçimi olmayan ve hizmet üretemeyen belediyeler bu yöntem sayesinde farklı hizmetleri hayata geçirmiştir.

Toplumcu belediye bu tür fikir ve yaklaşımdan hareketle “ Geniş halk yığınlarının çıkarlarına öncelik taşıyan demokratik belediye, halkın bütün düzeylerde kararların alınmasına, yürütülmesine ve denetlenmesine katıldığı, kamu mal ve hizmetlerini doğrudan üreten, kentlerde oluşan tekелci ve kurumsal rantları kıran ve bunları topluma aktaran, kentsel tüketimin aracısız, ucuz ve sağlıklı yapılabilmesini sağlayan ve kaynak yaratabilme olanaklarını genişleten, üretici, tüketiciyi koruyucu ve kaynak sağlayıcı belediyeyi ifade eder. Belediyeler arasında işbirliği geliştiren, ortaklaşa çözüm arama ve dayanışmadan yana, belediyeçilik hareketini genel ülke sorunlarından ve geniş halk yığınlarının hareketinden soyutlamayan birlikçi ve bütüncül belediyeyi” işaret ederek toplumcu belediyenin bir tanımlanması yapılmıştır (Kesgin, 2012b: 124-125).

Toplumcu belediyenin bu tanımından hareketle demokratik temelli bir anlayışın hâkim olduğu, merkezi yönetimin sıkı vesayet denetimi yerine halkın yönetime katılarak kararlarda etkili olması ve uygulamalardaki denetiminin halk tarafından gerçekleştirilmesini savunan ve yönetimde halk katılımını ilke olarak benimseyen bir belediye şekli ortaya çıkarılmıştır. Ayrıca hizmet üretimi için kaynak bulan, kaliteli hizmet sunabilen, tüketimde yerel halkı koruyan, hizmetlerin tekелci olmasına karşı çıkan ve hesaplı bir mal ve hizmet üretebilen bir belediye sistemi benimsenmiştir. Üretici, sosyal adaletçi ve tüketimi düzenleyici bir belediye olan toplumcu belediye aynı zamanda dayanışmacı, birlik ve bütünlüğü sağlayan ve koruyan bir belediye olarak ifade edilmiştir. Bu yönüyle belediyeler yerel halkın katılımcı yönünü gelişmek için kooperatifleri, birlikleri, sivil toplum ile sendika ve meslek odalarını yönetime dâhil ederek yeni belediyeçilik politikalarını uygulamıştır.

Refah devleti anlayış ve uygulamalarının seksenli yıllara doğru işlerliğini iyice kaybetmeye başlama toplumcu belediye anlayışının da kaybedilmeye başlamasına neden olmuştur. Petrol krizi, küreselleşmenin etkili olması, yeni sağ düşüncenin öne çıkması gibi dünyadaki büyük gelişmelerin yansımaları Türkiye’de hissedilmiştir. Bunun yanında Türkiye 80 darbesinin olması devlet idari sisteminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır.⁶¹ Anayasasının yerine yeni bir Anayasa hazırlanırken yönetim yeniden

şekillendirilmiştir. Bu değişikliklerden yerel yönetimler de etkilenmiş ve yeni bir belediye yönetim yöntem ve fikirleri ortaya çıkarılmıştır.

80'li yıllarda hem dünyada hem de Türkiye'de yaşanan sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmeler çeşitli değişim ve dönüşümleri ortaya çıkarması sonucunda kentsel alanlardaki büyük yapısal değişiklikleri meydana getirmiştir. Kentsel alanlardaki gecekondular çevrelerinde yaşayan yoksul kesimler 80'li yıllar öncesinde çeşitli şekillerdeki eş, dost akraba, yakın çevre gibi yardım ağı ve destekleri sayesinde kentsel hayata uyum sağlamaya çalışırken yaşanan gelişim ve dönüşümler bu yapıyı kırmaya ve etkisini yitirmesine neden olmaya başlamıştır (Kesgin, 2012b: 126). Ortaya çıkan sosyal ve ekonomik gelişmeler, kendinden önce halkın belirli yöntem ve sistemle kent hayatı ve onun gereklerine ayak uydurma şeklini kırması sonucunda kurumsallaşmamış, güçsüz, sistemsiz bir şekilde kurulan ağları kendine entegre etmiştir. Böylelikle yereldeki eski yardımlaşma ve dayanışma mekanizmaları gücünü kaybetmiştir.

Dünyanın tümünde etkili olan bu yeni gelişmeler beraberinde getirdiği yeni düzen içerisinde kurduğu küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme olguları ulus devletlerin gücünün azalması ve bu gücün uluslar üstü veya altı bir sisteme doğru kaymasına neden olmuştur. Bu dönüşümden kentler ve yerel idarelerde etkilenecek bu dağılımdan kendilerine düşen payı alma gayretinde olmuşlardır. Böylece toplumcu belediye anlayışından uzaklaşılarak hizmetlerin piyasa mekanizması içerisinde yürütüldüğü bir sistem kurulması sonucunda oluşturulan yeni yerel yönetim sistemine girişimci belediyecilik denilmiştir.

Yeni sağ düşüncenin etkili olması özelleştirmeyi doğururken küreselleşme de yerelleşmeyi getirmiştir. Yaşanan tüm bu gelişmeler özel sektör ve serbest piyasa şartlarının gelişmesine ve Türkiye'de serbest ekonominin hayata geçmesine yol açmıştır. Bu bağlamda belediyeler de hizmetlerin yürütülmesi konusunda piyasa koşullarında ve özel sektör eliyle yürütülmesi yöntem ve alternatifini geliştirmiştir. Belediye hizmetlerinde özelleştirme uygulamaları ile hizmet üretiminde piyasalaşmasının başlaması belediyecilik alanında mali ve insan kaynağının da değişmesine neden olmuştur. Böylece ihaleler, sözleşmeler, imtiyazlar, kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi, insan kaynağının taşeron işçiliği şeklinde temini gibi uygulamalar girişimci belediyeciliğin temel özellikleri arasında olmuştur (Aydınlı, 2003: 83-85).

Girişimci belediyecilik anlayışının hâkim olduğu dönemde Türkiye'de ortaya çıkan darbeye birlikte sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda köklü bir değişiklik yaşanmıştır. Bunun yerel yönetimler üzerindeki yansıması hiyerarşik, merkeziyetçi ve vesayetçi bir yönetim anlayışın daha ağır olarak yerleşmesi şeklinde olmuştur. Bu çerçevede belediyelerin imar ve planlama konularında yetkileri artmış, vergi konularında bazı vergiler belediye ye geçmiş ve böylece yerel idarelerin gelirleri arttırmıştır. Ayrıca belediye idaresi alanda yeni bir yönetim şekli olan büyükşehir belediyesi uygulaması başlatılmıştır. Böylece yerel yönetimde ikili kademe yönetim biçimi meydana getirilmiştir. Büyükşehir belediye yönetiminde başkanın yetkileri arttırılarak meclisler görece daha geri planda bırakılmıştır. Bürokrasi ve hiyerarşi bir yapı oluşturulması sonucunda büyükşehir belediyeleri merkezileştirilmiştir. Geniş kapsamlı proje ile bunlara

ilişkin uygulamaları büyükşehir belediyeleri üstlenebilmesi sonucunda kaynaklar bu belediyelerde toplanmıştır (Kesgin, 2012b: 128).

Ortaya çıkan girişimci belediyeçilik ile toplumcu belediye anlayışı çok fazla uygulanamadan sonlandırılmıştır. Sosyal devletin yerelde uygulanma imkânını hazırlayan toplumcu belediye fikri çok uzun süreli devam edememesi ve piyasa ekonomisinin hızlanması yoksul ve dar gelirli kesime yönelik sosyo-ekonomik tabanlı politikaların hayata tam olarak geçirilememesine yol açmıştır. Belediyelerin sahip olduğu güç ve kaynaklar doğrultusunda orantısız bir şekilde kurduğu kentsel mekânlar neticesinde bu yerel alanlardaki hizmetlerin nitelik ve kalite yönünden farklılaşmasına ve bir takım eşitsizlikler ile dengesizliklerin oluşmasına yol açmıştır. Toplumcu belediyenin sahip olduğu temel ilke ve özelliklere kıyasla girişimci belediye anlayışının kendini daha çok serbest piyasa ekonomisine göre ayarlaması bu eşitsizliklerin doğal olarak çıkmasına neden olmuştur.

Belediyelerin ticarethane mantığı ile yönetilmeye ve hizmet etmeye başlaması doğal olarak özel sektör ve piyasa koşullarının ön plana alınmasını toplum yararı ve vatandaş odaklı hizmet anlayışından uzaklaşmasına neden olmuştur. Piyasa mantığında çalışmaya başlayan belediyeler, hizmetlerde aşırı bir maliyet hesaplaması ile tasarruf tabanlı bir bakış kamu ve toplum yararını, vatandaşın hizmet hakkı gibi temel ilke ve kuralları geri plana itmiştir. Bu durum daha çok yarışan, rekabet eden, imaj peşinde olan kentleri ortaya çıkarmış ve kentler finans merkezleri, özel sektör ve serbest piyasa pazarı haline dönüşmüştür. Böylece belli bir toplumsal tabaka ve sermaye grupları kaynak kullanımında tekeli olurken yatırım ve kaynaklarının kullanımı toplumsal alandan sermaye sahiplerine doğru el değiştirmiştir. Küresel sermaye sahipleri, kentlerin yönetimini hizmetten çok karlılık ve rant yöneticiliği gibi ticari işletme mantığına büründürülmeye çalışılırken toplumsal ihtiyaçları karşılayan bir kentsel yönetim mekanizmalarını bu işlevlerinden uzaklaştırmaya çalışılmıştır (Kesgin, 2012b: 128-129).

2.2.3.2. 1990-2010 Arası Dönem: Sosyal Belediyeçilik

1980'li yıllardan itibaren başlayan belediyeçilik anlayışı ile hizmet üretme düşüncesi 1990'lı yıllardan sonra yerelleşmenin etkisiyle büyük bir değişimi başlatmıştır. Bu bağlamda dünyada kabul gören yerelleşme düşüncesi belediyelere yansarak kurumsallaşma, yerel hizmetlerde inisiyatif alma ve büyük ölçekli hizmetleri yerelde üretme gibi konuları doğrudan etkileyerek büyük bir hızla başlamasına neden olmuştur. Bunun yanında küreselleşmenin kentlere getirdiği rekabet ortamı belediyeleri yarışa iterek kimi kentlerde yerel hizmetlerin oldukça etkili ve verimli olmasına yol açmıştır. Böylelikle bazı kentlerdeki rekabetçi ortam belediyeleri birbiri ile yarışmaya sevk etmiş ve yerel nitelikli yatırım ve hizmetleri hızlandırmıştır. Ayrıca sermaye hareketleri de bu şekil çalışan ve hizmet üreten kentlere doğru kaymaya başlamıştır. Belediyeler tarafından yapılan yerel nitelikli yatırımlar, istihdamdan meslek edindirme kurslarının açılmasına, sosyo-kültürel yaşamdan yerel ekonomiye kadar birçok alanı canlandırarak çeşitli sosyal hizmetleri de ortaya çıkarmıştır. Bu bakımdan sosyal belediyeçilik anlayışı dönemi belediyeleri ulaşımdan suya, alt yapıdan üst yapı ve imara kadar büyük projeleri hayata geçirmiştir. Özellikle İstanbul, Ankara, Bursa, Konya, Adana gibi şehirlerdeki ulaşım ve

diğer projeler dönemin merkezi yönetimin başında olan hükümetlerin yatırım projelerine eşit bir nitelikte olmuştur (Kesgin, 2012b: 130-131).

Sosyal belediyecilik, Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren bazı belediyeler tarafından ilk kez uygulanmaya başlandığı ve yerel halkın da ilk defa karşılaştığı, diğer yerel yönetim birimleri ve halk tarafından da ilgiyle takip edildiği sosyal, kültürel, ekonomik ve yerel nitelikteki hizmet politikalarıyla yerel alanlardaki sorunların çözüldüğü bir yaklaşım şekli ve hizmet anlayışıdır.

Sosyal belediyecilik anlayışı yerel yönetimlere sosyal yönü oldukça çeşitli olan birçok hizmetlerin gerçekleştirilmesi işlev ve fonksiyonunu kazandırmıştır. Bu yönüyle sosyal belediyecilik ortaya çıktığı dönemden sonra farklı bölgelerdeki birçok yerel yönetim birimleri tarafından benimsenerek yürütülecek hizmetler için bir örnek niteliği de taşımıştır. Çünkü bu belediyecilik anlayışında toplumdaki diğer bireylere göre dezavantajlı konumda olan, fırsat ve imkânı olmayan muhtaç, güçsüz ve ihtiyaç sahibi kişilerin korunması temel amaç olmuştur (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 238). Bu bakımdan kişinin yaşam şartlarını kolaylaştıran, hayat kalitesini arttıran ve bireyin kendisini iyi hissettiği hangi durum ve imkânı gerekli ise o yönde desteklenen ve yardım edilen bir hizmet şekli geliştirilmiştir.

Yerel yönetim birimleri arasında olan belediyelere toplumsal alanda çeşitli türdeki sosyal hizmetlerin belirlenmesinden planlamasına, uygulanmasından takip ve kontrol edilmesine kadar sosyal belediyecilik anlayışı birçok görev ve işlevler yüklemiştir. Böylece kaynakları eğitim, sağlık, konut, ulaşım gibi alanlarda etkili bir şekilde kullanan; muhtaç ve ihtiyaç sahibi kimselere sahip çıkan; sosyal dayanışma ve toplumsal birlikteliğin gelişmesi için çalışan; akılcı politikalarla yatırımlarını yürütebilen; bireyin toplumla bağının güçlenmesi için çeşitli hizmetleri destekleyen bir hizmet modeli ortaya çıkmıştır (Sezer ve Vural, 2009: 804).

Sosyal refah devleti anlayışının dönüştüğü, yerelleşme fikrinin yaygınlaşmaya ve küreselleşmenin etkilerinin de hissedilmeye başlandığı dönemde, bazı yerel yönetimlerce uygulamaya konulan sosyal belediyecilik yaklaşımı sanayileşme sürecinde ortaya çıkan göç ve kentleşme olgusunun getirdiği yoksulluk sorununa çözüm olmuştur. Özellikle kentsel alanlardaki düşkün, dar gelirli, yoksul, çalışamayan, kimsesiz, yaşlı, engelli, kadın, çocuk gibi ihtiyaç sahibi insanlar için sosyal belediyecilik anlayışı büyük bir çözüm getirmiştir. Dezavantajlı olan bireyler için toplumun tüm alanında diğer insanlarla aynı koşullarda ve eşit imkânlarda yaşayabilmesi amacıyla yerel ölçekte sosyal ve ekonomik yönlerden çeşitli şekillerde yapılan destek hizmetleri sosyal belediyecilik yaklaşımının merkezinde yer almıştır. Yerelleşme eğilim ve politikalarının devam ettiği süreçte sosyal politika alanından uzaklaşan ülkelerin merkezi yönetimleri günümüzde sosyal alandaki politikalarının temel esaslarını belirleyerek çerçevesini oluşturmakta ve bu politikaların takibini ve denetimini yapmaktadır. Bunun dışında sosyal politikaların üretilmesinde ve yerel halka veya ihtiyaç duyan mekânsal alanlara sunulmasını ise yerel yönetimlere bırakmaktadır. Özellikle sosyal belediyecilik anlayışına uygun bir şekilde kentlerin ve kentsel mekânların sosyal ve kültürel nitelik ve özelliğine göre uygun

politika sunmak isteyen yerel yönetimler, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yürütülmesinde aktif bir rol ve görev üstlenmektedirler (Sezer ve Vural, 2009: 801).

Sosyalleştirme, rehabilitasyon, takip ve kontrol, rehberlik etmek, yönlendirme, yardımcı olma, muhtaçları koruma ve kollama, sosyal yatırım ve kalkınmada istihdam oluşturma sosyal belediyeçiliğin temel işlev alanları ve özellikleri olmuştur. Bireyin içinde bulunduğu toplumun kültürel, sosyal ve ekonomik beklentilerine cevap verme, uyum gösterme ve toplum üyeleri ile birlikte yaşamayı öğrenme süreci hem sosyalleşmenin hem de sosyal kontrol ve rehabilitasyonun birer amacıdır. Bu nedenle sosyal belediyeçilikle bireye sunduğu hizmetlerle bunun daha hızlı ve güçlü bir şekilde gerçekleşmesine yardımcı olup desteklemektedir. Topluma uyum sağlama günümüz bireylerin en büyük sorunların başında gelmektedir. Bunun temelinde daha çok bireyin sahip olmadığı sosyal, kültürel, ekonomik fırsat ve imkânların varlığı ya da yokluğu ile psikolojik nedenler yatmaktadır. Belediyeler çeşitli nitelikte sunduğu sosyal hizmetlerle bireyin desteklenmesine, imkânlara yaklaştırılmasına bir zemin hazırlanarak bu sürecin çabuk bir şekilde atlatılmasına katkı sağlamaktadır. Çünkü sosyal belediyeçilikte eğitimden sağlığa, danışmanlıktan yerel kalkınmaya ve yoksullukla mücadeleye kadar çok geniş bir alanda hizmet faaliyetleri ile çalışmaları yapılmaktadır (Kesgin, 2012a: 171-172).

Belediye sınırlarındaki yerel halkın yaşam şartları ile standartlarını yükseltebilecek nitelikte yapılan her türlü ekonomik, kültürel ve sosyal hizmetlerin tamamına sosyal belediyeçilik denilmektedir. Bu belediye modeli, imar, alt yapı planlama ve düzenlemesinden muhtaçlara yardım yapılmasına yaşlı, çocuk ve kadınlara yönelik sağlık eğitim, konut gibi alanlarda sosyal politikaların geliştirilmesinden kentsel tarihi ve kültürel faaliyet ve çalışmalarına kadar geniş bir alanda yürütülen ekonomik ve sosyal hizmetlerin bütününden meydana gelmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 215).

1980’li yıllarda yerel yönetimlerin kaynak ve yetkileri bakımından güçlenmesi merkezi yönetimin önceden yaptığı büyük çaptaki hizmetleri onlarda yürütmeye başlamıştır. Böylece belediyelere yerel kalkınmada önemli aktör kurumları arasına yerleşmiştir. 1994’lü yıllardan itibaren siyasi bir hareket, ilk defa büyükşehir belediyelerinde yönetim geldikten sonra kent ve alanlarında büyük bir hizmet hamlesi başlatarak hizmetlerde bir çığır aşmıştır. Bu belediyeler kalkınma, istihdam, yoksullukla mücadele ve sosyal hizmetler konusunda büyük projeleri hayata geçirmiştir. Muhtaç, kimsesiz, çocuk gibi tüm dezavantajlı kesimler için ilk önce gidilip sıkıntı ve sorunların çözüleceği yer belediyeler olmuştur. Bu nedenle bu siyasi hareketin büyükşehir belediyelerinde uyguladığı sosyal hizmet temelli sosyal belediyeçilik, olamaz denilen “efsane” hizmetleri hayata geçirmesi ile bu hizmetler günümüze kadar gelerek klasikleşmiş ve halende uygulanan sosyal hizmetler olarak devam etmektedir. Belediye yönetiminde ilk kez ortaya çıkan sosyal belediyeçilik, çok önemli belediye hizmetleri fikir ve anlayışı olarak görülmüş ve büyük bir ilgiyle takip edilmiştir. Çünkü ““yerelleşme ilkesi” ile belediyeler bir yandan yoksulların acil ihtiyaçları için sosyal yardım sağlarken aynı zamanda yoksulluğu dindirici bir çözüm olmuş diğer taraftan sorunların kökenine inerek yoksulluğu azaltıcı çözümler bulmaya çalışmışlardır”. Bu nedenle sosyal belediyeçilik çıktığı ilk günden günümüze kadar gelmesi ve halen de var olması ekonomik ve sosyal

tabanlı hizmetler üretilerek halka sunulmasında dönemin şartlarında büyük bir çağ atlamasından kaynaklanmıştır (Kesgin, 2012b: 131-132).

2.2.3.3. Sosyal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devredilmesi

Yerel yönetimler geleneksel bağlamda yürüttüğü hizmetleri tarihi deneyim ve kazanımların etkisiyle uzunca bir süre devam ettirmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında belediye hizmetlerinde çok önemli bir değişme yaşanmamıştır. Bu nedenle yerel yönetimlere sosyal nitelikli hizmetlerinin yerleşmesi uzun bir süre sonrasında gerçekleşmeye başlamıştır. Dolayısıyla modern belediyeçilik ve beraberindeki sosyal hizmetler daha çok kentleşme, nüfus hareketleri, savaş, salgın hastalıklar vb. önemli sosyal, siyasal ve ekonomik sıkıntılar gibi nedenlere bağlı olarak zamanla geliştirilmiştir. Bu bağlamda Cumhuriyet'in başlangıç yılları olan 1930 yılında ilk belediye kanunu çıkarılmış ve sosyal hizmetler dar bir alanda yürütülmeye başlanmıştır.

Belediyeler yasa çerçevesinde sosyal hizmetleri daha çok merkezin etkisinde ve sınırlı bir alanda uzunca bir dönem yürütmüştür. Ancak 1980'li yıllardan ortaya çıkan küresel gelişmeler bu alanın yetkisinin ve fonksiyonunun genişletilmesini zorunlu kılmıştır. Böylece çıkarılan yeni belediye yasaları ile birlikte sosyal hizmet alanında belediyelere oldukça geniş yetkiler verilerek daha işlevsel ve kurumsal bir yapıya büründürülmüştür.

2.2.3.3.1. Eski Dönem Yasalarında Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler: 1580 ve 3030 Sayılı Belediye Yasaları

Sosyal hizmet alanında belediyeler yakın zamana kadar çok güçlü bir aktör olarak görülmemiştir. Ancak, Cumhuriyet'in ilk döneminden itibaren belediyelerde bu alanda gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerden ilki 1580 sayılı ilk belediye yasası ile başlamıştır. Çıkarılan kanunla birlikte spesifik bir şekilde olmasa da belediyelerin çeşitli hizmetlerinden dolayı sosyal hizmet alanında birtakım faaliyetler görülmüştür.

Cumhuriyet'in ilanından sonra çıkarılan 1580 sayılı belediye yasası yerel yönetimlere belediyeçilik alanında gerekli olan sistemi ve yapısını belirlemiştir. İlk belediyeçilik yapısını belirleyen bu yasa aynı zamanda sosyal hizmetlerle ilgili bazı görevleri de belediyelere yüklemiştir. Böylece sosyal hizmetler belediyelere yerleştirilerek yıllar sonra bu alanda yaptığı faaliyet ve hizmetlerle önemli bir konuma gelecek olan belediyelerin de temel alt yapısı atılmıştır.

1580 sayılı belediye yasasıyla sosyal hizmetler belediyeçilik alanına yerleştirilmeye başlanmıştır. Çok geniş bir alanda ve farklı türlerde olmasa da yasanın 15.maddesi ile ek maddelerin belediyelere sosyal hizmet alanına yönelik yüklediği sorumluluklar şu şekilde sıralanmıştır:

- Fakirlerin cenazelerinin ücretsiz kaldırılması (5. fıkra),
- Dilencileri dilenmekten uzaklaştıracak tedbirler almak (17. fıkra),
- Terk edilmiş veya bulunmuş çocukları, delileri, kaza veya afete uğramışları koruyup gözetmek (18. fıkra),
- Fakir ailelerin ikiz çocuklarına, öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, yeme, içme, giyecek, barınma, tahsil, terbiye açısından yardım etmek, fakir hastalara ücretsiz bakmak, ilaç vermek, fakir cenazelerini ücretsiz kaldırmak, bakıma ve korunmaya muhtaç olup da bakacak kimsesi olmayanlara bakmak (34. fıkra),

Yetimhane açmak ve düşkünler yurdu yapmak ve işletmek (45. fıkra),
Yersiz, yurtsuzlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışamayacakları memleketlerine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak (48. fıkra),
Gençler için mahallin ihtiyacına göre stadyum yapmak ve işletmek (54. fıkra),
Belediyeye ait eğlence yerleri tesis etmek ve işletmek (55. fıkra),
Belediye tiyatrosu, sinema, halk müzesi, hayvanat bahçesi gibi yerleri kurmak ve işletmek (59. fıkra),
Ucuz belediye meskenleri yapmak (68. fıkra),
Fakirler için yatı evleri yapmak ve idare etmek (69. fıkra),
Muhtaçlar için yardım sandıkları tesis ve idare etmek (71. fıkra),
Beldenin ve belediye idaresinin muhtaç olduğu meslek erbabı yetiştirmek üzere kurslar, dersler, gece ve hafta tatili günü dershaneleri, ikmal (olgunlaştırma) ve çırak, ev kadını okulları açmak ve idare etmek (72. fıkra),
Genç ve yetişkin özürlüler için meslek ve beceri kazandırma kursları ile iş eğitim merkezleri açmak (80. Fıkra),
Özürlülerin ulaşım ile sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerin indirimli veya ücretsiz şekilde sunulması, belediyeye ait ve belediye tarafından işletilen ya da kiraya verilen büfe, otopark gibi işyerlerinin özürlüler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlayarak yardımcı olmak (81. Fıkra).

1580 sayılı kanun sosyal hizmet alanında ilgili belediyeleri sorumlu tutmuş ve bazı görevleri zorunlu bazı görevleri de isteğe bağlı olmak üzere bir sınıflandırma yapmıştır (madde 16). Bu kanun maddeleri gereğince muhtaç ailelerin ikiz çocuklarına, öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, giyecek, barınma, tahsil gibi konularda yardım etmek, yardıma muhtaç, hasta vatandaşlara ücretsiz bakmak veya ihtiyaç duyulması durumunda cenazeleri ücretsiz kaldırmak tüm belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Fakat yetimhane açma, düşkünler yurdu yapma zorunluluğu geliri iki yüz bin liradan fazla olan belediyeler için ve mahallin ihtiyacına göre stadyum yapma yükümlülüğü, geliri beş yüz bin liradan fazla olan belediyeler için getirilmiştir.

Belediye Yasası, sosyal hizmet alanında belediyelere sorumluluklar yükleyerek belediyelerin bu alanda hizmetini zorunlu kılmıştır. Böylece sosyal hizmetler belediyelerin hizmet alanına dahil edilerek yerel alandaki ihtiyaç sahiplerine sunulması hedeflenmiştir. Bu amaç çerçevesinde belediyelerin faaliyetlerinde zorluklar yaşamaması için de kolaylıklar sağlanmıştır. Bu bağlamda yasada belediyelerin gelirlerine göre sosyal hizmet faaliyetleri zorunlu ve isteğe bağlı olarak iki şekilde belirlenmiştir. Ayrıca belediyelerin hangi sosyal hizmet alanında çalışma yapmaları gerektiği bir listeleme yapılarak belediyelere bildirilmiştir. Böylece yeni kurulan belediyelerin, sosyal hizmet alanındaki faaliyetlerinde bütçe sorunlarının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bunun yanında diğer eski belediyelerinde hangi hizmet alanlarına daha fazla yoğunlaşması gerektiği konusunda yol gösterici olunmuştur. Dolayısıyla belediyelerin yasal olarak sorumlu tutulduğu sosyal hizmet alanında yetki ve görev karmaşası veya hizmet çakışması engellenmek amaçlanmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk belediye yasası sosyal hizmetlerin gerçekleşmesinde belediyelere sorumluluklar ve görevler vermiştir. Böylece belediyelere, ihtiyaç sahiplerinin korunması, yardım edilmesi ve desteklenmesi gibi konularda bazı yükümlülüklerin getirilmesi sonucunda çeşitli hizmetler sunulmaya çalışmıştır. Yasal düzenlemeler daha çok merkezi yönetimin güçlendirilmesi yönünde yapılmıştır. Sosyal

hizmet alanında belediyelere verilen görev ve sorumluluklarla kaynaklar uzun süre sağlanamamıştır. Belediye Yasası, “eşitlik”, “serbestlik”, “denetimin gerekliliği”, “tek dereceli seçim” ve belediyelerin “hizmet alanlarının genişletilmesi” ilke ve esasları üzerine inşa edilmek üzerine hazırlanmış (Kesgin, 2012a: 148) olsa da bu ilkeler çoğu kez göz ardı edilmiştir.

Sosyal hizmet ile birlikte diğer hizmetler alanlarında 1580 sayılı Belediye Yasası belediyelere görev ve sorumluluklar yüklese de bunlarla ilgili yetki ve takdir çoğu kez merkezi yönetimde kalmıştır. Yasa genel olarak bakıldığında belediyelerin merkezi yönetimin taşra teşkilatı veya onun bir uzantısı, kurumu olarak kabul. Dönemin koşullarında yaşanan tüm gelişmeler tek partili bir hükümet ile şekillendirilmekte ancak alternatif bir yöntem sunulamamıştır. Böylelikle sosyal hizmetler konusunda belediyeler mahalli alanda sorumlu olsa da sosyal hizmetler ile ilgili her türlü faaliyetler merkezi yönetimin iznine tabi tutulmuştur. Merkezi yönetimin, güçlü denetim ve kontrolü sağlanmıştır.

Belediyelerin kaynak ve yetki kullanımına kadar merkezi yönetimin kontrolünde olmuştur. Bu durumdan dolayı belediyelerin sosyal hizmetler ile ilgili çalışmalarında merkezi yönetimin etkisi geniş olmuştur. Böylelikle belediyelerin çoğu hizmet alanındaki çalışmaları merkezin yönlendirmesi ve kontrolü ile şekillenmiştir. Buna rağmen belediyelerin hizmet alanları arasına sosyal hizmetlerin eklenmiş olması batının belediye hizmetleri yönetim anlayışının ülkeye getirildiği görülmüştür. Belediye yasasının hazırlanması aşamasında benimsenen beş ilke uzunca bir süre uygulanmamış olsa da sosyal hizmetin o dönemde belediyelerin hizmet alanları arasına girmiş olması ve belediyelere görevlerin verilmesi yerinde ve önemli bir gelişmedir. Merkezi idarenin sosyal hizmetlerin belirlenip yürütülmesinde, denetim ve kontrolünde 1930 tarihli Belediye Yasası ileriye yönelik hazırlanmıştır.

80’li yıllar belediyelerin sunduğu sosyal hizmetler için yeni bir yapılanma modelinin kurulduğu yıllar olmuştur. 1984 yılında 3030 sayılı KHK ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasıyla sosyal hizmetler için yeni gelişme ve imkânların kurulmaya çalışıldığı yeni bir dönem başlamıştır. Böylece bir ildeki merkez belediyesinin sınırları dâhilinde kurulan şube belediyeleri kaldırılarak yerine ilçe belediyelerinin yer aldığı büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Büyük kentsel alanlara getirilen büyükşehir belediyeleri bu mekânlarda çeşitlenen ve artan sorunlara karşı hizmetleri daha hızlı, nitelikli ve geniş bir alanda yürütme amacıyla kurulmuştur. Fakat bu temel amaç yanında büyükşehir belediyelerin ilk döneminde sosyal hizmetle ilgili öne çıkarılan bir düzenleme ortaya konulamamıştır. Bu şekil bir gelişmenin olmasında hem 1580 sayılı yasanın sosyal hizmetlerle ilgili getirdiği sorumlulukların büyükşehir belediyelerini de kapsamış olması hem de kurulan büyükşehir belediyelerinin olduğu kentlerde daha önceden diğer belediyelerin sosyal hizmetler ile ilgili mevcut sistemi büyükşehirlerin devam ettirmesi nedeniyle ilk dönem yasalarında bu alanda bir yenilik olmamıştır.

Büyükşehir belediyelerinin ilk dönemlerinde sosyal hizmetler ile ilgili verilen sorumluluklar, belediyelerin kuruldukları 3030 sayılı kanundan ziyade 1580 sayılı belediye yasasının getirdiği emredici hükümler çerçevesinde yerine getirilmiştir. Ayrıca

yeni kurulan belediye modelinde tek bir alanda spesifik bir şekilde sorumluluklar yüklemek kurulan yeni belediye modelinde çok anlamlı olmadığı görülmüştür. Çünkü sistemin hem yeni olması hem de kentlere nasıl sonuçlar getireceği tam olarak belirlenememiştir. Bu bağlamda 3030 sayılı kanunun 6. maddesi gereğince büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görevleri başlığı altında genel bir ifadeyle büyükşehir belediyelerine ve diğer ilçe belediyelerine çeşitli alanlarda görevler verilmiştir. Bu görevler arasında maddenin “f” fıkrasında “*yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerin getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak ve işletmek veya işlettirmek*” şeklinde bir ifade ile büyükşehir belediyelerine yönelik olan ve sosyal hizmetleri işaret eden bir hüküm getirilmiştir.

3030 sayılı yasa sosyal hizmetlerle ilgili doğrudan sorumluluk yükleyen emredici hükümler yerine büyükşehir belediyeleri, il genelini kapsayan hizmetlerle ilgili plan, program ve hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerini etkileyebilecek bazı yetkilere de sahip olmuştur. Bu bağlamda ilçelerin kendi başlarına yerine getiremeyeceği hizmetlerin yürütülmesi ile ilçe belediyelerinin hizmetleri arasında eşgüdümün sağlanması noktasında büyükşehir belediyeleri görevlendirilmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin ilk dönemlerinde sosyal hizmetlerden ziyade kentlerin sorunlarıyla mücadele eden, hizmet üretiminde kentin geneline hitap edebilen ve ilçe belediyelerini yönlendirip kontrol edebilen genel bir yürütücü konumundaki büyükşehir belediyelerine rol ve görevler verilmeye çalışılmıştır. Bu modelin işlemeye başlamasıyla ilerleyen dönemlerde büyükşehir belediyelerinin sayısının arttırıldığı ve sosyal hizmetler başta olmak üzere çeşitli spesifik alanlarda görev ve sorumlulukların yasalarla verilmeye başlandığı bir süreç yaşanmıştır.

2.2.3.3.2. Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetin Kurumsallaştırılma Çabası

3030 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediyelerine sosyal hizmet alanında illerdeki ilçe belediyeleri arasındaki çalışma ve faaliyetlerde birlikteliğin, koordinasyonun gerçekleştirilmesi, bu belediyelere sosyal hizmetlerle ilgili olarak öncülük edilmesi, aksayan veya yetersiz kalan sosyal hizmetler konusunda destek verilmesi gibi görevler yüklenildiği görülmüştür. Ayrıca 1580 sayılı yasa ile de il ve ilçe belediyelerinin sosyal hizmet alanında hizmetlerini yürütme çabaları uzunca bir süre devam etmiştir. Ancak ilerleyen zamanlarda kentlerde karşılaşılan çeşitli sorunların artması, yapılan hizmetlerin yetersiz kalması, sosyal ve ekonomik şartların ağırlaşması gibi nedenlerden dolayı belediyelerin yürüttüğü geleneksel anlamdaki sosyal hizmetler ile buna yönelik yasaların emredici hükümlerinin verdiği yetki ve görevler yetersiz kalmıştır. Ayrıca kamusal alandaki geleneksel yönetim yapısında karşılaşılan hantallaşma, kırtasiyecilik, kayırmacılık gibi temel sorunlar sosyal hizmetlerin yeni bir sistem yapısıyla yönetim fikri çerçevesinde modern ve kurumsal anlamda belediyelerce yürütülme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

2004 yılından itibaren yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetimi alanında yapılan reformlar içine yerel yönetimlerde dâhil edilerek bu alandaki mevzuat ile yapılar yenilenerek günün şartlarına uygun hale getirilmiştir. Yerel yönetimlerin bu bağlamda

hem yapıları hem de yetki ve görev alanları yeniden ele alınmıştır. Bu yapı ve görevler arasında sosyal hizmet alanındaki sorumluluk ve faaliyetleri de gözden geçirilmiştir. Özellikle küreselleşmenin ortaya çıkardığı şartlar ile bu şartlara uyum sağlayabilecek olan yerelleşme düşüncesi yapılan reformlarda kendini göstermeye başlamıştır. Böylece belediyelerle ilgili mevzuatlar yeni kanunlarla yenilenerek sosyal hizmet alanındaki faaliyet ve çalışmaların önemli bir kısmı belediyelere verilmiştir. Yapılan reformlar neticesinde belediyelerin sosyal hizmetin kimi alanlarında profesyonelleşip kurumsal bir kimlik kazanmasına kadar gidebilmiştir.

Sosyal hizmet alanında belediyelere sorumluluğunun ilk kez verildiği 1580 sayılı Belediye Yasası'nda belediyelerin sosyal hizmet alanındaki görev ve yetkileri liste şeklinde ve belirli sınırlar dâhilinde verilmiştir. Bu durum bir noktadan sonra belediyelere bu alanda kendini yetiştirip geliştirmesi ve tecrübeler kazanması için bir fırsat vermiştir. Bir bakıma belediyeler bu kanun sayesinde sosyal hizmet alanında ne yapılıp ne yapılamayacağı konusunda potansiyelini ile fonksiyonlarını tecrübe etmiştir. Bu deneyim dünyada yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler ile küreselleşme ve yerelleşme düşüncesi belediyelerin sosyal hizmet alanında varlığının yükselmesine ve alanının genişlemesine önemli katkılar sağlamıştır. Çünkü günümüzde belediyeler son on beş yıla yakın bir süredir yeni belediye yasalarının verdiği görev ve sorumluluklar çerçevesinde sosyal hizmet alanında faaliyetlerini yerine getirmektedir.

Belediyelerin sosyal hizmet alanında varlığı ile yeterliliğini ispatlayan ve ilerlemesine imkân veren 5216 sayılı BŞB Yasası ile 5393 sayılı Belediye Yasası'dır. Belediyeler sosyal hizmet alanında kurumsal yapısını belediye yasalarının kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirerek göstermiştir. Çünkü bu yasalar sosyal hizmet alanında belediyelere “genel yetki” ilkesi çerçevesinde her türlü hizmet yetkisini vermiştir. Bu yetki sayesinde belediyeler sosyal hizmetin farklı alanlardaki hizmetlerini yerine getirmiştir. Böylece belediyeler tartışmalardan uzak kalarak bu alanda uzmanlaşan ve kurumsallaşan yapısını ortaya koymuştur. Bu noktadan sonra ise günümüzde belediyelerin merkezi yönetimin sosyal hizmet alanındaki görevlerini devralarak kendi aralarında bu hizmetleri nasıl paylaşması ve yerine getirmesi gerektiği arayışı içerisinde (Kesgin, 2016b: 324).

2.2.3.3.2.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası

Sosyal hizmetlerin bazı alanlarına yönelik olarak belediyelerin günün şartlarına göre ve modern anlamda profesyonelleşmeye doğru ilk adımların atılmasına neden olan temel mevzuat düzenlemelerinden biri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'dır. Bu yasanın getirdiği yeni görev ve yetkiler 3030 sayılı yasanın büyükşehirlere verdiği görev ve yetkilere göre oldukça farklı ve geniş bir alanı içine almıştır. 3030 sayılı yasanın sosyal hizmet alanında büyükşehir belediyelerine verdiği görevlere bakıldığında 5216 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerine sosyal hizmet alanında sorumlu tuttuğu görevler en az merkezi idarenin yürüttüğü sorumluluk ve görevler kadar ağır olmuştur.

5216 sayılı yasadaki önceki 3030 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerini daha çok ilçe belediyeleriyle ilişkilendiren bir yönü olmuştur. Bu bakımdan 3030 sayılı yasa

hizmetlerde daha çok eşgüdüm ve koordinasyon ile denetim görevlerinin yerine getirilmesinde büyükşehir belediyelerini öne çıkarmıştır. Bu durumun varlığı merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler üzerindeki denetim ve kontrolünün ağır olduğu bir sistem kurmuştur. Böylece birçok belediyelerde makro düzeyde genel hizmetlerin, mikro düzeyde ise sosyal hizmetlerin kontrollü ve sınırlı bir düzeyde kalarak daha çok kişiye bağlı ve keyfiyetçi bir bakışla yürütülmesi gibi olumsuzlukların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu sebeple de olumsuzlukların giderilme, belediyelerin yerel hizmet alanlarında öne çıkarılma zorunluluğu olmuştur. Dolayısıyla büyükşehirlerin kurulduğu ilk günden itibaren kentsel alandaki konum ile olması gereken örgütlenme şeklinin tespit edilmiş, sonrasında ise temel görevi olan hizmet sorumluluğunu 5216 sayılı yasa ile gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu yasa ile diğer yerel yönetim yasaların çıkarılmasıyla beraber tüm belediyeler sosyal hizmetler başta olmak üzere tüm yerel hizmetleri kurumsal bir kimlik altında daha güçlü, etkili ve verimli bir şekilde sunma fırsatı bulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, büyükşehir belediyelerine mahalli ve müşterek nitelikte olmak kaydıyla ihtiyaç duyulan sosyal hizmet ve yardım alanında çeşitli görevler yüklemiştir. Bu alandaki görev ve sorumluluklarda en son yapılan 6360 sayılı yasa ile de daha da genişleyerek artmıştır. Sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarında büyükşehir belediyelerinin görevleri genel bir çerçevede çizilirken bazı alanlardaki sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinin gerekliliğine değinilmiştir. Bu bağlamda çocuk ve kadınlara yönelik sığınma ve koruma evlerinin açılması, dar gelirli kesime ve afetzedelere yerleşim amaçlı arsa tahsis etme, ihtiyaç sahibi öğrencilere eğitim desteği sunma, sosyal yardım ve hizmet yönlü projeleri destekleme gibi çeşitli konularda yasal bir zorunluluk getirilmiştir.

Büyükşehir yasası, büyükşehir belediyelerine sosyal hizmet ve yardım alanında yürütülecek faaliyet ve organizasyonlarda geniş yetki ve sorumluluklar vererek bu alanda olabildiğince yerelleşme düşüncesi gerçekleştirilerek yerel yönetimlerin güçlenmesi ve merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesi amaçlanmıştır. Nitekim 5216 sayılı Büyükşehir Yasasının 7. maddesinin birinci fıkrasının v bendinde “Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler,kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleriyürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve becerikazandırma kursları açmak, işletmek ve işlettirmek; bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplumörgütleri ile işbirliği yapmak” gibi büyükşehir belediyelerine yasal olarak çeşitli görevler yüklemiştir. Bunun yanında yine aynı maddenin ikinci fıkrasının d bendinde de “Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden, “...yaşlılar, engelliler,kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak;mesleki eğitim ve beceri kursları açmak...” şeklinde emredici hükümler getirilerek büyükşehir belediyeleri ile birlikte ilçe belediyelerine görev ve sorumluluk verildiği görülmektedir.

Büyükşehir Yasası’nın ilk çıkarıldığı günden günümüze kadar geçen zaman içerisinde yapılan çeşitli yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin sosyal belediyeçilik anlayışı içerisinde yürüttüğü sosyal hizmetler ile kapsamı yerelleşme bağlamında genişletilerek belediyeler tarafından devam etmektedir. Böylelikle zamanla sosyal hizmetlerin

merkezden yerele doğru daha fazla kaydırıldığı ve gelecek yıllarda büyük bir çoğunluğunun yerel yönetimlerce yürütüldüğü bir yapılanma şeklinin ortaya çıkarılmasının hazırlığı olarak değerlendirilebilir. Çünkü yerel yönetim yasalarında yapılan her bir yeni yasal düzenlemede yerel yönetim birimi olarak belediyelerin özellikle de büyükşehir belediyelerinin sosyal hizmet ve yardım odaklı hizmetlerin çeşitliliği, görev ve sorumlulukları artmaktadır.

Yerelleşme bağlamında sosyal hizmetlerin belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları arasındaki yeri ile hizmet türleri mevzuat çerçevesinde sürekli olarak genişletilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Yasası'nın yedinci maddesinin n bendinde büyükşehir belediyelerine “Gerektiğinde mabet, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili binave tesislerin her türlü bakımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak” biçimde yeni getirilmiş görev ve sorumluluk alanları verilmiştir⁶¹.

Büyükşehir belediyelerinin yasadaki kaynaklı çeşitli birçok sosyal hizmet ve yardımları gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporlarına, stratejik planlarına ve bunlara bağlı çalışmaları ele alındığında sosyal hizmet yönlü birçok alanda faaliyetleri olmaktadır. Bu faaliyetler gıda yardımlarından muayene, ilaç ve bakım yardımlarına, eğitim yardımlarından meslek edindirme ve gençlik hizmetlerine kadar çeşitli temel alanlarda ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri yemek ve gıda desteği, doğum yardımı, çocuk, yaşlı, engelli ve hastalar için bakım ve ihtiyaç malzemeleri, çeşitli amaçlara yönelik eşya ve giyim yardımları, eğitim desteği, spor ve kültürel faaliyetler, cenaze hizmetleri, yoksul ve dar gelirli kesime yönelik sosyo-ekonomik yönlü destek gibi çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Bu tür sosyal nitelikli hizmet ve yardımların bir kısmı mevzuata bağlı zorunlu iken kimisi de yerel halktan gelen talep ve ihtiyaçlara ya da yerel idarecilerin tespitlerine göre yerine getirilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri çeşitli nedenlere bağlı olarak toplumdaki farklı birçok kesime yönelik sosyal hizmet faaliyetlerini sürdürmektedir. Dezavantajlı olarak adlandırılan toplumun bu kesimi içerisinde yaşlılar, çocuklar, engelliler, yoksullar, kadınlar, gençler gibi gruplar bulunmaktadır. Toplumun bu kesimleri için yürütülen sosyal hizmetler büyükşehir belediyeler ile diğer belediyelerce yerine getirmesi yerelleşme adına çeşitli açılardan avantajları ve fırsatları olmaktadır. Özellikle ihtiyaçların zamanında, verimli ve nitelikli bir şekilde sunulmasında sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerce üstlenilmesi daha önemli olmaktadır. Bunun yanı sıra yerel idarelerin seçilmiş ve halka en yakın yönetim birimleri olması, bürokrasinin merkezi idareye göre daha azlığı, hizmetlerdeki denetim ve koordinasyonunun kolaylığı, çıktılarının daha doğru ve hızlı tespiti, yerel kaynakların ve gönüllü katılımının daha yoğun olması ve yerel politikalarda başarının daha yüksek olmasından dolayı sosyal hizmetlerin yerelleşmesinde belediyeler birçok üstünlüğe sahiptir (Ersöz, 2011: 162-163).

⁶¹Bu madde bendine, 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun yedinci maddesiyle, bu bentte yer alan “gerektiğinde” ibaresinde sonra gelmek üzere “mabetler ile” ibaresi eklenmiştir. Böylelikle belediyelerin toplumun ihtiyaç duyduğu kimi alanlara yönelik olarak da gerekli duyulan hizmet türleri ile desteklerin yürütülebilmesinin önü de açılmış olmaktadır.

Belediyeler merkezi yönetime oranla yerel alanda oldukça avantajlı bir konumda olmuştur. Çünkü halkla en yakın ve iç içe olan belediyelerle temel ve insani nitelikli hizmetlerden olup insan hayatını doğrudan etkileyen sosyal hizmetlerin bir arada olması hem nitelik hem de verimlilik ve talep odaklı olma bakımından merkezi yönetime göre oldukça demokratik ve yerelleşme adına da ileri düzeyde bir yapılanma şeklidir. Bu şekil bir hizmet yapılanması yerine merkezi yönetimin yetki, kaynak ve görevleri kendisinde toplaması sonucunda aşırı büyüme, hantallaşma, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin artması, demokrasi, katılım ve şeffaflık gibi temel ilkelerden uzaklaşma gibi olumsuzluklara neden olacaktır. Dolayısıyla belediyelerin sosyal hizmetleri yerelleşme adına devralması konusu hem demokratik ilkeler çerçevesinde hem de verimli ve etkili olma bakımından yerinde bir uygulama olarak kabul görülüp desteklenmiştir (Kesgin, 2016b: 327-328).

Sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesinde büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerin merkezi yönetime göre avantajları oldukça geniş olmasının yanında bu belediyelerin kendi idari sınırlarındaki sosyal nitelikli hizmetlerin dağılımı konusundaki bazı aksaklıklar ve eksiklikler konusu üzerinde yeterince durulmamıştır. Büyükşehir belediye idarelerinin ortaya çıkmasında nüfus artışı, göç, kentleşme, hizmette verimlilik, ölçek sorunu, kaynakların etkili kullanımı, demokratik katılım, özerklik, temsil edilme gibi birçok açıdan çeşitli nedenler ortaya konulmuştur. Böylece büyükşehir belediyesi, hizmet alanları ve şekilleri çeyrek asırdan günümüze kadar devam etmiştir. Ancak büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında sosyal hizmetlerin paylaşılması, dağılımının yapılması konularında bir ayırım veya orta düzeyde bir ölçüt kurulamamıştır. Teknik veya belirli bir bilimsel veri ve ölçüme dayalı hizmet alanları ve konuları hakkında hem büyükşehir belediyeleri hem de diğer belediyelerin hizmet türlerinin dağılımı ve paylaşımı yapılırken sosyal hizmet ve yardım alanında böyle bir durum ortaya konulamamıştır.

Büyükşehir belediyeleri sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi konusunda hem bütçe hem de nitelik yönünden belirli bir düzeye ulaşması karşısında sosyal hizmetlerin dağılımı ve standartları konusuna henüz bir çözüm getirilememiştir. En son yapılan yasal düzenlemeyle büyükşehir belediyelerinin hem sayısı hem de yetkileri konusunda artışlar yaşanırken sosyal hizmetlerin belediyeler arasındaki bölüşümün de ise büyükşehir belediyelerinin nasıl bir yol ve yöntem takip edeceği tam olarak belirlenmemiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediye sınırları içerisinde sosyal hizmet dağılımının nasıl olması gerektiği üzerinde belirli bir durum, ölçü ve tespit henüz yapılamamıştır. Genel olarak yerel alandaki hizmetlerin büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasındaki dağılımı konusunda optimal ölçek gibi belirli bir fikir göz önüne alınırken sosyal hizmetlerin sunulmasında buna benzer bir yöntem ve fikir üzerinde çok fazla tartışılamamıştır. Bu nedenle sosyal hizmet alanında etkilik, verimlilik, nitelik ile kaynakların yerinde kullanımı ve kaynak israfının önlenmesi gibi konularda başarı tam olarak yakalanamazken buna ilişkin tartışma ve arayışlar da kısır bir döngü içerisinde sürekli olarak devam etmektedir (Kesgin, 2016a: 448).

2.2.3.3.2.2. 5393 Sayılı Belediye Yasası

Belediyelerin görev ve hizmet alanlarına yönelik olarak Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında çıkarılan 1530 sayılı Belediye Yasası üç çeyrek asır sonrasında 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası ile günün şartlarına göre yeniden hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Yapılan yasal düzenleme yerel alandaki hizmetlerin kurumsallaşarak daha fazla ihtiyaç odaklı olması açısından bir devrim olarak görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Yasası ile birlikte ilçe belediyeleri, yerel alandaki hizmetleri yasada belirtilen bütçenin durumuna ve hizmetlerin ivediliğine göre (madde 14) öncelikli olarak yerine getirmeye çalışmıştır. Özellikle yerel halkın yaşam şartlarını ve standartlarını doğrudan etkileyen sosyal hizmet alanındaki çalışmalara daha fazla eğilmeye çalışılmıştır. Belediyeler hizmet sundukları yerel halkın yaşadıkları yere uyumlarını hızlı bir şekilde sağlayarak onların sosyal refah düzeylerini artırma eğiliminde olmuşlardır. Yoksulluk, engellilik, hastalık, işsizlik, gibi çeşitli sosyal ve ekonomik nitelikli sorunların çözümü için çeşitli sosyal hizmet ve yardım politikaları geliştirerek yereldeki vatandaşların kent veya kırsal alandaki yaşamlarını daha yaşanabilir bir konuma taşımayı hedeflemişlerdir.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri salt alt yapı, imar, çevre, temizlik, toplu taşıma gibi çeşitli hizmetleri yerine getirmeye sınırlı kalmayıp sosyal hizmet alanında da etkili ve verimli bir şekilde çalışması planlanmıştır. Bu bakımdan sosyal hizmet alanında belediyelerin daha geniş bir kapsamda çalışabilmesi amacıyla çeşitli yetki ve görevler verilerek yeniden yapılandırılmıştır. Böylece sosyal hizmetlerin yerel alanda yeniden yapılandırılmasında ve yerelleştirilmesinde tüm belediyeler kilit bir aktör konumunda olurken aynı zamanda bu alanda önemli görev ve sorumlulukları yüklenmiştir.

Sosyal hizmetlerin hem yerelleşmesi hem de kurumsallaşması noktasında belediyelere yönelik olarak çıkarılan ve daha sonra da çeşitli zamanlarda ve şekillerde yenilenen belediye yasaları önemlidir. Belediyelerin sosyal hizmet alanını daha fazla tanıyarak ilgilenmesi, bu alanındaki sorunları daha çok irdeleyerek faaliyetlerini arttırması ve yerel alanda daha geniş kapsamda çalışarak çözüm üretebilmesi ve böylece deneyim kazanarak tecrübe sahibi olması noktalarında bu yasalar katkısı büyük olmuştur. Ancak bu yasal düzenlemelerden sonra belediyeler arasında sosyal hizmetlerin nasıl bir dağılımının yapılması ve hangi şekilde paylaşımının yapılması konuları eksik kalmıştır. Bu bağlamda belediyelerin sosyal hizmetleri tanıyıp sorunlarına eğilmesinin yanında bu alanda kimlerin yürüteceğinin belirlenmesi göz ardı edilmiştir. Dolayısıyla sosyal hizmetlerin yerel alanda sunulmasında büyükşehir belediyesi ile diğer ilçe belediyeleri arasında bir dağılımının yapılması zorunludur. Yoksa yerel alandaki sosyal hizmetlerin tekrarından, kaynak israfı, verimlilik gibi çeşitli yönlerden farklı sorunlar ortaya çıkmaktadır.

İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin büyük kentlerdeki kuruluş şekilleri ile çalışma usulleri daha çok büyükşehir belediyelerinin lehine olan bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Hizmetlerde etkili ve verimli olunması, kaynak israfının önüne geçilmesi

gibi amaçlardan dolayı yerel hizmetlerin büyük bir kısmı büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Yereldeki hizmetlerin alt veya küçük yerel yönetim birimlerine bırakılması yerine büyükşehir belediyelerine verilmesi tercih edilmiştir. Yapılan bu yeni sistem içerisinde ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerinin tamamlayıcısı veya destekleyicisi şeklinde olmuştur (Turan ve Duru, 2014: 284). Bu durum özellikle son yapılan 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile daha belirgin ve açık bir hale gelmiştir. Ancak yaşanan bu gelişmeye “yerelde merkezileşme” şeklinde tanımlanarak ilçe belediyelerinin hizmet alanının daraltıldığına dikkat çekilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu ana kentlerde genel olarak ilçe belediyeleri hizmetlerin sunulduğu sistemde büyükşehir belediyelerini tamamlayan bir konuma getirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ilk kurulduğu 80’li yıllarda ilçe belediyeleri kendi sınırları dâhilinde hizmet sunmada daha bağımsız iken son yapılan büyükşehir yasası ile bu durumun zayıflatıldığı dile getirilmiştir. Özellikle sosyal hizmet ve yardım alanında bu durum daha fazla öne çıkmıştır. Çünkü sosyal hizmet alanında ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında temel bir ölçüye dayalı olarak hizmet ayrımının olmayışı sosyal hizmet ve yardımlar konusunda büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleri yanında baskın çıkmaktadır.

Sosyal hizmetin hem niteliği itibariyle hem de türü bakımından oldukça geniş bir alanda faaliyet gösterdiğinden dolayı ilçe belediyelerin bu alanda temel bir ölçüye dayalı esnek bir yapıda çalışma şekli ortaya çıkarması yerinde bir uygulamadır. Kentsel alanlarda sorunların hem karmaşıklığı hem de her geçen gün çeşitlenmesi nedeniyle böyle bir temel ayrım yapılması sosyal hizmet alanında ilçe belediyelerinin kurumsallaşması adına daha verimli ve etkili olacaktır. Çünkü hem iller arasında hem de bir ilin kendi sınırları içinde toplumun sosyal ve ekonomik yapısı, gelişmişlik düzeyi bakımından çoğu kez farklılaşabilmektedir.

Mahalli müşterek ihtiyaçların zamanında giderilmesi amacıyla kurulan belediyeler, bireye doğrudan etki eden ve her daim insanın ihtiyaç duyduğu bir hizmet türü olan sosyal hizmet alanında temel bir görev ve yetki ayrımının olması daha yerinde bir uygulamadır. Çünkü belediyeler, kendi sınırlarındaki kentsel ve kırsal sorunların çözümü için çeşitli ölçülere göre yetki ve mali yönden bir paylaşım yapılmıştır. Belediyeler de buna göre kendi alanlarında gerek duyulan hizmetleri yürütmektedir. Ancak sosyal hizmet ve yardım alanında böyle bir bölüşümün olmayışı ilçe belediyelerin hem hizmet üretme kapasitesini hem de nitelikli hizmet götürme kabiliyetini düşürmektedir. Böylece sosyal hizmetlerde nitelik yerine niceliğin artması, hizmetlerde mükerrerlik, faydalananların bağımlı kalması ve farklı şekillerde istismar edilmesi gibi çeşitli temel sorunlarla karşılaşabilmektedir. Dolayısıyla sosyal hizmet ve yardım alanında ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinde bir hizmet paylaşımının yapılması ve bunun da belirli bir standart ve ölçüye göre gerçekleştirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Sosyal hizmet alanında hem belediyelerin hem de diğer idari birimlerin yerel alanda yetkili olmasından dolayı hem hizmetlerin yürütülmesinde hem de kaynakların dağılımında farklılıklar ve uyumsuzluklar ortaya çıkmaktadır. Çünkü sosyal hizmet alanında birden fazla yetkili birimlerle belediyelerin faaliyet yürütmesi ve bazı sosyal

hizmetlerde belediyelerin de zorunlu olması gibi nedenlere bağılı olarak belirli bir plan ve standartlara göre bir bütünlük ve uyum içerisinde sosyal hizmetler yerel alanda yürütülememektedir. İmar, alt yapı, çevre, yol gibi teknik ve fen ile ilgili alanlarda ölçek ekonomisinden faydalanılırken sosyal alandaki hizmetlerde ölçek ekonomisinden veya belirli bir plan ve programlardan belediyeler faydalanamamaktadır. Böylece belediyeler arasında sosyal hizmet alanında bir bütünlük, koordinasyon ve uyumluluk çok olmadığı gibi belirli bir düzeyde de paylaşım ve dağılım yapılamamıştır. Bunların sonucunda da hem kaynak ve zaman kaybı yaşanırken hem de hizmetlerdeki kalite ve nitelik belirli bir düzeyi aşamamaktadır (Zengin, 2014: 96-97).

İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler arasında kurulacak hizmet dağılım ağı ile paylaşımı hizmetlerin sunulması kadar önemli olmasına karşın sosyal hizmet alanında uygulanamamaktadır. Bunun ortaya çıkmasına neden olan temel etmenlerden bir tanesi makro düzeyde hizmetlerin bütününde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında bir dağılım ve paylaşımının olmayışdır. Gerçeğe uygun, belirli bir planlama ve ilkelere göre ve yerelin sosyal ve ekonomik göstergelerine uyumlu olacak şekilde belediye hizmetlerinin paylaşımı hem büyükşehir belediyesinin olduğu büyük kent yönetimlerinde hem de diğer belediyelerinde olduğu kentlerin yönetimleri arasında yapılamamıştır (Ersöz, 2011: 160).

Belediyelerle ilgili yapılan yasal düzenlemelerde temel alınan ölçütler arasında hizmette yerellik ilkesi ile bu ilke çerçevesinde halka en yakın birimlerin yetkilendirilerek yerel hizmetleri sunması olmuştur. Bu amaçla hazırlanan kamu yönetimi reformu sürecinde yerel yönetimlerin hem sorumlulukları hem de kaynakları arttırılmıştır. Ancak belediyelerin sorumlulukları ile kaynakların artışının yanı sıra hizmetlerdeki etkililik ve verimlilik ilkelerinin sosyal hizmet ve yardım konularında işlerlik kazandırılması tam olarak sağlanamamıştır. Çünkü belediyelerin kentsel alanda karşılaştıkları sosyal sorunları teknik ve fen alanına giren sorunlara göre çözümü her zaman daha karmaşık ve uzun sürmektedir. Özellikle sosyal hizmet ve yardım alanındaki sorunların merkezinde yer alan dezavantajlı grupların beklenti ve ihtiyaçlarının karşılanmasında belediyelerin artan faaliyetleri bu bağlamda dikkatleri çekmiştir. Dolayısıyla belediyelerin sosyal hizmet alanındaki faaliyetlerinin hem kurumsallaştırılması hem de belediyeler arasındaki dağılımın yapılması yerel idarelerin kaynak ve sorumluluk almaları kadar önemli olmaktadır.

Kent yönetiminde büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının il mülki sınırlarına kadar genişlemiş olması ve kentsel ve kırsal alan ayrımının da bu anlamda çok dikkate alınmadığı yeni hizmet modelinde belediyelerin tüm il sınırlarındaki sorunlarla mücadelesi daha çok artmıştır. Çünkü önceki yerel yönetim sistemine göre yeni yönetim modelinde belediyelerin kentsel alandaki hizmetlerin kırsal alana da götürülmesi amacını taşımıştır. Ancak hem kaynak dağılımında hem zaman kullanımında hem de nitelik yönünden hizmetlerin belirli bir standardı yakalaması gereklidir. Ayrıca kırsala oranla gelişmişlik düzeyi önde olan kentsel alanda artan sosyal nitelikli sorunlarla çeşitli türde kentli nüfusun beklentilerinin belediyelerce karşılanması olgusu da devam etmektedir.

Dolayısıyla belediyelerin tüm hizmet kanallarındaki sorumlulukları ile hizmetlerin türü ve niteliği itibariyle il mülki sınırlarındaki faaliyetleri bir anda artmıştır.

Belediyelerin sorumlu olduğu hizmet alanının il mülki sınırlarına kadar genişlemesi beraberinde sosyal hizmet alanı ile faaliyetlerini de arttırmıştır. Bu alandaki hizmet artışı aynı zamanda hizmetlerin niteliği, verimliliği, zamanında ve halkın ihtiyacına göre yürütülmesi gibi meseleler öne çıkmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin sosyal hizmet alanında çalışmaları ile faaliyetlerinin nasıl ve kimin eliyle hangi birimlerce yürütülmesi gerektiği konusu daha çok gündeme getirilmektedir. Çünkü kimi kentlerin hem coğrafi şartları hem gelişmişlik düzeyleri hem de sosyal ve kültürel özellikleri bakımından diğer büyük kentlere göre oldukça farklı olabilmektedir. Sonuç olarak bu tür farklılıklar nedeniyle sosyal hizmetlerin ne şekilde, kimlere ve hangi yönetim kademe ve birimlerine verilmesi konuları yerelleşme bağlamında ilk tartışılan konular olmaktadır (Kesgin, 2016a: 456).

Yerel yönetim birimi olan belediyeler son çeyrek asra kadar hizmet sunmada merkezi yönetimin destekleyicisi, tamamlayıcısı şeklinde görevlerini yerine getirmiş ve çoğu zaman da ikincil hizmetleri yürütmüştür (Kesgin, 2016b: 320). Ancak son on beş yıldan beri bu durumun varlığı son bularak yerelleşme adına hizmetlerin büyük bir kısmı belediyelerce yerine getirilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla böyle bir dönemde belediyelerin sosyal hizmet faaliyetlerinin de önem kazandığı ve son yasal düzenlemelerle daha da genişleyerek öne çıktığı bir süreçte hangi belediyeler tarafından sosyal hizmetlerin yerel alanda sunulmadığının tartışmaları hız kazanmıştır. Bu bağlamda da metropol kentlerde kurulan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında sosyal hizmetin nasıl paylaşılacağı, bu hizmet alanında hangi türünün kimin vasıtasıyla ve hangi ölçütlere göre yapılmadığının belirlenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır (Kesgin, 2016a: 457).

Sosyal hizmetlerin yerel alanda hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri tarafından yürütüldüğü bilenen bir durumdur. Bu hizmetlerin belediyelerce yürütülmesi hizmetlerin yerelleştirilmesi, sorumluluk ve yetki verme, kaynak aktarma, artırma gibi konularda fikir ve tartışmalar öne çıkarken bu hizmetlerin yürütülmesi ile dağılım konularında ortaya çıkan eksik ve sorunlar geri planda kalmıştır. Bu çerçevede ortaya çıkan temel eksikliklerden birisi büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerin sosyal hizmet ve yardım alanındaki hizmetleri aynı kesime, benzer nitelikte ve mükerrer bir şekilde yapmaktadır. Bu durum hizmetlerin niteliği ile verimliliği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca mevcut birçok belediyelerde sosyal hizmet ve yardım alanında çalışan birimlerin günümüz şartlarında hem yapısı hem de personel gibi çeşitli kaynaklar bakımından yetersiz kalmaktadır.

Sunulan sosyal yardım ve hizmetler karşılaşılan diğer bir sorun da yapılan sosyal hizmet ve yardımların belirli bir aşamadan sonra bireyi bu hizmetlere bağımlı hale getirecek bir duruma taşımasıdır. Diğer bir deyişle bireyin bu hizmetleri sorunlarını atlatacak ya da sıkıntısını giderecek bir destek şeklinde görmeyip sürekli olarak faydalanacağı bir hizmet olarak görmektedir. Bu nedenle sosyal hizmetlerin yeniden planlanarak var olma amacını iyi bir şekilde gösterecek bir sistemin kurulması gerekmektedir. Dolayısıyla bu tür

hizmetlerin belirli bir standart ve planlama dâhilinde ve diğer ilgili paydaşlarla gereği gibi ortak hareket edilememesi ayrı bir eksikliktir. Parçalı ve dağınık bir şekilde, birden fazla farklı otorite ve kurumlar tarafından sosyal hizmetlerin yürütülmesi hem hizmetleri yürüten hem de bunlardan faydalananlar için kimi zaman amaç dışına çıkan ve hedefine ulaşamayan sonuçlar doğurabilmektedir. Özellikle birebir bireyi ya da dezavantajlı grup üyelerini muhatap alan bu hizmetler niteliği gereği, kişi ya da kurumlar tarafından istismar edilmesi daha kolay bir hizmet alanıdır. Bu nedenle belediyelerin sosyal hizmet alanında yetkili olması kadar bu alanda gerek dışarıdan ve gerekse içeriden kaynaklı sorunları ve eksiklikleri gidererek daha fazla sorumlu, verimli ve etkili olarak sosyal hizmetlerin yerelde yerelleştirilmesi ve yerel yönetim idareleri içerisinde tam bir kurumsal bir kimliğe kavuşturulması gereklidir.

2.2.3.3.2.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası

Belediyeler gibi yerel yönetim birimleri arasında olan il özel idareleri, kamu yönetiminde yapılan yasal ve yapısal reformlar süreci içerisinde alınarak hem mevzuat hem de yönetim olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu kapsamda 2005 yılında çıkarılan 5302 İl Özel İdaresi Yasası ile çeşitli alanlardaki görev ve sorumluluklarını günün ihtiyaçlarına göre yürütebilmesinin önü açılmıştır. Bu bağlamda önemli görev ve sorumluluk alanlarından bir tanesini de sosyal hizmet ve yardım alanı oluşturmuştur.

İl Özel İdaresi Yasası'nın altıncı maddesi gereği hizmetlerin mahalli müşterek nitelikte olması şartıyla il genelinde sosyal hizmet ve yardımların yapılması, yoksul kesime mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ile yetiştirme yurtlarının açılması hizmetlerinden il özel idareleri sorumlu tutulmuştur. Bunların yanı sıra yine yasanın altıncı maddesi gereği ilk ve ortaöğretim kurumlarına arsa temini, bu kurumların binalarının yapımı, bakımı ve onarımı ile diğer çeşitli ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerden de il özel idareleri il sınırlarında yürütmekle görevlendirilmiştir.

Yapılan yasal düzenleme belediyelerin sorumluluklarına benzer şekilde sosyal hizmet ve yardım alanında il özel idarelerine çeşitli görevler yüklenmiştir. Bunun dışında belediye yasalarından farklı olarak il özel idareleri yoksul kesime yönelik mali destek amaçlı mikro kredilerin verilmesi konusunda da yetkilendirilmiştir. Böylece yasal düzenleme hem sosyal hizmet hem de diğer hizmetler bağlamında ele alındığında bu dönemden itibaren belediye dışında il özel idarelerinde de subsidiarity (“yerindelik”) ilkesinin uygulamaya konulduğu ve sosyal hizmet ve yardım alanında il özel idaresinin etkili bir şekilde rol ve görevlerinin arttırıldığı görülmüştür (Kesgin, 2012a: 174). Sonuç itibarıyla yerel yönetim birimleriyle ilgili ilk çıkarılan yasalardaki sosyal hizmetlere ilişkin mevzuat düzenlemelerinde sosyal hizmetin yerelleştirilmesi fikrinin ilk adımları gözlemlenebilmiştir.

Sosyal hizmet alanında yasanın il özel idarelerine verdiği çeşitli diğer görev türleri de olmuştur. Bu bağlamda yasanın altmış beşinci maddesinde:

İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürnlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular

şeklinde kurumun sosyal hizmet alanına yönelik sorumlulukları belirtilmiştir. Tüm bu hizmetlerin bir anda yapılabilme imkânı ve fırsatı olamayacağı için il özel idaresi bu hizmetler arasından acil, müşterek nitelikte ve önemli olanlarını mali durum ile kentin ihtiyaç ve gelişmişlik düzeyine göre belirleyerek yerine getirmelidir.

Yeni yasanın getirdiği görev ve sorumluluklar yanında önceki kanunla il özel idarelerine verilen sosyal nitelikli hizmetlerde devam ettirilmiştir. Dolayısıyla hem önceki hem de yeni yasayla birlikte bu kurumlar yoksullukla mücadele etme, dezavantajlı grupların desteklenmesi, farklı nitelikteki sosyal sorunlarının giderilmesi, sosyal refah düzeyinin geliştirilmesi, ekonomik kalkınmanın sağlanması, kültürel değerlerin korunup yaşatılması gibi çeşitli sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Bu tür hizmetlerin niteliği ve biçimi değişik olsa da bütünü itibarıyla il özel idareleri bu hizmetleri hem kendisi doğrudan yaparken hem de bu tür hizmetleri sunanların ihtiyaç duyduğu çeşitli nitelikteki kaynakların sağlanması, desteklerin verilmesi veya onlarla birlikte yürütme şeklinde yapmaktadır. İl özel idareleri kurum olarak kendisinin doğrudan sunduğu sosyal hizmet ve yardım alanındaki hizmetlerin büyük bir çoğunluğunu illerde kurulmuş olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yürütmektedir (Kesgin, 2013: 193).

5302 sayılı yasanın yerel yönetimlerle ilgili yasalarla birlikte düzenlenmesi sonucunda sosyal hizmetler için yeni bir döneminin başlangıcı olmuştur. Bu yasalar sosyal hizmetlerin yerel alanda daha fazla etkili olarak genişlemesinin önünü açarken aynı zamanda yerele devredilebilmesine de zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla bu süreçte belediyelerin yanında il özel idarelerinin de sosyal nitelikli görevleri artmış ve sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması için tüm yerel yönetim birimleri çalışmalarını hızlı bir şekilde başlatmıştır. Bu çerçevede yoksullukla mücadele başta olmak üzere, muhtaçların korunması, sosyal refahı geliştirici yatırımların gerçekleşmesi ve sosyal sorunların çözümlenmesi için plan ve programlar yapılmıştır. Bu bağlamda sosyal hizmet alanında il özel idareleri yaşlı, engelli, kadın, çocuk, muhtaç ve kimsesiz ailelere çeşitli nitelikte sosyal yardım ve hizmetleri yaparken ekonomik alanda da yoksullar başta olmak üzere kalkınma faaliyetlerini destekleyen projeleri illerin sosyo-ekonomik şartlarına göre düzenlemeye çalışmıştır.

Genel anlamda yerel alandaki kamusal hizmetlerinin yerelleşmesi fikrinin ortaya atıldığı ve uygulama adımlarının da ilk kez görüldüğü bu süreçte il özel idarelerine sosyal hizmet alanında verilen görev ve sorumluluklar önemli olmuştur. Çünkü bu yasal düzenleme öncesi yıllarca il özel idarelerinin yapısı ile çalışmaları eleştirilerek faaliyetlerinin niteliği, etkisi, verimliliği gibi yönleri dile getirilerek tartışmalara konu edilmiştir (Kesgin, 2012a: 175).⁶² Bu bağlamda il özel idaresinin sosyal hizmetler başta olmak üzere çeşitli

⁶²Kamu yönetimi reformu içerisine il özel idarelerinin alınmasında reform sürecine kadar geçen uzunca bir sürede kurumun fonksiyonlarının büyük bir çoğunluğunu kaybetmiş ya da zayıflamış olması, görevleri ile sorumlulukları, verimliliği gibi konularda bu kuruma yönelik yapılan eleştiri ve tartışmaların önemli bir etkisi olmuştur. Yarım asra yakın bir zaman sürecinde il özel idaresinin etkililiğini yitirmiş, görevleri ile sorumluluk alanları daraltılmış, yoğun bir vesayet denetimi altında ve merkezi yönetimin alınan kararlarda büyük bir etkisinin olduğu ve bütçesinin de kısıtlı kaldığı bir idari yapılanma ve işleyiş hâkim olmuştur. Yapılan reformla birlikte bu tür sorunların büyük bir kısmının giderilmeye çalışıldığı ve sosyal hizmet

alanlardaki görev ve sorumlulukları ile işleyiş yapısının 5302 sayılı yasa ile yeniden yapılandırılması kurumu önemli bir noktaya taşımıştır. Bu kapsamda yereldeki hizmetlerin yerelleşmenin gerçekleştirilebilmesi amacıyla çeşitli uygulamaların yürürlüğe konulduğu bu dönemde belediyelerle birlikte il özel idarelerinin de yer alması önemli bir adım olarak görülmüştür.

Yerel yönetim birimleri arasında İl özel idareleri, merkezi yönetimin tarafından sosyal politika ve hizmetlerinin yerelleştirilmesi noktasında belediyelere kıyasla kendisine daha yakın olduğu söylenebilir. Çünkü bu birimin başında merkezi yönetim tarafından atanan ve onun temsilcisi olan vali bulunmaktadır. Ancak bu durumun varlığı büyükşehir belediyelerinin olduğu büyük kentlerde geçerli olamamaktadır. Yapılan 6360 sayılı yasal düzenlemeyle bu kentlerdeki il özel idarelerinin hukuki varlığı sonlandırmıştır. Buna karşın az gelişmiş veya gelişmekte olan doğu ve güneydoğu bölgelerinde bu fikir ve yöntem geçerliliğini halen korumaktadır. Özellikle güvenlik, ekonomik şartlar, coğrafi etkenler gibi nedenlerden dolayı çalışmayan belediyelerin olduğu yerleşim yerlerinde il özel idarelerinin yeri ve fonksiyonu oldukça önemli olmaktadır. Dolayısıyla sosyal hizmet ile birlikte diğer alanlarda il özel idarelerinin etkili ve yetkili olması belediyeler kadar öne çıkmakta ve yerinde bir uygulama olarak görülmektedir.

2.3. Sosyal Hizmet Sunumunda Yerelleşme Arayışları: Sorunlar Ve Çözüm Stratejileri

Sosyal hizmetlerin yerelleşme çabaları sosyal belediyecilik anlayışının yaygınlaşması ve yerel yönetim birimlerinin bu alanda uzun bir süreç ile kazandığı tecrübe ve deneyimlerle hızlanmıştır. Yapılan reformlarla birlikte sosyal hizmetlerin yerel alanda kurumsallaşması ve yerel idarelerin bu alanda profesyonelleşmesi için de gerekli işlemler ile alt yapıları daha uygun hale getirilmiştir. Sonrasında 2010 yılında kanunen gerçekleştirilen sosyal hizmetlerin devir işlemi bu amacı en somut bir şekilde ortaya koymuştur. Ancak kimi işlem ve çalışmalar sonucunda yerel idarelerin hem yasa hem de alt yapı gereği uygun olmayışı bu alandaki kimi eksik ve sorunlara yönelik yeni çözüm ve stratejilerin geliştirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda son on yıla yakın bir zaman içinde sosyal hizmetlerin yerelleştirilme sürecinde atılan adımlarla karşılaşılan yetersizlikler için getirilmeye çalışılan çeşitli çözümlere değinilmiştir.

2.3.1. 2010 Sonrası Dönem

Kamu yönetimi alanında başlatılan reform hareketleri birçok kamusal alanda hem yönetim yapılanmalarından hem de hizmet üretim şekillerinde köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Özellikle yerel yönetim alanında Avrupa Birliğine uyum sürecinde uluslararası belgeler çerçevesinde çeşitli yasal düzenlemeler ve yapılanmalar gerçekleştirilmiştir. Bu atılan adımlar bir bakıma Türkiye'nin çok eskide kalmış yönetim ve hizmet alanında yöntemleri ile anlayışını yeniden ayağa kaldırma yeniden tazeleyip canlandırma anlamına gelmiştir.

alanında da kurumun öne çıkarılarak önemli görev ve yetkilerin verildiği bir yönetim yapısı ile işleyişi kurulmaya çalışılmıştır.

Yapılan reformlarla yerel yönetimlerin yeniden canlandırılması ve günün şartlarına göre yenilenmesi olan dönem 2011 yılı önceki yılları kapsayan birinci reform dönemi şeklinde ele alınabilir. Bu dönemden sonra 2011 yılı sonraki süreçte bu reformların daha da ileri taşındığı ikinci reform dönemi olarak belirtebiliriz. Özellikle yerel yönetimler açısından yükselmenin başladığı dönem olarak adlandırılan bu dönem, atılan yeni yasal düzenlemeler yerel yönetimler için yeni bir değişimin ve güçlenmenin kapısını araladığı dönem olmaktadır.

2012 yılında yerel yönetimlerin yeniden ele alınması ile getirilen yenilikler birçok tartışma fikrini de öne çıkarmıştır. Yerelleşme süreci adına yerel yönetimlerin yetki ve görev ile sınırlarının genişlediği olan bu dönemde getirilen yenilikler, özerklik, demokratikleşme, yetki artırımı, yönetimde temsil, yönetişim, yönetime katılım ve uluslararası belgeler ışığında hem olumlu karşılınıp desteklenmiş hem de eleştiriler olarak olası sakıncaları ve olumsuzlukları sıralanmıştır. Bu bağlamda yerelleşme perspektifinde yapılan reformlar ile atılan adımlar ele alınmıştır.

2.3.1.1. 633 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Yerel alanda sosyal hizmetlerin halka en yakın birimler eliyle, zamanında, verimli bir şekilde ve talep eksenli yürütülmesi amacıyla yapılan çeşitli mevzuat düzenlemeleri sonucunda yerel yönetim birimleri bu alanda oldukça yetkili ve sorumlu olmuştur. Bu devrim yerelleşme adına sosyal hizmetlerin merkezi yönetim eliyle yürütülmesi yerine yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi amacı taşımıştır. Bu amaç sosyal hizmet alanındaki yetki devri ile diğer birçok sorumlulukların merkezden yerele doğru eğilim göstermesine yol açmıştır.

Yerel yönetimler farklı türdeki birçok hizmetlerinin yanında sosyal hizmet alanında da farklı görev ve sorumlulukları uzunca bir süre yerine getirmiştir. Yerelleşmenin etkisiyle sosyal hizmet alanında yerel yönetimlerinin daha fazla sorumluluk alması ve güçlendirilmesi fikri ağırlık kazanmıştır. Böylece yerel yönetim yasalarında yapılan çeşitli düzenlemeler sonucunda sosyal hizmete yönelik bu fikrin uygulama zemini ortaya çıkmıştır. Yapılan yasal düzenlemeler neticesinde yerel yönetimler sosyal hizmet alanında merkezi bir konuma doğru ilerlemeye başlamıştır. Bu hareketlenme belirli dönemlerde yapılan çeşitli mevzuat yenilikleri ile birlikte daha da hız kazanmaya başlamıştır.

Sosyal hizmetlerin yerel alandaki etki ve verimliliğinin artırılması ve bu alandaki yerel yönetim birimlerinin hem kendilerinin hem de sundukları sosyal nitelikli hizmetlerin daha güçlü kılınması amacıyla 2011 yılında yasal bir düzenlemeye gidilmiştir. Sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi bağlamında çıkarılan bu yasa, o döneme kadar yapılan mevzuat düzenlemelerine kıyasla en kapsamlı, köklü ve derin bir etki bırakacak bir düzenleme olarak görülmüştür (Kesgin, 2016b: 322). Nitekim sosyal hizmet ile yardımların yerelleşmesi konusunda önceki tüm yasal düzenlemelerin toplamından daha büyük bir etki ve uygulama niteliği taşıyan bu mevzuat, 633 sayılı KHK ile çıkarılan ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nu ilgilendiren temel bir düzenlemedir.

08.06.2011 yılında ve 27958 birinci mükerrer sayılı resmi gazetede yayımlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁶³ ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun taşra teşkilatındaki sosyal hizmet kuruluşları illerdeki il özel idarelerine devrilmek istenmiştir. Bu durum, 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 9. maddesinin 1. fıkrasına

Kapatılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personeli, borç ve alacakları, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınıruları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde il özel idarelerine devredilir

şeklinde konulan hüküm gereğince yapılmıştır. Böylelikle sosyal hizmetlerin yerelleşmesi konusunda yapılan en etkili, köklü ve kapsamlı yenilik ve yapılan bu yasa ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.⁶⁴ Ancak Anayasa Mahkemesi bu devir işlemini iptal etmiş ve düzenleme sonraya kalmıştır.

Sosyal hizmetlerin il özel idaresine devrilmesi ile bu alanda karşılaşılan temel sorunlardan bazılarına daha güçlü ve hızlı çözümler getirilmek istenmiştir. Nitekim sosyal hizmetlerin dağınık ve parçalı yapısı ile hizmetlerde birden fazla yetkili kurumların olması bu alanda hizmetlerin hem tekrar edilmesine hem de belirli çevre ya da alanlarda sunulmasına ve kimi zamanda istismar etme, ayrımcılık yapma, rant ve çıkar elde etme gibi olumsuzluklara neden olabilmektedir. Özellikle sosyal hizmet alanında çift başlılığın kaldırılması, hizmetlerde kalitenin, verimliliğin ve etkililiğin kalıcı ve sürdürülebilir olması gibi amaçlardan hareketle SHÇEK'in taşra örgütlerindeki sosyal hizmetlerle ilgili tüm kurum ve kuruluşlar ile personel ve varlıklarının il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. Ayrıca yoksul, yaşlı, engelli gibi dezavantajlı gruplara yönelik sosyal hizmet ve yardımların yürütülmesi kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının koordinasyon ile işbirliği konularında il özel idarelerin görevlerinin merkezi yönetimle örtüşmesi ve benzer sorumluluklara sahip olması sosyal hizmetlerin devir işleminin gerçekleştirilmesinde etkili olmuştur (Başaran, 2014: 6).

Kamusal alan yönetiminde hizmetlerin hangi yönetim birimi tarafından daha verimli ve etkili bir şekilde yönetilip sunulacağı konusu tartışılmıştır. Tartışma ve arayışların sonucunda büyük bir çoğunluk tarafından hizmetlerin düzenlenip koordine edilmesi, hizmetlere belirli standart ve ilkelerin getirilmesi ve bunların denetlenmesi merkezi yönetime bırakılması geri kalan üretilerek sunulması ise yerel ve yerinden yönetimler ile diğer yerel aktörlerin üstlenmesi kabul görmüştür. Bu çerçevede de bu hizmet alanları arasında toplumu ve bireyi doğrudan içine alan ve niteliği yönünden büyük bir nüfuza

⁶³ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

⁶⁴ KHK düzenlemesinden dört ay sonra, 11.10. 2011 tarihli ve 28103 sayılı mükerrer resmi gazete yayımlanan 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname) 6. maddesiyle bu fıkra da yer alan *"belirlenecek esaslar çerçevesinde"* ibaresinden sonra gelmek üzere *"bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde"* ibaresi eklenmiştir.

sahip olan sosyal hizmet alanı ise daha spesifik bir noktada tartışılmaktadır. Özellikle yerel alanda sosyal hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimler için nasıl bir dağılım yapılıp yerine getirileceği ve bu alanda hangi yönetim birimlerin öne çıkarılacağı sürekli olarak gündemde kalmaktadır (Kesgin, 2016b: 323).

Sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi ile yerelde paylaşım ve dağıtımın yapılması konusunda yapılan arayış ve tartışmaların etkisiyle sosyal hizmet alanında büyük bir yeri, önemi ve geçmişi olan SHÇEK'in taşra teşkilatının il özel idaresine devredilmesi gündeme gelerek uygulanmak istenmiştir. Böylece sosyal hizmetlerin hangi yerel idare tarafından ve hangi ölçekte sunulacağı arayışına bir yanıt bulmak istenmiştir. Yapılan düzenleme ile yerelleşme adına sosyal hizmetlerin nasıl bir model ile yapılandırılacağı konusunda bir yol ve yöntem geliştirilmek istenmiştir. Ancak yüksek mahkeme tarafından bu devir işlemi daha uygulama alanı bulmadan iptal edilmiştir.

Sosyal hizmet alanında merkezi yönetimden yerele doğru yetki ve görev devrinin farklı şekillerde gerçekleştirilmesine karşın aynı hiyerarşi içerisinde ve ast üst ilişkisinin olduğu sistemde bu işlemin yapılması yerelleşme adına çok da dikkat çeken bir durum olarak görülmemiştir. Çünkü merkezi yönetimin kendi idari yapılanması içerisinde ve kontrolünde gerçekleştiği ve istediğinde de merkezi yönetim bu alandaki yetki ve görevleri etkileyip yönlendirebileceği ya da geri alabileceği savunulmuştur. Ancak merkezi idare içerisinde varlığı ve kimliği ile büyük bir yeri olan, çalışma alanı ve hizmet türleri itibariyle Türkiye genelinde önemli bir misyona sahip olan SHÇEK'in taşra teşkilatının tüm personeli, hizmetleri ve varlıkları ile birlikte il özel idareline devredilmesi sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi adına dönemin en fazla ses getiren ve tartışılan bir uygulama girişimi olmuştur. Bu süreçte bağımsız iki idari otoritenin bulunması ve yasal sınırlar içerisinde birbirine karşı çeşitli sorumluluklar taşıması sosyal hizmetlerin devrini anlamlı kılmıştır.

Merkezden yerele doğru sosyal hizmet alanında yetki devrini yerelleşme bağlamında olumlu görenlerin yanında bu işleme karşı çeşitli eleştiri ve kaygılarını dile getirenlerde olmuştur. Bu çerçevede SHÇEK'in taşra teşkilatının yetki ve görevlerinin il özel idaresine devredilmesinde yerel yönetim biriminin personel ve bütçe yönlerinden yetersiz kalacağı dile getirilmiştir. Özellikle yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin sosyal hizmetleri sunmaya yeterli ve uygun olmadığı savunulmuştur. Bu bağlamda yaşlı, kadın çocuk gibi özel gereksinimleri olan dezavantajlı gruplara sunulacak sosyal hizmetlerin hem ücretsiz hem de “sosyal” nitelikli olması kısıtlı bir bütçeye sahip olan il özel idarelerinin bu tür hizmetleri sınırlı sunmasına veya feragat edip sadece belirli bir kısma yönelmesine neden olacağı belirtilmiştir (Güler, 2011: 10).

Sosyal hizmetlerin devri konusundaki bir başka eleştiri konusu ise sosyal hizmetlerde hizmet standartlarının olamayacağı ve hizmetlerin parçalı ve dağınık bir yapıya dönüşeceği endişesi olmuştur. SHÇEK'in taşra teşkilatının devrilmesi sonucunda sosyal hizmetlerin parçalı bir yapıya bürüneceği iddia edilmiştir. Böylece sosyal hizmetlerin standartlarındaki kalite ve verimliliğin düşeceği dile getirilmiştir. Bu bağlamda standart ve birliğin hizmetlerde olmayışı hem hizmetlerin farklılaşmasına hem de kayırmacılığın başlayabileceği şeklinde eleştiriler yapılmıştır. Sonuç olarak il özel idareleri hem sosyal

hizmetlerdeki standartları yakalamasında hem verimli ve etkili olmasında hem de kurumsallaşabilmesinde önemli sorunlarla karşılaşacağı dile getirilmiştir (bianet.org, 2011).

Sosyal hizmet alanında Türkiye genelinde kurumsal bir kimliğe, tecrübeye ve standartlara sahip olan ve merkezi yönetim birimleri arasında derin bir tarihi geçmişi olan SHÇEK'in taşra teşkilatının siyasi yönü ağır olan bir kuruma devredilmesi hizmetlerde olması gereken eşitlik, birlik, sosyal adalet gibi ilke ve konularda bazı tereddütleri akla getirmiştir. Çünkü illerin sahip olduğu çeşitli türdeki nitelikleri ile farklı özellikleri dolayısıyla il özel idarelerinin sunduğu hizmetlerin türü ve niteliği itibarıyla farklılaştığı bilinmektedir. Bu bağlamda da sosyal hizmetlerin sunulmasında illerin gelişmişlik düzeyleri ile diğer sosyo-ekonomik ve kültürel farklılıklarına bağlı olarak sürdürülebilirlik, aynı standartta, fırsat eşitliği sunabilme ve kapsamlı olma konularında sosyal hizmetlerde birliği yakalamasının zor olabileceği şeklinde bir kaygı ve endişe taşınmıştır.

İller arasında gelişmişlik düzeylerinin farklı olması hizmetlerde aranan ölçüt, birliği ve standartları doğrudan etkilemektedir. Sosyo-ekonomik düzeyi farklı olan iller arasında hem sosyal ve beşeri kaynaklar hem de sosyal hizmetler bakımından farklılıkların oluşmasına neden olmaktadır. Gelişmiş illerdeki nüfusun ihtiyaç ve beklentileri ile kaynaklarının daha fazla olması hizmetlerdeki kalite ve niteliği etki etmektedir. Özellikle iller arasında göçlerin gelişmiş kentlere doğru daha fazla olması, bu şehirlerde hızlı nüfusu artışının olması ve bu illerdeki çeşitli kentsel sorunların sürekli olması bu durumu kanıtlar niteliktedir (Kesgin, 2014: 147). Bu nedenle il özel idareleri arasında ortaya çıkan farklı nitelik ve türdeki sosyal hizmetlerin varlığı ile bu illerdeki kaynak ve personel farklılaşmaları ile bunlara yönelik tartışma ve arayışlar devam edecektir.

Sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi bağlamında bu alanda köklü bir geçmişe sahip olan SHÇEK'in taşra teşkilatının yetki ve görevleri ile çeşitli varlıklarının il özel idaresine devrilmesine ilişkin yapılan mevzuat düzenlemeleri ile çalışmalarına karşı dile getirilen eleştiriler ile endişeler karşısında Anayasa Mahkemesi devir işlem ve çalışmaları iptal ederek konuyu ve tartışmaları sonlandırmıştır. Böylece sosyal hizmetlerin yerelleşmesi meselesi başka bir süreç ve zamana kalarak ileriki dönemde farklı şekilde uygulama ayağı bulmuştur.

2.3.1.2. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Küreselleşme süreci, hem dünyada yaşanan değişim ve gelişmelerin hızını attırırken hem de etkilediği alanları takip edilemeyecek düzeyde genişletmiştir. Öyle ki küreselleşmenin etkisiyle kimi durumda zıtlıklar bir araya gelebilmekte kimi zamanda olamaz denilen olgu ve olaylar ortaya çıkabilmektedir. Küreselleşmenin etkisinin bu denli beklenilmeyen düzeyde ortaya çıkmasına en somut örneklerden birisi de yerelleşmenin son çeyrek asırdır kabul görmüş olmasıdır. Küreselleşmeye eklenmiş bir durum olarak ortaya çıkan yerelleşme, çıktığı dönem aynı zamanda ulus devletin önemini kaybetmeye başladığı bir dönem olmuştur.

Dünyada yaşanan bu zıtlıklar ile farklılıkların bir arada görüldüğü dönüşüm sürecinin etkisi 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de de çeşitli alanlarda görülmüştür. Bu değişim ve dönüşüm alanlarından birisi de yerel idarelerde kurulmaya çalışılan yeni yönetsel sistemlerdir. Türkiye’de kentlerin hem nüfus hem de mekânsal olarak hızla büyümesi, belediyelerden beklenen hizmet türlerinde artışların yaşanması, merkezi yönetimin yereldeki ihtiyaçlara yetişememesi gibi birçok nedenlerden dolayı yerel idari yasalarda yeni düzenlemelere gerek duyulmuştur. Bu bağlamda başlatılan reformlar makro düzeyde tüm yerel yönetimleri mikro düzeyde ise belediyeleri kapsamıştır. Bu bağlamda belediye yönetim modeli için şartlara göre modern, dinamik ve hızlı bir yapılanma ve dönüşüm başlatılmıştır (Çelikyay, 2014: 8).

Kamu yönetimi alanında gerekli görülen reformlar ile bunlara yönelik yapılan tartışmalar 90’lı yıllardan itibaren daha fazla gündeme getirilmesinin⁶⁵ sonucunda 2000’li yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeni reformlar hayata geçirilmiştir. Bu reformlar dâhilinde 2004 yılından itibaren yerel yönetimlere özgü yapılan düzenlemelerle yönetim alanında yerelleşmeye doğru eğilimler başlamıştır. Bunun yanında 2008 yılında yapılan yasal düzenleme birlikte belediyelerin sayılarında da bir azalma olmuştur. 2005 yılında 3250 olan belediye sayısı 2008 yılında 2950’ye düşürülmüştür (Keleş, 2009: 233). Bu bağlamda çıkarılan 5747 sayılı kanun⁶⁶ ile büyükşehirlerdeki alt kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir. Sona erdirilen bu alt kademe belediyelerin birleşmesiyle de yeni ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Bu durumun ortaya çıkmasıyla büyükşehir belediyelerinin sınırlarındaki 242 alt kademe belediyesi kapatılırken yerine 43 adet yeni ilçe kurulmuştur. Böylelikle 2008 yılında Türkiye’deki büyükşehir ilçe belediyelerinin toplam sayısı da 100 den 143’e çıkarılmıştır (Şengül’den aktaran Gündoğan ve Özcan, 2015: 299).

Belediyelerin yerelleştirilmesi fikri bağlamında getirilen düzenlemelerin en sonuncusu 2012 yılının Kasım ayının 12’sinde çıkarılan ve Aralık ayının 6’sında, 28489 sayılı resmi gazetesinde yayımlanan 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur. Daha sonra bu kanuna, 14 Mart 2013 yılında 6447 sayılı kanun⁶⁷ ile Ordu ili eklenerek yeniden güncellenmiş ve büyükşehir belediye sayısı on dörde, ilçe sayısı da yirmi yediye çıkarılmıştır. Sonuç itibarıyla yapılan en son

⁶⁵TODAİE Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA 1989) Raporu, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlık çalışması olan 1993 yılı Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1996 yılı TOBB Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu.

⁶⁶“Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”. Bu kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisindeki belde belediyeleri kapatılmış ve ilgili olan ilçe belediyesine bağlanmıştır. Bu şekilde sadece İstanbul ilinde 41 tane belde belediyesi kapatılmıştır. Örneğin Mimar Sinan, Tepecik, Kumburgaz, Celaliye Kamiloba ve Muratbey İlk Kademe Belediyeleri kapatılarak Büyükçekmece İlçe Belediyesine bağlanırken aynı şekilde Konya ilindeki Çarıklar, Karadığın ve Kaşınhanı İlk Kademe Belediyelerinin tüzel kişiliği sonlandırılarak merkez ilçe belediyesi olan Meram Belediyesine bağlanmıştır.

⁶⁷“On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”.

düzenleme ile Türkiye’de büyükşehir belediyesi sayısı toplamda 30’a ulaşırken büyükşehir ilçe belediyelerinin sayısı da 143’ten 519’a yükselmiştir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 300-301).

“Yeni Büyükşehir Yasası” şeklinde tanınmış olan (Çelikyay, 2014: 8) 6360 sayılı yasa, 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrası uygulamaya konulmuştur. Yasanın yerel yönetimler açısından ve yeni yönetim model yapılanmasından sorumluluk ve görevleri bakımına kadar çeşitli fonksiyonları ve bunların uygulanabileceği farklı alanlar olmuştur. Yasanın uygulanmaya konulduğu tarihten günümüze kısa sayılabilecek bir zaman geçmesi dolayısıyla yasanın ortaya çıkacak olan olumlu veya olumsuz yönleri hakkında kesin bir şekilde sonuç ortaya koymak için henüz erkendir. Ancak yasanın hem hazırlık aşamasındaki taslak üzerinde hem de kanunlaştıktan sonraki metin üzerinde farklı eleştiriler, tartışmalar, olumlu ve olumsuz yönleri bakımından çeşitli şekillerde ele alınarak irdelenmiştir. Ayrıca bu tartışma ve arayışlar günümüzde halen de varlığını devam ettirmektedir.

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir yönetimi için yeni bir yönetim yapılanması getirmiştir. Çünkü Türkiye’de 1984 yılında büyükşehir belediyeleriyle ilgili ilk kez çıkarılan yasal düzenleme⁶⁸, büyükşehir yönetimine yönelik gelecekte yapılacak hem yönetim felsefesi hem de yasal düzenlemeler bakımından bir temel olmuştur. Temel olan bu ilk yasal mevzuatta değişiklikler yapılarak yeni yerleşim yerlerinde büyükşehir belediyesi kurulmasına ve böylece modern ve gelişmişlik bağlamında ihtiyaç olan yeniliklere giden yolda çeşitli fikirleri ve arayışları küreselleşen dünyada sürekli dinamik bir yapıda kalması sağlamıştır.⁶⁹

Yapılan büyükşehir belediye kanunu ile diğer yerel yönetimleri ilgilendiren düzenlemelerin ortaya çıkarılmasının temelinde yatan neden ekonomik, sosyal ve kültürel değişimler için yönetimlerde ihtiyaç duyulan temel alt yapının her zaman dinamik ve etkili bir şekilde hazır olmasıdır. Bu duruma yönelik çaba ve gayret halen güncelliğini ve tazeliğini korumaktadır (İzci ve Turan, 2013: 118). Çünkü günümüz dünyasının

⁶⁸Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili ilk yasal düzenleme, 23 Mart 1984 tarihli ve 18350 sayılı resmi gazetede yayımlanan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 1984 yılında yapılmıştır. Bu KHK’de, 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’unun büyükşehir belediyelerinin seçim çevresini düzenleyen 5. Maddesi ile 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu’na dayanılarak büyükşehir belediyelerinin hukuki statü ve yapılarının düzenlendiği belirtilmiştir.

⁶⁹Bu çerçevede büyükşehirle ilgili ilk yasal dayanak olan KHK’dan 3 ay sonra 27.06.1984 tarihli ve 3030 sayılı⁶⁹ “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile büyükşehirler kurulmaya başlanmış ve belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde ilk büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu büyükşehir belediye kuruluşlarını 1987 yılında 3391 sayılı kanunla Bursa, 3398 sayılı kanunla Gaziantep, 3399 sayılı kanun ile Konya, 1988 yılında 3508 sayılı kanun ile Kayseri, 1993 yılında 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun ve 2000 yılında 593 sayılı KHK ile Sakarya ili izlemiştir. Daha sonra da yeni kamu yönetimi fikri çerçevesinde 2004 yılında başlayan yeni yasal düzenlemeler ve yeni yönetim kurumları ile model arayışları 2012 yılındaki en son kanuni düzenlemeye kadar gelmiştir.

ihtiyaçları ile sorunları her geçen gün artmakta, farklı yönlere gitmekte ve farklı şekillere bürünmektedir. Bu nedenle genel olarak idarelerin özelde ise belediyelerin yönetim sistemlerinin üstlendiği veya üstleneceği yeni görev ve sorumluluklar ile sunduğu hizmetler yerelleşme adına önem arz etmektedir. Ayrıca bu olgu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için yerel yönetimlerde yerelleşme arayışlarının ne kadar önemli bir konu, sorun ve alan olduğunun da bir kanıtıdır.

Düzenlenen yeni büyükşehir belediye kanununun tasarı şeklindeki metninde belediye sınırının il mülki sınırlarına kadar genişlemesinden beklenen faydalar ile olumlu sonuçlar şöyle belirtilmiştir (Kanun Tasarısı, 2012: 7) :

-Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabileceği,

-Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebileceği ve iş gücünün de uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacağı,

-Geniş lekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sisteminin, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını gerçekleştireceğini,

-İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve elde edilecek imkânlar açısından daha adil bir yapı meydana geleceği,

-Düzenleyici st imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamalarının ortaya çıkabileceği şeklinde sıralanmıştır.

Büyükşehirler, coğrafi ve ekonomik şartları, sosyo-kültürel yapıları, tarihsel bağları ve mevzuat gereği kurulan yönetsel yapıları gibi nedenlerden dolayı sınırları içerisinde birden fazla yerleşim alanları ve merkezleri ile yönetim merkez birimi ya da birimlerini bulunduran kentlerdir. Bu kentlerde yer alan yerel yönetim birimleri kendi mahalli sınırlarında yaptıkları planlar ile yürüttükleri hizmet politikaları bütüncül olarak bütün şehri kapsayacak şekilde olmalıdır. Çünkü parçalı ve farklı nitelikteki çeşitli hizmetler her zaman daha fazla maliyetli olurken kimi zaman aynı nitelikteki hizmetlerin tekrarının yapıldığı bir durum ortaya çıkabilmektedir. Bu çerçevede yeni yasa büyükşehir belediyelerine oldukça önemli bir konuma taşıdığı göz önüne alınırsa yereldeki hizmetler konusunda büyükşehir belediyeleri daha dikkatli planlama ile strateji geliştirerek hizmetlerin dağılımına ayrı bir önem vermelidir.

Hizmetlerin planlaması ile dağılımın gerçekçi bir şekilde yapılamadığı belediyelerde kimi zaman ihtiyaç olan temel hizmetlerden ziyade ikincil, üçüncül nitelikli veya daha az nitelikli olan ve yerel halk tarafından birincil olarak değerlendirilmeyen hizmetler sunulabilmektedir. Bu durum da yereldeki mahalli nitelikli müşterek ihtiyaçların karşılanması, hizmetlerin yerinden ve zamanında sunulması gibi temel kriter ve ilkelere ters düşmektedir. Böylece yerel alandaki hizmetlerde hem kaynak israfı olurken hem de idarelerin var oluş amacına ulaşılamamaktadır. Bu nedenle yönetim alanında getirilen reformlar hizmet odaklı beklentilere cevap verebilen ve sorunlara çözüm getirebilen bir sistemi kurabilmelidir.

Getirilen reformlar belirginleşen bir şekilde hizmet üretme noktasında yerel yönetim birimleri arasında bir ayrışmaya ve farklılaşmaya doğru götürdüğü⁷⁰ ve bunun günümüz dünyasının doğası gereği olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle belediyeler ile büyükşehir belediyelerinin modern anlamda yeniden yapılandırılması, hizmetlerin nitelik olarak artması, yönetimin şeffaf, insan odaklı ve hesap verebilen bir biçimde daha etkili ve verimli olabilmesi gibi konular herkes tarafından desteklenmektedir. Ancak bunlara karşın kimi düzenleme ve reformlardan dolayı demokratikleşme, özerklik, yönetime katılım, merkezileşme, yerelleşme, gibi konularda tartışmalar yaşanmıştır. Bu bağlamda tartışmaların olduğu reformlardan birisi de 6360 sayılı yasa ile onun ortaya çıkardığı yeni yönetim modelidir. Önceki yönetimlerden farklı olarak hizmetlerde yerelleşmenin daha etkili olması için yeni bir model kurgulanmıştır.

6360 sayılı yasanın getirdiği yeni yönetim modeli sayesinde sınırları ile birlikte hizmet alanı büyüyen ve genişleyen şehirlerin aşağıda sıralanan çeşitli sorunlara ve ihtiyaçlara cevap verebilmeyi hedeflemiştir (Çelikyay, 2014: 11):

- Şehirlerdeki belediyelere ait parçalı ve farklı planlamaların giderilmesi ve yerel idareler arasındaki koordinasyonun sağlanması,
- Ölçek ekonomisinden yeterli düzeyde faydalanılmaması,
- Sanayileşme ve kentleşmeye bağlı ortaya çıkan alt yapı, çevre, ulaşım, sosyal hizmetler gibi alanlarda küçük ölçekli belediyelerin hizmetlerinin eksik kalması ya da artan ihtiyaç ve sorunlara yetişememesi,
- Fazla sayıdaki yerel yönetimlerin kaynakları etkili ve verimli kullanamaması, kaynakların hizmetlerden çok personel, araç ve gereç giderlerine harcanması,
- Aşırı bölünmüş kaynakların bütünlüğünün sağlanarak kamu hizmetlerinde hem koordinasyonun hem de kalitenin, etkililiğin ve verimliliğin yakalanması,
- Sosyal hizmet, çevre, ulaşım gibi hizmetler ile sorunların çözümünde küçük ölçekli belediye, belde ve köylerin yetersiz mali ve insan kaynağına sahip olması ve buna bağlı artan mücadele ve yeterlilik sorunlarının çözülmesi.

Büyükşehir yasasının vurguladığı ihtiyaç alanlarına ilişkin olarak çözüm getirebilme hedefleri belirlenerek uygulamaya konulmuştur. Ancak bunların yanında yasa ile ilgili kaygı ve eleştirilerek de sıralananmış ve karşılaşılmaması muhtemel durum tespitlerine girilmiştir. Bu bağlamda ilk olarak, yasanın getirdiği yeni hizmet alanına ve genişleyen kapasiteye bağlı olarak ölçek konusu ve sorunu ele alınmıştır.

⁷⁰Türkiye’de metropol şehirler 80’lere kadar yerel yönetim yapılanması içerisinde diğer kentlerden farklı bir şekilde ele alınarak değerlendirilmemiştir. Bu durum, 1984 yılından itibaren 3030 sayılı yasa ile değişmeye başlamış ve büyük şehirlere yönelik özel bir yönetim yapılanmasına girilmiştir. Böylelikle büyük kentler “büyükşehir” olarak tanımlanmış ve yerel yönetim sistemi içerisinde diğer kentler ile yönetimlerinden farklılaştırılarak daha özel ve farklı bir yönetim biçimi olarak ele alınmaya başlanılmıştır (Tekel, 2002: 44). Böylelikle yapılan bu ilk yasal düzenleme, gelecekte büyükşehir belediyeleri ile ilgili yapılacak hem yönetim sistemindeki hem de hukuki alandaki düzenlemelerin önünü açmıştır.

Mahalli idarelerden biri olan belediyeler, “kentsel yerleşme mekânlarının yönetimi” olduğu ve kırsal alan yönetiminin ise bundan ayrı ve farklı olduğu savunulmuştur. Bu bağlamda birçok il ve ilçelerin bünyesinde kırsal alanların ve yerleşmelerin var olduğu ve bu kırsal yerleşimlerin kentsel alana özgü olan kent yönetimi anlayışı ile yönetilemeyeceği hem hukuki olarak hem alt yapı hem de tecrübe bakımından farklılar arz etmiştir. Kırsal alan ve yerleşimlerinin hem coğrafi şartlar hem de iktisadi faaliyetler bakımından şehirlerden farklı olduğu için kente belediye mevzuat ile eldeki tecrübeler bakımından yönetim ve hizmet yerine aksaklıkların ve ayrışmaların olacağı belirtilmiştir. Bu nedenlerden ötürü il ölçeğinin yeni belediye modeliyle yönetilmesinin hem hizmet hem de yönetim yönünden yeni sorun alan ve türlerini çıkaracağı savunulmuştur (Güler, 2012: 4).

Mülki il sınırlarının, mahalli ve yerel hizmetler için uygun bir ölçek olmadığı ve bunun hizmetlerin yerinde ve zamanında yapılabilmesine bir engel teşkil ettiği savunulmuştur. Mülki sınırlar idari ve siyasi yönden ele alınıp çizilmiştir. Fakat mahalli ve belediye yönetimleri ise yerelde ihtiyaç olan hizmet ile kapasite bakımından sınırları belirlenmiştir. Bu nedenle ölçüt ve amaçlar yönünden farklı olan yönetim anlayışı belediyelerin il mülki sınırları içinde hizmet bakımından nitelikli ve kaliteli bir şekilde mahalli temel ihtiyaçları karşılamadan uzak kalacağı dile getirilmiştir.

Belediyeler için en uygun ölçek veya kent büyüklüğünün tüm büyükşehir yönetimleri için geçerli olması gerçekçi olamayacaktır. Tüm yerel yönetimler için tek tip ve tek bir optimal kent büyüklüğü ya da ölçeği olması mümkün gözükmemektedir. Çünkü coğrafi şartlar, mali kaynaklar, verilen hizmet türleri, ekonomik düzey, talep edilen hizmetler, nüfus, istihdam edilen personel sayısı, temin edilen hizmet, mevzuat, yerel yöneticilerin tutumu, hizmet kullanıcı oranları gibi çeşitli belirleyici faktörlerden dolayı tek tip bir ölçek yerine birden çok optimal kent büyüklüğünden bahsedilebilir. Bu nedenle sunulan hizmetlere göre yerel yönetimler için çizilmeye çalışılan optimal kent ölçeği daha belirleyici olacaktır (Kara, 2016: 259).

Yerel yönetimlerdeki optimal (en uygun) ölçek konusunun ortaya çıkarılmasında göz önüne alınan temel faktörlerin birisi de kaynakların kullanımı ile yürütülecek hizmet alanı arasındaki oransal ilişkidir. Çünkü kamu kaynakların verimli kullanımı, etkili, verimli, kaliteli ve nitelikli hizmet sunumu hem merkezin hem de yerel yönetimin en önemli ölçülerinden biri olmuştur. Ancak konunun sıklıkla tartışılması yanında görece olarak görgül⁷¹ araştırmalarda yeterince yer almayıp uygulanamayışı neticesinde ölçek meselesi tartışmaların ötesine geçemediği faydalı, anlamlı bir bilgi ve sonuçlar çıkmadığı vurgulanmaktadır (Yoloğlu, 2011: 47, 53).

Yerel yönetimlerde kaynakların yerinde ve verimli bir şekilde kullanılması, kaynak israfının önüne geçilmesi gibi amaçlar için nüfus sayısı ile nüfus alt sınırının ve en uygun ölçek alanının belirlenmesi (Gündoğan ve Özcan, 2015: 281) konuları 6360 yasa ile daha fazla öne çıkmıştır. Çünkü il mülki sınırına kadar genişleyen ve kapasitesi arttırılan bir

⁷¹Ampirik çalışma. Bu tür çalışmalarda kuram dışına çıkılan gözleme dayanan, daha çok kuram dışında deneysel olarak yapılanların gözlemlenmesi ve verilerin değerlendirilmesiyle bilgi elde etme amaçlanmıştır.

yerel yönetim modeli kurulması hizmette kalite, verimlilik, planlama, hızlı ve etkili olma gibi temel özellikler ön planda tutularak ölçek belirlemede doğrudan etkili olmuştur. En uygun sınır alanı, coğrafi şartlar, nüfus yoğunluğu, ekonomik ve sosyal yapı, ulaşım imkânları gibi durumlar en uygun ölçeği de belirleyen faktörler arasında olmuştur.

Ölçek ve optimal sınırların belirlenme sorunu 1980’li yıllarda Almanya, Amerika, İngiltere, Hollanda, İsveç, Norveç gibi gelişmiş birçok ülke de çözüme kavuşturulmuştur. Bazı yerel yönetimlerin kapatılarak birleştirmesiyle kurulan yeni belediyelerin sınırlarında hem optimal ölçeği yakalamaya çalışılırken hem de parçalı ve fazla sayıdaki yerel yönetimler de sonlandırılarak (Peters, 2010: 127) en uygun ölçek ve yönetim sınırları kurulmuştur. Ancak Türkiye’de bu konuda gelişmiş ülkelerin uyguladığı stratejinin tam tersi bir durum ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda 1980’lerden itibaren küçük yerleşim yerlerinde belediyelerin kurulmasına izin verilmiş ve 2014 yılı mart ayındaki yerel seçimler öncesi sayı 2950’ye kadar çıkartılmıştır (Keleş, 2009: 233).

Merkezileşme ve yerelleşme tartışmalarında en fazla öne çıkan konuların başında hizmetler ile bunların sunum yöntemleri olmuştur. Hizmetlerin merkezi yönetimin mi yoksa yerel yönetimin mi daha iyi sunabildiği arayış ve tartışmaları her dönemde yapılmıştır. Ancak hizmetlerin yerine getirilmesinde yapılan tartışmalarda öne çıkan temel sorunlardan birisi etkinlik ve verimlilik ile bununla bağlantılı olan en uygun yerel optimal kent alanının belirlenmesidir. Bu bağlamda verimlilik ile etkililik ve optimal kent büyüklüğü sorunun çözümündeki ilk kriter olmaktadır. Diğer bir kriterse hizmetlerin dağılımı ile bölüşüp paylaşılmasıdır. Bu durum hizmetleri talep eden vatandaşlar arasında dağıtım şekli ile hizmetin yerinde ve zamanında ve adaletli bir biçimde yapılması ile ilgili olmuştur. Ayrıca sunulan hizmetlerin sürekliliği de sorununun çözümündeki kriterler arasındadır (Andrews ve Entwisle, 2013: 246).

Yerel yönetimlerde ölçeklerin büyütülmesinde hedef en uygun yerel idare hizmet sınırlarının belirlenerek hizmetlerin en hızlı ve en iyi yöntemle sunulmak istenmiş olmasıdır. Maliyetlerin düşürülmesi, kaynak israfının önüne geçilmesi gibi konular belediyeler için son derecede önemli olmuştur. Ancak sınırların genişlemesi belli bir kapasiteye kadar verimlilik açısından olumlu olması karşısında halkın yönetime katılımı, hesap verilebilirlik, hizmet odaklı çalışma, temsil ve yerel demokrasinin yaygınlaşması gibi konularda yönetim sistemini zorlanabileceği için kapasitenin büyümesi bir noktadan sonra olumsuz olacağı şeklinde düşünülmüştür (Gündoğan ve Özcan, 2015: 284).

Yeni yasayla büyükşehir belediyeleri ile merkez ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarının ölçeğinin il sınırlarına kadar büyümesine getirilen eleştiriler yanında olumlu yönde ve daha iyi bir kazanım şeklinde düşünüp yorumlayan görüşler de bulunmaktadır. Yerinde bir uygulama olduğunu düşünenlere göre “en uygun ölçek” saptama konusunda günümüz dünyasının gereklerine, ihtiyaçlarına ve eğilimlerine göre kanun tam zamanında ve uygun düşmektedir. Bu bağlamda ekonomik olarak hizmet veya yatırımların sağlanmasında, yeterli bir düzeyde hizmet alamamış yerleşim alanları ile bölgelerin daha iyi nitelikli hizmet almasını sağlayabilecek fırsatlara yer verildiği belirtilerek bunlar içinde yerel yönetimlerin gerek duyduğu görev, yetki ve imkânlarla da sahip olduğu dile getirilmiştir (Parlak’tan aktaran Çelikyay, 2014: 19).

Yerel idarelerin başında gelen belediyelerin sınırları için en uygun yerel yönetim sınır büyüklüğünün belirlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Çünkü küçük belediyelerin sınırları içerisinde hizmet götürebilme kapasitelerinin yetersiz kalması günümüzün temel bir sorunu haline gelmiştir. Küçük belediyelerin mali kaynak ile nitelikli personel eksikliği nedeniyle geleneksel ve günün normal seyrinde dahi ihtiyaç olan temel yerel hizmetleri bile yerine getiremedikleri görülmüştür. Bu bağlamda küçük ölçekli belediyelerin hizmetlerdeki nitelik ve verimlilikle ilgilenmek yerine artan maliyet ile uğraşmak ve istihdam edilemeyen uzman personeli bulmak zorunda kalmıştır. Bu sebeplerden dolayı en küçük düzeydeki belediye sınır ölçeğinin ne olması gerektiğinin araştırılması ve optimal büyüklüğün bulunması gerektiği savunulmuştur (Polatoğlu, 2003: 138).

Günümüzde yeterince hizmet görmemiş olan birçok yerleşim yerleri ile o yerlerin halkı, 6360 sayılı Yasa sayesinde büyük bir fırsat yakaladığı belirtilmiştir. Bu bakımdan gelir ve mali kaynak bakımından güçlenen büyükşehir belediyeleri devraldığı il özel idareleri ile diğer belde ve köylerin imkânlarını daha iyi organize ederek kullanabilmeleri halinde hizmet ve yatırım fırsatlarını yakalayamamış veya yeterli hizmet alamamış köy ve belediyelerin bu eksiklikleri kapatabilme imkânına kavuşabileceklerine dikkat çekilmiştir. Ayrıca kurulan yeni büyükşehir belediye yönetim modeli yapısına genel bütçe gelirlerinden ayrılan payda artışın olması daha fazla hizmetin daha çok sayıdaki yerel alanlara gideceği şeklinde değerlendirilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 315).

Yerel yönetimlerin yeni yasayla idari yapısının değiştirilmesinin belediyelerin hizmet ağının büyümesi ve yatırımların gerçekleşmesi için daha fazla avantajlar elde ettiği ve bunun da hem yerel halk hem de yerel idari yöneticiler için bir fırsat olduğu görüşüne yer verilmiştir. Ayrıca hizmetlerdeki kalitenin iyileşeceği, bütüncül bir planlama yapabileceğinin, tüm il sınırlarında farklı yerlerde yaşayan yerel halka eşit bir şekilde ve aynı standartlarda hizmet sunma fırsatının yakalandığı, personel, bütçe ve hizmet alanlarında aşırı parçalı yapının kaldırılması ve kapasitenin artırılması gibi yönleri ortaya konulmuştur (Topbaş, 2012: 9).

Yeni yasa ile olumlu gelişmeler ile yakalanan fırsatlar yanında bazı sakıncaların da doğabileceği belirtilmiştir. “Bütünşehir”⁷² uygulamasının başlaması ile halk katılımını ile yerel demokrasi için bazı sıkıntıların yaşanabileceği öngörülmüştür (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 4-8). Bütünşehir uygulaması öncesinde kırsal ve diğer alanlardaki ilçe ve belde belediye sınırlarındaki bir sorunun çözümü için başvurusu yapma ya da bir konuda dilekçe verme gibi çeşitli işlemler yerinde, hızlı ve masrafsız bir şekilde yapılabilirken yeni yasayla birlikte belediyelerin kaldırılması bu tür imkân ve kolaylıklar da sonlandırılmıştır. Bu bakımdan özellikle merkez dışında ve kırsal alanda uzakta yaşayan

⁷²“Bütünşehir” kavramı ilk kez 2001 yılında kullanılmıştır. Kavram, birkaç defa hem anlamsal hem de coğrafi yönüyle kapsamı değişmesi sonucu genişlemiştir. Ancak yasal olarak hiçbir zaman mevzuatta “bütünşehir belediyesi” şeklinde bir karşılığı bulunmamıştır (Özgür, 2014: 32). Bütünşehir modeli ile yerleşme ve politikalarını tek bir uygulama çatısı altında toplamaya çalışılmıştır.

vatandaşın⁷³ belediye ile ilgili herhangi bir işi için kent merkezine gitmesi gerekebilecektir. Böyle bir durumda da hem zaman kaybı yaşanırken hem de ek mali bir yük ve masraf altına vatandaşın girmesi gerekecektir. Dolayısıyla bu tür masraf ve kayıpların ortaya çıkması yerel halkın yönetime ve kararlara katılımını azaltırken yerel demokrasinin gelişmesinin de önüne zamanla geçilmiş olunacağı şeklinde bir olumsuzluğa işaret edilmiştir (Karasu, 2013b: 133).

Yerel yönetim yapılanmasıyla ilgili 6360 sayılı yasa öncesinde sosyal, ekonomik ve diğer alanlardaki yapılan projelerin kentsel mekânlarda ve kent merkezlerinde yapılmaktaydı. Ancak yasa ile bu projelerin kentsel mekânlar dışında kırsal mekânlarda ve tüm il sınırlarını kapsayabilecek ve bölge şartlarının göz önüne alındığı bir şekilde gerçekleştirilmesinin önünün açıldığı bir imkân yakalandığı belirtilmiştir. Bunun yanında yasa öncesi var olan yerel idarelerin sunduğu hizmetlerin devam temsi yanında büyükşehirle birlikte daha fazla imkân ve fırsatların kırsal bölgelere götürüleceği savunulmuştur.

Kimi düşünür yasa ile yeni ölçek düzenlemesinde hizmet sınırı genişlerken hizmet maliyetlerinde azalmaların olacağı, koordinasyon eksikliğinin giderileceği, daha büyük ölçekli planlama ve projelerin hayata geçirileceği ve karar organlarında seçilmiş kişilerin temsil ağırlığının artacağı, uzmanlaşmanın ve iş bölümünün daha fazla olacağını iddia etmişlerdir. Ayrıca kaynakların dağılımı daha adil yapılabilirken, fırsat eşitliğini yerel halk daha fazla hissedebilecek ve hizmetlerden yerel halkın memnuniyeti de daha da artacağı belirtilmiştir (Çelikyay, 2014: 19).

Çıkarılan 6360 sayılı yeni yerel yönetim yasa ile ilgili olarak yapılan bir tartışma da Anayasaya uygunluk konusu olmuştur. Bu konuda ileri sürülen bir görüşte, mahalli idarelerin Anayasanın 127. Maddesi⁷⁴ ile düzenlenerek güvence altına alınmış

⁷³ Bir şehrin merkezi ile kırsalındaki yerleşim yeri arasındaki en uzak mesafe göz önüne alındığı zaman kırsaldaki bir vatandaşın kent merkezine gelerek yerel yönetimlerle ya da diğer kurumlarla olan işlerini yürütebilmesi kimi şehirlerde oldukça yorucu ve zahmetli olabilmektedir. Bu konu ile ilgili Konya ilini göz önüne aldığımızda bunun önemi daha iyi anlaşılacaktır. Konya ili yüzölçümü bakımından Türkiye'nin illeri arasında birincidir. Diğer bir anlatımla Konya, Türkiye'nin en büyük yüz ölçümüne sahip ildir. Bu bağlamda Konya büyükşehir belediyesi veya diğer merkez ilçe belediyeleri ya da valilik, oldukça kentin merkezi bir yerinde olmasına karşın kırsal alanda yaşayan bir vatandaşın merkeze gelerek bu kurumlarla olan işlerini halledebilmesi en az bir gününü alacaktır. Çünkü Konya ilinin coğrafi konumu ile özelliği Türkiye'deki birçok ilin yüzölçümünden ortalama en az 3-4 kat büyük ve bazı ilçelerinin kent merkezine olan mesafeleri de uzaktır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde Konya'nın kırsal alanındaki en uzak yerleşim yeri Halkapınar ilçesidir. Bu ilçenin kent merkezine olan uzaklığı ortalama 173 km'dir. Bu ilçede yaşayan vatandaşın büyükşehir belediyesi ya da diğer merkez ilçe belediyeleri ile ilgili bir işi için Konya'ya günlük gelip gitmesi bile ortalama 346 km yapmaktadır. Bu mesafe, Konya ile Ankara ili arasındaki mesafeden bile daha uzaktır. Bu iki ilin şehirlerarası otogar arası mesafe uzaklığı ortalama 254 km olduğu hesap edildiği zaman bütüncül yasasının getirdiği yeni yerel yönetim modeli kimi durum ve şartlarda istemeden de olsa bazı büyük bir zorlukları ve kayıpları ortaya çıkarabilmektedir (<http://www.kgm.gov.tr>, 2016).

⁷⁴ Anayasanın 127'.maddesinin ilk fıkrasına göre, "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." Bu nedenle de Anayasaya göre Türkiye'de "il", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç çeşit mahallî idare bulunmaktadır.

olmasından dolayı kanuni düzenleme ile bu idarelerin kaldırılması, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir. Çünkü kanunlar ile kanuni düzenlemeler Anayasaya veya Anayasanın düzenlediği bir konuya, duruma aykırı olamaz denilmiştir. Bu nedenle 6360 sayılı kanun çıkarılmadan, getirdiği düzenlemeler hayata geçirilmeden önce Anayasada bir değişikliğin yapılması gerektiği belirtilmiştir (Gözler, 2013: 39). Ayrıca 127. Madde, il özel idaresi, belediye ve köyden meydana gelen üç çeşit mahalli idare şekli dışında, “özel yönetim biçimlerinin” kurulmasına yönelik olarak “büyük iller” için değil ancak “büyük yerleşim yerleri” için izin verdiği şeklinde bir görüş ortaya konulmuştur (Gözler, 2013: 48).

Anayasaya uygunluk konusunda yapılan eleştiriler karşısında 6360 sayılı yasanın felsefesinin Anayasaya aykırı kanuni bir düzenleme olmadığı yönünde belirtilmiş bir görüş de bulunmaktadır (Toprak, 2013: 20). Ayrıca bu yeni yasanın iptali için anayasa mahkemesine yapılan başvuruya yönelik olarak mahkeme tarafından verilen cevapta, 6360 sayılı yasanın anayasaya aykırı olmadığı belirtilerek yasal düzenlemenin anayasaya uygun olduğu yönünde anayasa mahkemesi bir karara varmıştır (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.S.:2013/19, K.S.: 2013/100, K.G.: 12.9.2013, 2013).

6360 sayılı yasanın il özel idaresi ile köylerin kaldırılmasının Anayasaya aykırı bir düzenleme olduğu iddiasına karşı Anayasa mahkemesinin verdiği uygunluk kararı yanında, il özel idaresi ile köylerin kaldırılmasının Anayasaya uygun bir karar olduğu ve anayasaya aykırılık iddiasının yerinde olmayan bir iddia olduğu yönünde bir düşünce de savunulmuştur. Savunulan bu düşüncenin dayanağı da şu şekilde açıklanmıştır (Güngör, 2012: 28-29):

Anayasa’ya aykırılık iddiasında bulunanlar, Anayasa’nın 127’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” ifadesini dayanak göstererek, bir il sınırları içerisinde il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç mahalli idarenin birlikte bulunmasının/kurulmasının zorunlu olduğunu, bunlardan il özel idaresi ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının Anayasa’ya aykırı olduğunu savunmaktadırlar.

Anayasa’nın 127’nci maddesinin birinci fıkrası sadece mahalli idareyi tanımlamış, bir il sınırı içerisinde il özel idaresi, belediye ve köyün birlikte kurulacağına dair emredici bir hüküm getirmemiştir. Ayrıca Anayasa’da açıkça il özel idaresi ibaresi de geçmediği gibi, “il, belediye ve köy halkının” dememiş “il, belediye veya köy halkının” demek suretiyle bir il sınırında sayılan mahalli idarelerden duruma göre sadece birinin veya ikisinin ve üçünün birlikte kurulabilmesine de imkân sağlamıştır.

Diğer taraftan Anayasa’nın 127’nci maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında mahalli idarelerin kuruluş esasları ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilerek bir ilde hangi mahalli idarenin kurulacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmıştır.

Yasaya ilişkin bir başka eleştiri konusu da merkezden yönetim esasına dayanan ilin yönetiminin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi halinde il yönetimi bölge yönetimine dönüşeceği iddiasıdır. 6360 sayılı yasa ile kurulan yeni ölçek yönetiminin bölge yönetimini getireceği savunulmuştur (Güler, 2012: 4). Ancak yasal düzenlemenin yerel hizmetlerin sunumunda kentsel mekânlar yanında kırsal alanlardaki yerleşim yerlerinin de aynı hız ve nitelikte daha kapsamlı planlama ve proje ile daha geniş ölçek ve kalitede hizmet yapılması amacına yönelik olduğu için bu tür eleştiri hizmet odaklı yerel yönetim anlayışı fikrinden biraz uzak kaldığı belirtilmiştir.

Yeni çıkarılan büyükşehir yasasına yönelik yapılan bölge yönetimi eleştirisine karşı verilen bir yanıtta yeni yasanın Avrupa Birliği ile uyumlu olduğunu ve yasa ile yerel yönetimlerin yerelde hizmet götürme noktasında daha sorumlu kılındığı ve bunun yanında yerel halkında daha fazla etkin ve katılımcı bir konuma geldiği gösterilmiştir. Yapılan 6360 sayılı yasanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında belirtilen yerindenlik (subsidiarity) ilkesi gereği hizmet bütünlüğünü sağlamak, hizmet bütünlüğü için de imkân ve fırsatların birleşmesi, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, hizmet maliyetlerinin azaltılarak tasarrufun artması ve yönetime yerel halkın daha fazla katılımı ile yerel demokrasinin daha fazla yaygınlaşması için çıkarılmıştır. Bu nedenle yapılan yeni yasa ile bütün halkın yerel yönetimlerde ve hizmetlerin sunulmasında daha fazla etkin bir söz sahibi olmasının hedeflendiği belirtilmiştir (Türel, 2012: 13). Böylece mevcut 16 büyükşehir belediyesine yeni yasa ile birlikte 14 il daha eklenerek tüm büyükşehir belediyelerine yereldeki hizmetler için daha fazla görev ve sorumluluk yüklenmiştir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerin kurulduğu yerlerde⁷⁵ il özel idarelerin kamu tüzel kişiliğine son verilmiştir. Kaldırılan il özel idarelerin yerine ise yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuştur. Yapılan bu düzenleme yaşanan düzenlemelerde, değişimlerde veya gelişmeler de olduğu üzere farklı şekillerde ve çeşitli yönlerden olumlu ve yerinde bir adım olarak görülmüşken kimi yönlerden ise eleştiri almıştır. Bu bakımdan 6360 sayılı kanun ile il özel idarelerin varlığının büyükşehirlerde sonlandırılmasına yapılan eleştirilerden birisi yerel yönetim birimi olması dolayısıyla kapatılmaması gerektiği yönünde olmuştur. Çünkü anayasanın 127. maddesinde il özel idaresinin hem yerel halkın mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılayan hem de organlarının yerel seçmenler tarafından seçildiğini belirten bir açıklamayla birlikte kamu tüzel kişiliği olan mahalli idare birimleri arasında sayılmıştır. Ayrıca köy tüzel kişiliğini de sonlandıran bu yeni yasa, aynı şekil ve gerekçeyle yine eleştirilmiştir.

Merkezi yönetimin taşradaki kuruluşları ile diğer uzantıları üzerindeki kontrol mekanizmasını yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı üzerinden devam ettireceğini ve kimi durumlarda da bu gücünü daha da arttırıp sıkı bir vesayet denetimine doğru kayacağı iddia edilmiştir. Çünkü bu kurumun başında valinin olması ve merkezi yönetimin gerekli durumlarda mali kaynağını aktarmak şartıyla yapılacak hizmetleri belirleyerek sunabileceği yasa ile belirlenmiştir. Böylesi bir durumda yerel yönetimleri kontrol etme adına il özel idarelerinin olmadığı büyükşehir belediyelerinde ikame olarak merkezi yönetimin gözü ve kulağı olan güçlü bir uzantısı kurulmuştur. Bu durum da hem yerellik ilkesi ile uyuşmadığı üzerinde durulmuştur. Böylece bu kurum, yerelde kimi zaman denetleme ve koordinasyon görevi yaparken bazı şartlarda da hizmetleri yerine getiren veya üstlenebilen bir görev ve fonksiyona sahip olmuştur. Çünkü yerel yönetimler veya yereldeki diğer kuruluşlar tarafından yürütülen hizmetlerin aksamanın neler olduğu, nasıl tespit edilebileceği ve yatırım, izleme ve koordinasyon başkanlığının hizmetleri nasıl yerine getirebileceği gibi konulara yönelik bir bilgiye yer verilmemiştir. Kamu

⁷⁵Nüfusu 750.000'i aşan 30 ilde Büyükşehir belediyesinin kurularak İl Özel İdareleri kaldırılmıştır. Kaldırılan bu yerel yönetim birimi yerine ise Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

hizmetlerindeki eksikliklerin giderilmesi ile hizmeti hangi kurumun yerine getireceği gibi konular valinin kendi inisiyatifine ve alacağı karara bırakılmıştır. Bu nedenle yine yerel yönetimlerin özerkliğinin ve hizmetlerin yerinde sunulması ilkesinin göz ardı edildiği ifade edilmiştir. (Günel vd., 2014: 66-67).

Yerel yönetim birimleri bakımından 6360 sayılı yasanın getirdiği yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı sayesinde merkezi yönetimin yereldeki gücü ve yerel yönetimlerin üzerindeki denetim imkânının genişlediği savunulmuştur. Çünkü kurulan bu kurumla birlikte merkezin temsilcisi olan valiliklere verilen kamu kaynakları ile verilen önemli yetkiler sayesinde merkezi yönetim valiler eliyle yerinden yönetim birimlerinin üzerinde büyük bir güce sahip olmuştur. Bu durum hem yerelleşmeye aykırılık teşkil ederken hem de yerel özerklik ilkesiyle çelişmektedir. Ayrıca kurumun görev ve yetkileri bakımından bu şekilde çalıştığı sürece gerek sunulacak hizmetlerde gerek yaptığı diğer tüm işlerde yerel halkın katılımcı yönünün olmadığı, şeffaf ve hesap verebilen bir yönetim yapısının tam olarak işlerlik kazanamadığı bir yönetim mekanizması kurulacaktır (Günel vd. 2014: 68).

Merkezi yönetim adına yürüttüğü çeşitli hizmetler ile il mülki sınırları içerisinde yerine getirdiği işlerde önemli bir yeri ve işlevi olan il özel idareleri, merkezi yönetimin kendi varlıkları üzerinden sunduğu her türlü hizmeti hem yerelleştirdiği hem de daha demokratik bir hale getirdiği savunulmuştur. Çünkü il özel idareleri merkezi yönetimin başı olan hükümete bir bakıma vekâlet ettiği, onun hesabı ve adına yürüttüğü iş ve işlemler ile eylemlerde önemli bir işlevi ve görevi yerine getirdiği belirtilmiştir. Bu bağlamda merkezi yönetime ait hizmetler il özel idareleri vasıtasıyla tekrardan değerlendirilmekte ve gözden geçirilmektedir. Böylece merkeze ait hizmetler il özel idareler üzerinden merkezi bir nitelik ve özellik olmaktan çıkarılıp yerel halkın ihtiyacına göre yeniden şekillenerek sunulmakta ve böylelikle hizmetler yerelleşmektedir (Güneş, 2013: 63).

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına, büyükşehir belediyesindeki ilçe belediyelerinin de ilçe mülki sınırlarına kadar genişlemesinin yerel yönetimler için bir avantaj olduğunu belirten görüşlerde bulunmaktadır. Çünkü merkezin temsilcisi olan mülki amirlere karşı yerel yöneticilerin görev alanları eşitlenmiş ve böylece atanmış kişilere karşı seçilmiş kişiler güç ve yetki kazanmıştır. Bu durum yerelleşme bakımından kazanılan çok olumlu bir gelişme olarak görülmüştür. Ancak yerelleşme bağlamında yaşanan bu gelişmenin yanında merkez ile yerel yönetimlerin idari birimleri arasında yetki ve görev bakımından bir çakışmanın olduğu ve ileride de bu durumun bir çatışmaya dönüşebileceği şeklinde bir olumsuz yaşanabileceği üzerinde durulmuştur. Böyle bir durum karşısında da merkezi yönetimin vesayet denetimini arttırarak yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin güçlenmesini olumsuz yönde etkileyeceği belirtilmiştir (Gözler, 2013: 75-77).

Büyükşehir belediyelerine yerel yönetimler arasında çıkacak olası sorunlar ile anlaşmazlıklarda düzenleyici ve yönlendirici bir görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Bu durum 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu ile daha önce öngörülerek bir hükme bağlanmışken 6360 sayılı yeni yasa ile bu hüküm:

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir

şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye, merkezi yönetim ile ilçe belediyeleri arasında büyükşehir belediyelerinin “yeni bir otorite” haline geldiği şeklinde eleştirel bir yaklaşım getirilmiştir. Ayrıca ilçe belediyelerine ait sorunların giderilmesinde büyükşehir belediyelerinin böyle bir yetkilerinin olmasının yerel yönetimlerin bağımsızlığına ters düştüğü savunulmuştur (Günel vd., 2014: 64).

Merkezi yönetimin yetki ve görevleri ile hizmetlerinin yerelleştirilmesi yönünden önemli bir fonksiyonu ve görevi olan il özel idaresinin 6360 sayılı yasa ile sonlandırılmasının çok sağlıklı olmayan ve derinlemesine düşünülmeden verilmiş ani bir karar şeklinde değerlendirmiştir. İl özel idare yönetimi sahip olduğu bu önemli fonksiyonu ile merkezi yönetimin birçok hizmet alanını hem yerleştirip hem de demokratikleştirerek yerel halka daha yakın, yerinden bir hizmet sunulmasını sağlamaktadır. Fakat bu hizmetler doğrudan merkez eliyle yürütülürse yerelleşme yerine merkezileşen ve yerel halkın ihtiyacına yeterli düzeyde ve zamanında sunulamayan hizmetlerin ortaya çıkma ihtimali süreç içerisinde yüksek olabileceği belirtilmiştir (Güneş, 2013: 63).

Merkezi yönetimin kendi adına birtakım hizmet ve görevleri yürüten il özel idaresinin kaldırılmasıyla kendi namına ve tamamlayıcı yöndeki görevlerin birçoğunu başka bir yerel yönetime vermekte çok istekli olmayacağına dikkat çekilmektedir⁷⁶. Bu nedenle de il özel idaresi üzerinden kısmen de olsa yerelleşen hizmetlerin azalacağı dile getirilmektedir. Bununla birlikte merkezi yönetim bu tarzdaki görevlerin büyük bir çoğunluğu merkezi yönetim ile ona bağlı birimler ile taşra kuruluşlarında kalacağı ve merkezi yönetimin kontrolünde bu kurumlar arasında yeniden paylaşımın olacağı belirtilmektedir. Böylece merkezi yönetim bünyesinde kalan veya merkezi yönetime tekrardan geri döndürülen yerel nitelikteki hizmetler doğası gereği her yönüyle merkezileşmiş olacaktır. Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında “ yerel idarelerin lehine” yönelik bir görev dağılımı yapılmadan büyükşehir belediyesinin olduğu illerde il özel idaresini kaldırmak yerelleşme adına yapılmış ileri düzeyde bir adım şeklinde değerlendirilmemiştir (Güneş, 2013: 63-64).

Hizmetlerdeki bütünlüğü ve kaynakların parçalanması bakımından köy vb. kırsal alandaki yerel idarelerin bazı sıkıntılara düşebileceğine yönelik bir eleştiri de yapılmıştır. İl özel

⁷⁶Güneş’e göre, vali yasa gereği merkezi yönetimin taşradaki bir temsilci ve memurudur. Ayrıca il özel idaresinin kamu tüzel kişiliğinin temsilcisi olup il özel idaresinin bir organı olan il encümeninin de başkanıdır. Bu nedenle il özel idareleri valiler eliyle merkezi yönetim adına ve hesabına ve merkezi idareyi tamamlayıcı nitelikte hizmetler ve görevler yapmaktadır. Bu bağlamda merkezi idare, valilerin kendi temsilcisi olması nedeniyle, il özel idarelerini doğal bir uzantısı gibi görmektedir. Böylece merkezi yönetim hizmetlerle ilgili fon ve kaynakları işlerin yürütülmesi ve hizmetlerin gördürülmesi için il özel idarelerine daha rahat bir şekilde göndermektedir. Bir bakıma merkezi yönetim, valiler eliyle ve il özel idareleri aracılığıyla yerelde daha rahat iş yapmaktadır (Güneş, 2013: 63).

idarelerinin kırsal alan ve köylere götürdüğü hizmetler bu idarelerin kapatılmasıyla birlikte hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerine devredilmiştir. Böyle bir durum karşısında köylerin alacağı hizmetlerin bir bölümünü büyük şehir karşılarken diğer bir kısmını da ilçe belediyeleri karşılamaktır. Bu nedenle de hizmetler birden fazla kurumlar eliyle yürütülmekte ve iki başlılığı meydana getirmektedir. Bunun sonucunda ise hizmetlerin parçalanacağı, hizmetlerdeki verimliliğin ve kalitenin azalacağı ve kamu kaynaklarında bütünlüğünün bozulmasına bağlı olarak kaynak israfı gibi ortaya çıkacak olumsuz bir takım gelişmeler yönünde eleştirilmiştir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 7).

6360 sayılı yasaya bütüncül olarak baktığımızda büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının artması demek merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki ve güç devrettiği anlamına gelmektedir. Bu durum bir noktada değişen yeni kamu yönetimi hizmet sunumu anlayışının bir sonucudur. Bunun yanında ortaya çıkan bu gelişmenin hem yerelleşmenin gerçekleştirilmeye başlandığının bir göstergesi hem de yerel yönetimlerin var oluş felsefesine uygun olarak atılmış tam bir adım olduğu söylenebilir. Ayrıca kanun gelir kaynağı yetersiz olan, kaynağın büyük bir çoğunluğunu personel giderlerine harcayan, uzman personel istihdamı ile hizmet götürmekten uzaklaşan, merkezi yönetime bağlı ve muhtaç kalan yerel yönetim şekillerine de son vermiştir.

Tanzimat dönemi ile birlikte uygulamaya konulan yerel yönetim idaresi cumhuriyetin kuruluşu ile devam etmiş ve süreç içerisinde gelişmelere ve yeniliklere göre de değişikliğe uğramıştır. Dönemin ihtiyaç ve gereklerine göre gözden geçirilen ve şekillenen yerel yönetim idaresi en son yenilenmesini 6360 sayılı yasa ile gerçekleştirmiştir. Ancak bu yenilenme ve dönüşüm Tanzimat'tan günümüze kadar gelen süreçte en etkili olan ve geniş bir alanda tartışma çıkaran bir paradigma yenilenmesi olmuştur. Yasa ile hizmetlerin gideceği yerlerin il sınırına kadar genişletilmesi ve bu alandaki bazı yerel idarelerin de kaldırılması sonucunda önceki yerel idare yapısına kıyasla yaşanan paradigma değişimine karşı çeşitli yönlerden hem olumlu etkileri olurken hem de olumsuz eleştirileri olmuştur. Sonuç olarak yaşanan değişimler, yenilikler ve her bir yeni düzenleme mutlaka güçlü kazanımların yanında eksikliklerini de meydana çıkarabilecektir. Ancak bu durumlar sonraki yeniliklerin ya da ihtiyaçların temelini oluşturarak yeni imkân ve fikirlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

2.3.1.3. 6518 Sayılı ASPB Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

Türkiye'de idari alanında yerelleşme adına uzunca bir süre yapılan tartışma ve arayışların seyri kamu yönetimi reformu ile uygulanmaya çalışılmıştır. Bu süreç içerisinde yerel yönetimlere getirilen düzenlemelerle sosyal hizmet alanında yerelleşme hissedilir bir duruma gelmiştir. Böylelikle ileriki dönemlerde sosyal hizmetlerde daha fazla bir ilerleme ve değişimin yaşanacağını bir göstergesi olmuştur. Dolayısıyla yerel yönetimler sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi adına daha önemli bir aktör konumuna taşınmış ve çeşitli çalışma ve arayışlara başlanmıştır.

Sosyal hizmetin yerelleşmesi konusunda yapılan arayışların sonucunda birincil olarak hayata geçirilmek istenen uygulama sosyal hizmetlerin il özel idaresine devrilmesi işlemi olmuştur. 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte sosyal hizmetlerin

yerelleşmesi ilk kez gerçek anlamda uygulanmak istenmiştir. Çıkarılan kararnameyle Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun taşra teşkilatının tüm varlık ve kaynaklarıyla birlikte il özel idaresine devredilmiştir. Ancak yapılan itiraz ve yaşanan tartışmalar sonucunda Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Sosyal hizmetlerin sunumunda merkezi idare yanında yerel yönetimlerinde güçlü bir şekilde rol alabilmesi ve sosyal nitelikli hizmet üreten temel taşlardan birisi olması bağlamında il özel idaresine devir işleminin yapılmak istenmesi hem hizmette yerleşme hem de halka yakınlık ilkeleri noktasında yerinde bir uygulama olmuştur. Ancak bu durum çeşitli nedenlere bağli olarak gerçekleşememiş ve yasal olarak iptal edilmiştir.

Sosyal hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin en az merkezi yönetim kadar önemli bir yeri olduğu ve bu bağlamda daha fazla öne çıkarılmaya çalışıldığı fikri, yapılan mevzuat düzenlemeleri ile girişimler sonucunda açık bir şekilde ortaya çıkmıştır (Kesgin, 2016b: 322). Yaşanan bu durumun en güçlü ve gerçekçi göstergesi ise il özel idarelerine sosyal hizmetlerin devredilmesinde görülmüştür. Ancak devir işlemi Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. İptalin gerçekleşmesi ilk etapta çekinceli bir durum gibi gözükse de ilerleyen dönemde daha iyi bir sonuca götürmüştür. Sosyal hizmetlerle ilgili yeni yapılan devir işlemi düzenlemesinde ortaya konulan yeni uygulama ve çalışmaların daha geniş kapsamda yapılmasına, gözden kaçırılanların yeniden ele alınmasına ve eksikliklerin giderilmesine neden olmuştur. Bu bağlamda sosyal hizmetlerin yerel yönetimlere devri konusunda sadece il özel idaresi ile sınırlı kalınmayıp diğer yerel yönetim birimi olan belediyelere ve diğer kurum ve kuruluşlara yer verilmiştir.

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesi konusunda ilk yetki devrinin iptaliyle sonraya kalan bu düzenleme 2014 yılında yeniden ele alınarak kapsamı genişletilmiştir. 19.02.2014 yılında 28918 sayılı resmi gazetede yayımlanan 6518 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sosyal hizmet alanında merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki devri konusunda yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Kanunun 120. maddesi ile 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK' ya ek madde eklenerek sosyal hizmet alanındaki yetki devri konusu yeniden ele alınmıştır. Buna göre Ek Madde 1- (1) deki "Bakanlığın taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde il özel idareleri, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilebilir. Bakanlık, hizmet alanları ile ilgili olarak il özel idareleri, belediyeler, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak projeler yürütebilir" hükmü ile yetki devrinin yasal zemini kurulmuştur.

Yapılan yasal düzenleme Bakanlar Kurulu'na sosyal hizmetlerin devri ile ilgili bir düzenleme yetkisi vermiştir. Bakanlar Kurulu bu yetki dâhilinde belirleyeceği ölçü ve ilkeler ile esaslara göre sosyal hizmet kurum ve kuruluşlarının yerel yönetim birimleri olan il özel idarelerine ve belediyelere devri gerçekleştirebilecektir. Bu bağlamda SHÇEK'in taşra teşkilatının tüm personeli, hizmetleri ve varlıklarının il özel idareline devredilmesi işleminde merkezi yönetim kurumu karşısında tek bir yerel yönetim birimi

olan il özel idare varken bu yeni düzenlemede birden fazla yerel yönetim birimleri ve diğer kurumlar bulunmaktadır. Böylece sosyal hizmetlerin yerelleşmesi bağlamında kurulan yetki devri, çok yönlü olan ve daha fazla yerel idarenin bulunduğu bir sistem içerisinde gerçekleştirilmek istenmiştir.

Merkezi yönetim 633 sayılı KHK ile yerel yönetimlere bırakacağı sosyal hizmetlerin devir işlemi süresinin sınırını ilk önce bir yıl olarak belirlemiştir. Ancak yaşanan çekince ile yapılan tartışmalar bu sürenin 662 sayılı KHK ile üç yıla çıkarılmasına neden olmuştur. Bir bakıma devir işleminin tamamlanma süresini bir yıldan üç yıla çıkarılması devir konusunda endişe ve kararsızlığa yol açmıştır. Böylece SHÇEK'in taşra örgütlenmesinin il özel idaresine devredilmesi konusunda oluşan inanç ve kanaat zayıflamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında il özel idarelerinin belediyeler kadar sosyal hizmet alanında faaliyetlerde bulunmaması, yeterli tecrübeye sahip olmaması ve alana uzak ve yabancı kalması gibi faktörler etkili olmuştur. Dolayısıyla sosyal hizmetlerin ilk devir işleminde il özel idarelerinin bu alana hazır ve yeterli olmadığı fikri ortaya çıkmıştır. Nitekim devir hem öngörülen süresi içinde gerçekleştiremeyip hem de beklenen düzeyde sosyal hizmetlerin sunulamayacaktır (Başaran, 2014: 12).

SHÇEK'in tahta teşkilatının devri işleminde merkezi yönetimin sosyal hizmet alanında etki ve kontrolünün devam ettirilmesi gibi bir istek ve durumun varlığı öne çıkmaktadır. Çünkü merkezi yönetimin il özel idareleri üzerindeki etki ve denetimini belediyelere göre daha rahat ve kolay bir şekilde yürütebilmektedir. Bu yerel yönetim biriminin başında merkezi yönetim tarafından atanan valiler bulunmaktadır. Dolayısıyla bu ilk devir işleminde merkezi yönetim sosyal hizmetlerin yerelleşmesini desteklerken diğer taraftan da bu alandaki yetki ve kontrolünde kesin bir şekilde bırakmayıp kısmen de olsa devam ettirmek istemiştir. Buna karşın ilk devir işleminin iptalinden sonra yapılan ikinci devir işleminde ise bu durum daha esnek ve geniş bir şekilde ortaya konulmuştur. Devir kapsamına belediyeler de alınarak sosyal hizmetlerin yerel alanda daha etkili ve yaygın olabilmesinin önü açılmıştır.

Sosyal hizmetlerin il özel idarelerine devredilmesinde il özel idarelerinin ilin tüm sınırları içerisinde bütününe yönelik hizmet sunmada belediyelere kıyasla daha yerinde bir uygulama görülebilir. Buna karşın sosyal hizmetler ile yardım alanında belediyelerin de “sosyal belediyecilik” bağlamında uzun bir geçmişe sahip olması belediyeleri il özel idarelerine göre daha tecrübeli ve avantajlı kılmaktadır (Başaran, 2014: 7). Ayrıca merkezi yönetimin il özel idareleri üzerindeki etkisi, inisiyatif ve tasarrufu daha fazla ve kolay olması birlikte belediyelerin de demokrasi, katılım, yerellik, hizmetlerde verimlilik gibi çeşitli konularda çeşitli avantajları bulunmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendi aralarında farklı açılardan çeşitli üstünlükleri, güçlü veya zayıf yönlerinin olması yanında sosyal hizmetlerin devre işlemi yerelleşme noktasında güçlü bir ivme kazandıracağı söylenebilir.

Sosyal hizmetlerin yerele bırakılması konusunda getirilen devir işlemi önemli olmakla birlikte bazı eksiklikler ve belirsizlikler de bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi devir işlemini uygulamaya geçilmesinde tasarruf hakkı ile kontrolün merkezi yönetime bırakılmış olmasıdır. Çünkü yasada getirilen hüküm gereği Bakanlar Kurulu'nun

belirleyeceği esaslara göre bu devir işlemi gerçekleşecektir. Bu nedenle sosyal hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmasında merkezi yönetimin geniş bir takdir hakkı olabilecektir. Bu durum hizmetlerin verimliliğinden keyfi uygulamalara kadar farklı yönlerden olumsuzluklara yol açabilecek niteliktedir.

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilecek sosyal hizmetlerin şekli ve içeriği konusunda da bir çerçevenin çizilememiş olması belirsizliğe neden olmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun belirleyeceği esasa göre sosyal hizmet kurum ve kuruluşlarının il özel idareleri ile yerel yönetimlere bırakılması şeklinde bir genel ifadeye yer verilmiştir. Bu ifade devir işleminin nasıl gerçekleşeceği, hangi hizmet alanlarını kapsayacağı ve bu hizmetlerin hangi yerel yönetim birimi tarafından yerine getirileceği ile ilgili bir çerçeve, hüküm veya açıklık getirilmemiştir. Hangi kurum sosyal hizmetlerin hangi alan ve türünde ne kadar bir sürede ve kime karşı sorumlu olarak yerine getireceği konuları belirlenememiştir (Kesgin, 2016b: 326).

Sosyal hizmetlerin devrinin kapsamı, sınırları ve hangi yerel yönetim birimi tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi hem hizmetler hem de yönetimler açısından yerinde olacaktır. Sosyal hizmetlerin hangi alanında belediyelerin hangi diğer tarafından il özel idarelerinin olacağının belirli olması hem kaynak hem hizmetlerin niteliği hem de yerel yönetim birimleri için önemli olacaktır. Çünkü yerel idare birimleri sosyal hizmet alanında eksiklerin giderilmesi, alt yapının hazırlanması, kaynakların temin edilmesi, yüklenilecek hizmetlerin belirlenmesi gibi konularda gerekli tedbir alarak hazırlıkları yapması ve hizmetleri sorunsuz bir şekilde devam ettirebilmelidir.

2.3.1.4. Yerel ile Merkezi Yönetim Arası İlişkiler

Hukukun üstünlüğü ve demokrasinin benimsendiği devlet sistemlerinde genel olarak kamu yönetimi, yasama, yürütme ve yargının etkili ve verimli bir şekilde sunulacağına ilişkin teorik ve pratik bilimsel bilgileri bir araya getiren bir disiplin olmuştur (Özer ve Önen, 2016: 6). Dünya üzerindeki ülkelerin kamu yönetimi olarak isimlendirdikleri bu disiplin alanında bütüncül idari teşkilatlanma yapısının temel hedefi toplumda gerekli görülen ve ihtiyaç duyulan hizmet türlerini yerine getirmektir. Bu nedenle ülke ve devletler sosyal ve ekonomik yapıları, kültürel mirasları ile tarihi deneyim ve birikimlerinin sonucu olarak kamu denilen alanda bir yönetim sistemi geliştirmişlerdir. Kamu yönetimi olarak adlandırılan bu sistem içerisinde de merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde ikili bir yönetim organizasyonu geliştirilmiştir. Böylece bu organizasyonla halkın talep ettiği hizmetler götürülmüş ve diğer ihtiyaçları karşılanmıştır. Bu bağlamda kamusal alanda topluma hizmetlerin sunulmasında ilk sorumluluk ve görev her zaman merkezi yönetimde ikincil düzeyde sorumluluk ise yerel yönetimlerde olmuştur.

Merkezi yönetim, kamu nitelikli tüm hizmetlerin tek yer olan merkezden ve bu merkeze bağlı kamu kurum ve kuruluşları eliyle sunulduğu bir yönetim şeklidir. Bu tür yönetim şeklinde kamu hizmetlerinin merkezin belirlemiş olduğu politikalar, planlamalar ve alınan kararlar çerçevesinde ülke genelinde düzenli olarak yerine getirilmektedir. Böylece hizmetler hem merkez hem de merkeze bağlı kurum ve kuruluşlarca ve sorumlular

tarafından belirlenen bir sistem içerisinde gerçekleştirilmektedir. Ayrıca hizmetler ile diğer kamuya ait tüm görev ve sorumluluklara ilişkin mali kaynaklar ile gelir ve giderler de yine merkezi yönetimin denetimi gözetimi ve kontrolü altında yapılmaktadır (Özer ve Önen, 2016: 227).

Merkezi yönetimin var oluş felsefesinde tüm yetki ve kararlar ile bunlara ilişkin kontrolün merkezde toplanması ve kamusal nitelik taşıyan her şeyin merkezin eliyle yapılması vardır. Bu nedenle merkezi yönetimin kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğünü gerçekleştirmek ve devamını sağlamak amacıyla hizmetlere yönelik her türlü iş ve eylemler ile kararlar merkezi hükümet ve ona bağlı hiyerarşideki örgütler tarafından yürütülmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetim siyasi ve idari yönden ikiye ayrılmıştır. Bu çerçevede bir ülkede yasama organının ve yürütme erkin tek ve hukuki olarak da birliğin mevcut olması siyasi merkezi yönetim şeklinde tanımlanmıştır. İdari merkeziyetçi yönetim kamusal yetkiler ile kamu otoritesinin katı merkeziyetçi bir anlayışla merkezde toplanmasını ifade etmiştir (Eryılmaz, 2013: 106-107).

Devletin yönetim sistemi yapılanmasında merkezi yönetim dışında bir de yerel yönetim veya yerel yönetim birimleri şeklinde isimlendirilen ayrı bir yönetim kademesi vardır. Merkezi yönetim yapı ve hiyerarşisi dışında olan yönetim yapılanmasına yerel yönetim denilmektedir. Yerel yönetimler merkezden ayrı olan ve tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlardır. Bunun dışında kavramsal olarak yerel yönetimler ile yerel yönetim birimlerine bakıldığı zaman kavramlar arasında da anlamsal farklılık vardır. Bu bağlamda yerinden yönetim ve yerel yönetim birimi şeklinde iki farklı kavram kullanılmasına karşın kimi zaman karıştırılmakta ya da birbirinin yerine kullanıla bilinmektedir. Bu açıdan iki kavramın ne ifade ettiği konusu üzerinde durmakta fayda vardır. Yerinden yönetim bir ülkedeki farklı coğrafi sınır alanlarında değişik türdeki yerel nitelikli ortak beklenti ve ihtiyaçların giderilmesi, hizmetlerin sunulması, sorunlara çözümlerin getirilmesi amacıyla kurulan yereldeki örgüt yapılanmasıdır. Yerel yönetim birimi ise yerel özerklik içerisinde çalışmalarını yürüten örgütsel yapıyı belirtmektedir (Gül vd., 2014: 35).

Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından itibaren kamusal alan yönetimi içerisindeki yerel ve yerinden yönetimler güçlü bir yapıda olmak yerine merkezi yönetimin bir uzantısı konumunda kalmıştır. Belirli bir döneme ait zorunlu şartlarından dolayı gerek yerel ve gerekse taşra örgütlenmeleri bu şekil bir yaklaşımla kurulmuş olması normal karşılanmıştır. Ancak belli bir zaman ve dönem sonrası merkeziyetçi yönetim anlayışından uzaklaşılması gerekli görülmesine karşın geçerli bir nedene bağlı olsun ya da olmasın bu tam olarak gerçekleştirilememiş ve katı merkeziyetçi anlayış belirli bir dönem daha kendini korumuştur. Yönetim alanında merkeziyetçilik ile yerellik arasında bir tercihin yapılacağı zaman hizmetlerin etkili, verimli, kaliteli yürütülmesi için ilkelerin temel dayanak olmak yerine siyasal gelişmeler, mesleki statü, sosyo-ekonomik çıkarlar gibi dönemin etkili olduğu güncel etkenler daha çok belirleyici olabilmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye’de kamusal alan yönetimde etkili olan merkeziyetçi yaklaşım tutumu; diğer bir ifadeyle idari yapı ve uygulamalarda merkeziyetçilik anlayışı şu üç araç vasıtasıyla sürdürülmeye çalışılmaktadır. Bunlardan ilki, yerel yönetimlere kamu hizmetleriyle ilgili sorumlu olduğu tüm alanlarda sınırlı

düzeyde bir yetki verilmesidir. İkinci olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerine ilişkin hareket alanları gerek yasal mevzuatla ve gerekse diğer düzenlemelerle katı bir şekilde çizilerek belirlenmesidir. Böylece yerel yönetimler dolaylı bir şekilde bile olsa istediği bir konuda serbestçe hareket etmesinin önüne geçilmektedir. Son olarak da yerel yönetimler üzerinde güçlü bir idari vesayet denetiminin uygulanmasıdır (Arıkboğa, 2015: 8). Her ne kadar çeşitli düzenlemelerle yerel yönetimler üzerindeki sıkı vesayet denetimin ağırlığı kısıtlansa da henüz tam olarak kaldırılamamıştır.

Kamu yönetimi alanında merkeziyetçi anlayışın uzun yıllar devam etmesi sonrasında ortaya çıkan hantal yönetim yapısı, hizmetlerdeki aksaklıklar, bürokrasi ve kırtasiyecilik, kaynak israfı gibi nedenlere bağlı olarak yönetim alanındaki reformu zorunlu kılmıştır. Böylece geleneksel, hiyerarşik, katı merkezi yönetim ve bürokrasi anlayışının değiştirilmesi eğilimi başlamıştır. Kamusal nitelikli hizmetlerin hızlı, etkili, verimli sunumunun geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışı ile yapılamayacağının anlaşılması, idari otoriteleri farklı arayışlara doğru yönlendirmiştir. Böylece başlatılan reformlarla hizmetlerdeki merkezi yönetimin ağırlığı yerel yönetimlerce paylaşıldığı bir dönem 2000’li yıllarda ortaya çıkarak günümüze kadar gelinmiştir. Hatta post-bürokrasi⁷⁷ gibi isim verilerek kavramlaştırılan yeni ve çeşitli türdeki paradigma ve yaklaşımlar, yerel hizmetlerin yürütülebilmesi amacıyla ortaya konulmuştur (Ateş, 2011: 147-148). Bu tür gelişmelerin yaşanmasında merkezi yönetimin olumsuzluklarının yanında yerelleşme fikri ve politikalarının benimsenmeye başlanması da bu arayışları hızlandırmıştır.

Merkeziyetçilik herhangi bir devletin güçlü olduğu veya güçsüz olduğu anlamına gelmemektedir. Ayrıca bir devletin üniter niteliğe sahip olması da onun katı bir merkeziyetçi yapıya sahip olduğunu göstermemektedir. Bu bağlamda hizmetlerin tek bir yerden yürütülüp kontrol edilmesi şeklinde merkeziyetçi bir yapılanma yerine, görev ve sorumlulukların yasalar ile hükümlerine bağlı kalınarak farklı yönetimler arasında daha uygun bir biçimde dağıtılarak şeffaf ve hesap verilebilen bir denetim mekanizmasını içerine koyan ve merkeziyetçi olmayan bir yapılanmayı ifade etmektedir (Arıkboğa, 2015: 54). Böyle bir sistem içerisinde yerel ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin yönü yasaların gösterdiği hükümlerin içerisinde kalabilmesine daha uygun ve geniş bir zemin hazırlayacaktır. Böylece yönetimler arası ilişkilerin yönü dengeli ve pozitif bir yönde daima ilerleyecektir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yürütülen ilişkilerin genel olarak ekonomik, siyasi ve yönetim olmak üzere farklı boyutları olmuştur. Ancak bu farklı ilişki boyutları

⁷⁷Kavram geniş ve farklı anlamlara sahip olan bir terimdir. Bu terim daha çok bürokratik yapının ilke ve değerlerinin kamu örgütlenmeleri ile hizmetlerinin yetersiz kalmasıyla beraber gündeme gelmiştir. Bu yönü itibarıyla çoğunlukla kurumlardaki bürokratik yapılanma ve ilkelere yönelik birebir alternatif ya da tepki olarak gelişen örgütsel nitelikteki değişimleri anlatmak için kullanılmıştır. Bu bağlamda bürokrasinin ilkelerinden yola çıkılarak post-bürokrasinin ilkeleri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu belirlenen ilkeler daha çok katı ve geleneksel bürokrasinin olumsuz ve eksik yönlerine getirilen eleştirilerden yola çıkarak hazırlanmıştır. Resmi hiyerarşik yapının azaltılması ve örgütlerin daha düz-yatay hale getirilmesi, katı kurallar yerine esnekliğe önem verilmesi, standart çalışma kalıpları yerine proje tabanlı çalışma şekli geliştirilmesi, dikey kariyerden ziyade yatay ya da sarmal kariyer yaklaşımı benimsenmesi ve örgüt içinde ve diğer örgütler arasında ilişkilerin esnetilmesi şeklinde temel ilkeler sıralanmıştır (Oral, 2017: 1).

uygulamada iki tip model üzerinde şekillendiği gözlenmiştir. Bu modellerden ilki “temsil” (agency) modelidir. Bu modelde yerel yönetimler merkezi yönetimin birer temsilcisi veya vekili gibi hareket etmişlerdir. Bu durumda yerel yönetimler, merkezi yönetimin almış olduğu kararlar ile politikaların uygulanmasında verilen görev ve rolleri yerine getirmişlerdir. Merkezi yönetim kendi politikalarını yürütmek için kurduğu sistem içerisinde yerel yönetimler üzerlerine düşen rolün dışında hareket etmediği gibi kararların alınmasında da bir etkisi olmamıştır. Ayrıca kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde geniş bir takdir yetkisi olmayıp gerekli şartlarda ise sınırlı tutulmuştur.

İkinci model ise “ortaklık” (partnership) modelidir. Ortaklık modelinde yerel yönetimler özerk kuruluşlar olup, kendi görev, hak ve sorumlulukları kendi organları ile eliyle yürütülmektedir. Bunu yanında kamusal hizmetlerin belirlenmesinde ve yürütülmesinde merkezi yönetimin kararlarına katılmakta kimi durumda ise belirlenmesinde etkili olmaktadır. Bu bakımdan temsili modele kıyasla iki yönetim arasındaki ilişkilerin kamu hizmetlerinin belirlenip üretilmesinde yerel yönetimlerin etkili olması sonucunda yerel yönetimler merkezi yönetimin bir “ortağı” gibi görülmesine neden olmuştur (Hartley, 1971: 439).

Günümüz Avrupa ülkelerinin devlet sistemlerindeki yönetim anlayışına hâkim olan demokrasi algısında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde “ortaklık” modeli daha belirgin bir şekilde görülmektedir. Bu bağlamda Batı demokrasiindeki yerel yönetimlerde hizmetlerin yürütülmesinde ortaklık modeline dayalı bir işleyiş sistemi ve düzeni daha fazla iken Türkiye’deki uygulamada ise “temsilcilik” ile “ortaklık” modeli arasında bir yerde kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2011: 199). Ancak bu uygulama karşısında yerel yönetimler için yapılan son yasal düzenlemeler ve diğer reformlarla birlikte kamu hizmeti sunmada yerelleşmenin, demokrasiyi ve yerel yönetimlerin daha fazla öne çıktığı yeni bir Büyükşehir belediye yönetimi modeli ortaya çıkmıştır. Böylece merkez yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin daha fazla dengeye doğru yöneldiği ve böylelikle “ortaklık” modeline doğru bir gelişmenin yaşanacağı belirtilmektedir.

Batılı ülkelerde ileri demokrasi anlayışı fikrinden hareketle sağlık, eğitim, sosyal ve kolluk gibi hizmetler büyük ölçüde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru devredilme eğilimindedir. Bu tür hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi içinde gerekli mali ve diğer tüm kaynaklar ile yasal yetki ve görevler yerel yönetimlere bırakılmaya başlanılmışken kurumsal alt yapı sistemleri de hazır hale getirilmeye çalışılmıştır. Gelişmiş ülkelerdeki ileri demokrasi yaklaşımında yerel yönetimler merkezi yönetime bağlı olmadan veya minimum düzeyde bağlı kalarak kamu hizmetlerini yürütmesi amaçlanmıştır. Bu bakımdan yerel yönetimler katı resmi bir kurum özelliği taşımak yerine daha çok sivil toplum kuruluşu tarzında yarı kamusal yarı sivil bir görünüm taşımıştır. Esnek olma, inisiyatif alma, kaynak bulma, yetki kullanma gibi konularda yerel yönetimler Türkiye’deki kurulmuş olan yerel yönetimlere kıyasla daha rahat bir yapıya kavuşturulmuştur.

20. yüzyıl sonlarına kadar Türk kamu yönetiminde yerel yönetimlerin kendi başlarına hareket eden, yerel halka karşı sorumluluk almış bir nitelik taşımak yerine merkezi

yönetimin etkisi altında kalarak onun yönlendirmesine göre hareket ve hizmet alanını belirlemiştir. Yereldeki sorunlara çözüm bulma, gerekli hizmetleri üretme, sosyal politika konusunda kararlar alma ve uygulama yerine merkezi yönetim tarafından sindirilmiş bir konumda yerel halktan kopuk bir şekilde merkezi yönetimin bir tür temsilcisi ve idarecisi gibi çalışmıştır. Bu bakımdan yerel yönetimler kimi şartlarda merkezi yönetim adına hareket eden bir temsilci konumuna düşmüş kimi şartlarda ise merkezi yönetimin bir uzantısı olan taşra teşkilatı haline dönüştürülmüştür.

Türkiye’de merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin “başkent kuruluşu” ve “taşra kuruluşu” aracılığıyla yürütülen bir örgütlenme şeklidir. 1982 Anayasasının 8. maddesi gereği yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu’nun bütün hizmet ve kararların yerine getirildiği yetki ve görevlerin de yine bu iki kurum aracılığıyla mevzuata uygun olarak uygulandığı ve adının “başkent kuruluşu” olduğu bir teşkilatlanma sistemi kurulmuştur. Ayrıca bu başkent kuruluşunun taşrada temsilciliğini yapan yapıya ve bu yapıya ilişkin de 1982 Anayasasının 126. Maddesinde merkezi yönetim kuruluşunun coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere ve illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı biçiminde açıklanan bir “taşra kuruluşu” şekli yapısından bahsedilmiştir.

Merkezden yönetim genel olarak tüm kamusal alandaki hizmetlerin tek bir merkezde toplanmasını ve bunların merkez ile merkezin bünyesindeki taşra kuruluşları ile hiyerarşisindeki diğer kuruluşlar eliyle gerçekleştirilmesini ifa etmektedir. Fakat belirtilen bu tür katı merkezîyetçi bir anlayış ile bunu kamu hizmetinin yerine getirilmesi yönünden pratikte uygulanması pek mümkün görünmeyecektir. Bu nedenle de hizmetin niteliğine göre kamu kurum ve kuruluşları oluşturularak hizmetler yürütülmektedir. Ancak bunun yanında unutulmamalıdır ki, kamu hizmetlerini yerine getirme amacını ile kurulan diğer tüm kamu kurumları ile tüzel kişilikleri bir ve tek olan devlet ile devlet tüzel kişiliği altında, denetiminde ve kontrolünde faaliyetlerini yürütmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 8).

Kamusal alandaki hizmetlerin yerine getirilmesinde temel olarak sorumluluk merkezi yönetimde olması yanında kimi hizmetlerin yürütülmesinde ise yerinden yönetimler görevli ve yetkili kılınmıştır. Bu bakımdan yerinden yönetim, halka sunulacak bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin örgütlenmesi dışında veya onun hiyerarşik yapısı altında olmayan ayrı kamu tüzel kişiliği bulunan kurumlar tarafından yapılmasıdır. Bu tür kurumlar belediyeler, il özel idareleri ve köylerden meydana gelmektedir. Fakat genel olarak hem uygulama hem de teoride yerel yönetim ya da yerinden yönetim denilince ilk akla gelen kamu kurumu belediyeler olmaktadır⁷⁸.

Dünyada küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan yeni yönetim yapılanma anlayışı ve buna bağlı olarak gelişen demokrasi ve demokratikleşme algısındaki artış en geniş anlamıyla yerelleşme ve yönetimlerin yerelleştirilmesi olarak görülmüştür. Çünkü yerelleşme ile merkezi yönetimin yerel birimlere devri sonucunda hem katılım hem de demokrasi

⁷⁸Yerel yönetim veya yerinden yönetim ya da yerel idare kelimeleri ifade edildiği zaman tüm belediyeler anlatılmaktadır.

kültürünün halk arasında tabana yayıldığı bir durum meydana gelmektedir. Ayrıca bu şekil bir gelişmeyle birlikte kamu yönetimi ile hizmetlerde verimlilik, etkililik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımın olası en üst düzeye çıkarılması için çalışılmaktadır. Bunun yanında bu ilkelerin yönetici sınıfa da tam olarak yerleşebilmesi için aralarında kuvvetli bir bağ kurulmalıdır. Özellikle de gelişmekte olan ülkelerde bu yeni yönetim anlayışının yayılmaya başlamasında yerinden yönetim, yerellik ilkesi, yönetişim, demokrasi ve katılım temel etkidir (Özel, 2007b: 442).

1980'lerden itibaren gelişmekte olan ülkelerde kamusal alan yönetiminde yerleşme fikri ve tartışmaları yaygınlaşma sürecine girmiştir. Bununla birlikte 90'lı yılların hantallaşan ve dönemin ihtiyaçlarına cevap veremeyecek duruma gelen Türk kamu yönetimi yapısı için tartışılan konuların birisi de merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilidir. Özellikle yönetimler arası vesayet denetimi, hizmetlerdeki verimlilik ve etkililik meselesi, yönetim kademelerinin şeffaf ve hesap verebilir olması, yerellik ilkesi ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı gibi ilkeler temel konu alanları olmuştur. Merkezi yönetimin bugün dahi yerel yönetimler üzerindeki gözetimi, kontrolü ve vesayet denetimi yetkisi özerlik, yerleşme, yerellik ve demokrasi gibi konular bağlamında temel olarak tartışılan konulardan birisidir. Kamu yönetimi alanında son on beş yılda yapılan düzenlemelerin temel hedefi bu ilke ve prensiplerin tüm yönetim alanına yerleştirilmesi ve karşılaşılan sorunlara kalıcı çözümler üretebilmektir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin, kaynakların ve yetkilerin paylaşılması yanı sıra yerel yönetimlerin verilen bu imkân, görev ve yetkilerin hangi yönde ve nasıl kullandığının denetlenmesi konusunda keyfi uygulamalar ile katı denetimlerin olduğu yönünde eleştirilmektedir. Buna karşın yerel yönetimlerin denetlenmesi Anayasa'nın 127. maddesinde net olarak belirtilmiş ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisine sahip olduğu açıkça ortaya konulmuştur⁷⁹. Buna göre, vesayet denetimi merkezi idare ile yerel yönetim idareleri arasında olan ilişkinin bir kısmını meydana getirmektedir. Fakat bu ilişkiden kaynaklı vesayet yetkisi yasada açıkça verilmedikçe kullanılamaz. Ayrıca vesayet yetkisinin kullanarak merkezi yönetim ikame yerine geçerek karar da alamamaktadır. Eğer merkezi yönetim yerel yönetimlerin yerine geçerek kararlarsa, yerel yönetimlere devletten ayrı bir tüzelkişilik verilerek kurulması anlamsızlaşmaktadır (Karahanoğulları, 2013: 73-74). Dolayısıyla yerel yönetimlerin hem yereldeki mahalli nitelikli müşterek hizmetlerin için kurulmasının hem yerel demokrasinin yaygınlaştırılması hem de yerel yönetimlerin yerelleşmesi için gösterilen çabalar yersiz olacaktır.

Sosyal refah devleti modelinin güçlü olduğu dönemde yerel yönetimler ile merkezi yönetimlerin arasındaki ilişkiler daha çok merkezi idarenin yönlendirmesi ve onun belirlediği sosyal ya da ekonomik politikalar etrafında gelişmiştir. Bu dönemde yerel

⁷⁹Anayasa'nın 127. Maddesinin beşinci fıkrasında: "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir" hükmünün yer alması vesayet denetimini açıkça belirtmiştir.

yönetimler daha çok merkezi yönetimin bir uzantısı icracı bir birimi gibi çalışmış ve merkezi yönetimin belirlediği sosyal politikaları ve hizmetleri yerine getirmesinde ona yardımcı olan bir işlev ve görev yüklenmiştir. Ancak küreselleşme ve yerelleşmenin benimsenerek ulus devlet biçimden uzaklaşmaya başlandığı süreçle birlikte hem ulus devletin kendisi hem de uyguladığı sosyal refah politikaları dönüşüm geçirmeye başlamıştır. Bu süreç içerisinde de zamanla yerel yönetimler merkezi yönetimin güdümünden çıkarak sosyal politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında önemli bir aktör durumuna gelmiştir (Sezer ve Vural, 2009: 799).

Sosyal politikaların geliştirilmesi bakımından görevli ve sorumlu olan yönetim idarilerinin daha fazla yerelleştirilmesi fikrinin tartışıldığı günümüzde yerel yönetimlerin konumları, işlevleri ve fonksiyonları bağlamında daha güçlü bir durumda olduğu dile getirilmiştir. Çünkü küreselleşmenin ve ona bütünleşik olarak ortaya çıkan yerelleşmenin etkisiyle merkezi yönetimlerin sosyal politika alanında görev ve işlevleri önemli bir düzeyde azalmış (Sezer ve Vural, 2009: 802) ve yerel yönetimler daha fazla öne çıkmıştır. Ayrıca sosyal hizmetler gibi doğrudan insana dokunan ve insan yaşamında büyük bir etki bırakabilen çeşitli hizmetlerde hem yönetim biçimi hem de doğrudan halk katılımının olması yönüyle yerel yönetimler merkezi yönetime oranla daha fazla öne çıkmaktadır. Sosyal hizmetlerin yürütülmesi ve daha fazla etkili olabilmesi bakımından bu tür bir ayrıcalığa ve üstünlüğe sahip olan yerel yönetimler kendileri dışında sivil toplum örgütleri gibi çeşitli diğer kurum ve kuruluşların da sosyal nitelikli hizmetleri üstlenilmesi ve gerekli sorumlulukları paylaşılması amacıyla farklı aktörler olarak ortaya çıkarılmasına neden olmuştur.

Sosyal politika ve hizmetlere ilişkin temel esas ve ilkelerin belirlenmesinde merkezi yönetim temel aktör konumunda iken yerel yönetimler ise bu politikaların daha çok uygulanması aşamasında merkezi yönetime yardım eden ve onu tamamlayan bir konumdadır. Dolayısıyla sosyal politikaların hangi şartlarda, nerede, kim tarafından ve ne şekilde yürütüleceğinin belirleyen temel irade merkezi yönetimde olmuştur. Yerel yönetimler bu bağlamda sosyal politika araçlarından⁸⁰ birisi olan sosyal hizmetleri kendi bölgelerinde, yerelin sosyal, ekonomik ve kültürel karakteristik özellik ve şartlarına göre imkân ve fırsatlar içerisinde yerine getirmeye çalışmaktadır. Ancak yerelleşme politikalarının etkisiyle yerel yönetimin yetki, kaynak ve görev alanının zamanla artmasına bağlı olarak sosyal yardım ve hizmet ağı ve işlevleri daha da genişlemiştir (Sezer ve Vural, 2009: 804-805). Böylelikle önceki uygulamalara kıyasla sosyal politikaların temel belirleyicisi olan merkezi yönetime sınırlı olsa, kimi konuların tavsiye edilmesinde ya da belirlenmesinde yerelin etkili olabileceği bir irade ortaya çıkmıştır. Sonuç itibarıyla yerelleşme fikri, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki

⁸⁰ Sosyal politika araçlarını dar anlamda ele alındığı zaman bu araçlar içerisinde sosyal sigortalar, sosyal teşvik, sosyal yardım ve sosyal hizmetler yer almaktadır. Bu bağlamda sosyal devletin toplumdaki bakıma muhtaç, kimsesiz, yoksul, güçsüz gibi kişilerin korunması, çalışanlarla diğer insanların desteklenmesi ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve bireylerin geleceklerini güvenceye alan politika ve uygulamaların hayata geçirilmesi amacı olmaktadır (<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, 2016).

sıkı ve sert olan ilişkilerin biraz daha yumuşamasına, yerelle ilgili konu ve politikalarda yerel yönetimlerin söz hakkının daha fazla olduğu bir imkân doğmuştur.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki sürdürülen ilişkilerin kesiştiği temel nokta yetki ve görevler ile mali kaynak kullanımı ve bunların denetlenmesidir. Merkezi yönetim yerel idarelere görev ve sorumluluk yüklerken beraberinde yetki kullanımını da tam olarak bırakması gereklidir. Çünkü görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi ve hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimin yetkisiz kılınması ya da sınırlı bir yetkiye sahip olması kendilerinden bekleneni karşılamasında yeterli seviyeye ulaşma da zorlanacaktır. Ayrıca merkezin yerel üzerinde sıkı vesayet yetkisinin olması yerel yöneticilerin inisiyatif olarak yürüteceği bazı yerel hizmetlerin önünde kimi zaman engel oluşturabildiği belirtilmektedir.

Dünyada hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sosyal, ekonomik veya siyasal değişimler karşısında yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler her zaman göz önünde olan ve tartışılan konular arasında yer almıştır. Özellikle yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında ideal ve etkin bir sistemsel yapıya kavuşmamış olması yerelde sıklıkla karşılaşılan sorunların tekrarına ve artışına neden olurken diğer yandan ihtiyaç duyulan nitelikli ve kaliteli hizmet üretme kapasitesinin kurulamamasına yol açmıştır. Günümüzde birçok ülkede yerel yönetimlerin önemi her geçen gün daha iyi anlaşılmasına karşın, merkezi yönetimler hem yetki hem de mali kaynaklar bakımından sürekli büyük bir gücü elinde bulundurma eğilimine bağlı olarak yerel yönetimlerin bu yöndeki sorunları çözülememektedir. Hâlbuki yerel yönetimler, hem yereldeki birçok kamu hizmetini halkın beklentilerine göre etkin olarak sunabilirken hem de halka demokrasinin varlığını en iyi hissettirebilen kurumlar olmuştur. Demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimlerin yetki ve görevleri ile orantılı mali kaynaklardan yoksun bırakılması kendine özgü fonksiyon ve görevlerini tam olarak yerine getirememesine neden olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260).

Merkezi yönetimin siyasi yönünü oluşturan hükümetler, genel olarak hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimlerin belirli bir düzeye kadar yetkili ve esnek olmaları gerektiğini savunması yanında belirli bir noktadan sonra ise uygulanmasında rakip olarak görmüşlerdir. Kamu politikaların belirlenmesinde çok fazla paydaş istemeyen merkezi yönetim hizmetlerinde yürütülmesinde de yerel yönetimler gibi güçlü bir alternatif hizmet yürütücü ve kanallarının oluşturulmasında çok fazla istekli olmamışlardır. Bunlarda gerek siyasi kaygılar, gerekse gücün tek elde tutulması ve gerekse de bürokratik sıkıntılar gibi diğer beklentiler etkili olmuştur. Ancak hangi ülke, ne tür yönetim şekli, hangi şartlarda ve ne kadar demokratik bir ülke olursa olsun bu tür bir düşüncenin oluşması ve rekabete girişilmesi doğası gereğidir. Bunun yanında yerel yöneticiler ile merkezi idareciler arasında bu rekabetin varlığı yerinde ve belirli bir seviyede kaldığı sürece hizmetlerin daha kaliteli ve verimli olması içinde olumlu bir etki sağlamaktadır.

Kamu hizmetlerinin üretilip yürütülmesinde merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ortak noktalarının çok olması ve çoğu zamanda birlikte hareket etmesi karşısında finans ve insan kaynaklarının paylaşımında orantısız bir durum ile haksız bir rekabetle karşılaşılmaktadır. Özellikle merkezi yönetimin başı olan hükümetlerin siyasi tutumları

olması gerekenden daha fazlası olduğunda ve siyasal görüş bakımından yönetimlerin ayrıştığı durumlarda olumsuz şartlar ile haksız ve yersiz rekabet daha fazla belirginleşmektedir. Ancak sosyal ve ekonomik gelişmeler ile katılımcı ve demokratik yönetim sistemlerinde kaynak sıkıntısı yaşamadan yerel nitelikli hizmetlerin yerel idarelerce yerine getirilmesinin daha uygun olduğu fikri temel bir esas olarak kabul edilmiştir. Çünkü demokrasiyi benimseyen birçok gelişmiş ülke yönetim sistemlerinin uygulamalarına bakıldığında sosyal ve ekonomik şartlar ile ihtiyaçlar nedeniyle yerel yönetim ilkesi göz önüne alınarak yerel idarelerin ağırlıkta olduğu bir merkez –yerel yönetim ilişkileri düzenlenmeye çalışılmıştır.

Genel olarak yerel nitelikli hizmetlerin uygulanmasında görev ve sorumlulukları oldukça fazla olan yerel yönetimlerin yetkilendirilme ile mali kaynak yönünden zayıf kaldığı görülmektedir. Bu eksikliklerin de yeterli bir şekilde giderilememesi bir noktadan sonra bu hizmetlerin aksamasına yol açmaktadır. Ayrıca kimi zamanda yerel yönetimlerce başlatılan yerel nitelikli girişimlerin tamamlanamayarak merkezi yönetime devredilmesi zorunluluğu da doğmaktadır. Bu tür olumsuzlukların tekrar etmesi yerel yönetimlerin kim durumda merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklara bağımlı kaldığını göstermektedir. Bunun yanında yerel idarelerce alınan kararların uygulanmasının kısıtlanması (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264) ve kimi zaman da yapılamaması sorunu ortaya çıkmaktadır. Sonuç itibariyle farklı şekillerde merkeze bağımlı olunan bir durumda merkez ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin seyrini merkezi yönetim belirlemekte ve böylelikle merkeziyetçi anlayış ile merkeziyetçilik sorunu istemeden de olsa devam ettirilmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki kaynakların görev ve sorumlulukları ile orantılı dağıtılması kaynağın etkili ve yerinde kullanılmasının önünü de açacaktır. Aynı zamanda yerelin özerk bir yapıda olması hizmetlerin yerinde sunulmasına doğrudan etki edecektir. Ancak üniter (tekçi) devlet sistemlerinde merkezi idarelerin yerel yönetimlerin yerel nitelikli hizmetleri sunmadaki konumu ile üstünlüğünü göz ardı ettiği için hem hizmetleri sunma yetkisi hem de yönetime kazandırılacak yerelleşme fikri merkezileşme eğilimine doğru kaymaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 72-76).

2003 yılında başlayan reform süreci, merkez ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin iyileşmeye başladığı dönem olmuştur. Çünkü kent yönetiminden sorumlu olan belediyeler için getirilen yasal düzenlemeler yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında daha güçlü bir yapıya kavuşturmuştur. Bu düzenlemelerin yerel yönetimlerin örgütlenme yapısı ile kimi yetkilerini ön plana çıkarması yerelleşme bağlamında yerel yönetimleri daha uygun bir duruma getirmiştir. Nitekim yönetim organlarının seçimle işbaşına geldiği bir sistemde yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında önemli bir konuma çıkarılması hem yerelleşmenin hem de demokrasiyi yaygınlaştırmanın ilk adımlarının atıldığı bir gelişme olarak görülmüştür. Böylece yerelleşme ve demokrasinin daha fazla öne çıkışı, kamu yönetimi alanında gelecek dönemde yapılacak yeniliklerin yerel yönetimler aracılığıyla daha etkili ve esnek bir şekilde gerçekleştirilebileceğinin göstergesi olmuştur.

Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlere ilişkin görev ve rollerinin artması karşısında ihtiyaç olan kaynakların yetersiz kalması yerel yönetimler için kimi olumsuzluklarla

mücadele etme durumuna sokmuştur. Bunlardan ilki, yerel yönetimlere aktarılan kaynak onayının merkezi yönetime bağlı olması bir süreden sonra yerel yönetimlerin merkezi yönetimle uyumlu ilişkiler geliştirmeye zorlamaktadır. Bu ilişkinin kurularak yürüyebilmesi için de yerel yönetimler merkezi yönetime daha fazla tabi olmak zorunda kalmaktadır. Bu durum karşısında da yerel yönetimler bir yanda yerel halkın ihtiyaçlarına yetişmek isterken diğer tarafta merkezi yönetime ayak uydurmak gibi bir ikilem içerisine düşebilmektedir.⁸¹ Böylece yerel yönetimler yereldeki ihtiyaçlar ile merkezi yönetimin yaptırımları arasında kalarak her iki tarafın beklentilerine yetişmeye çalışmaktadır. İkincil olarak da yerel yönetimler bu ikilem içerisinde talepleri gidermeye çalışırken kaynak ve iş gücü yetersizliklerine bağlı olarak hizmetlerdeki kalite ve verimliliğinin düşmesi, hizmetlerin parçalanıp eksik kalması gibi çeşitli olumsuzluklara neden olmaktadır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisinin katı olması yerel idarelerin hareket alanını kimi durumlarda daralmasına sebep olmaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı idari vesayet denetimine tabi olduğu için mali kaynak bulmada kendilerine verilen yasal sınırlar dışına çıkamamaktadırlar. Böylelikle hizmetler ile görevler, merkezden gelecek kaynaklar ile orantılı olmak zorunluluğundan dolayı yerel yönetimler tarafından ya kısıtlanmakta ya da daha sonrasına ertelenmektedir. Bu nedenle yerelleşme ve yerellik ilkesi her iki tarafın ilişkilerinde daha çok benimsemesi gerekir. Çünkü bu ilkeler merkez ile yerel yönetimler arasındaki birçok soruna çözüm getirmede etkili olacağı gibi ilişkilerinin yeniden düzenlenmesine de büyük bir katkı sağlayacaktır (Ayyıldız, 2012: 229-232). Özellikle yetki ve görevlerin paylaşılmasında göz önüne alındığında hizmetlerin daha uygun ve kolay gerçekleşmesine yol açacaktır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki ve görev devrini tam olarak gerçekleştirmemesi yerelde bazı sorunlara neden olmaktadır. Bu sorunlardan birisi, “yerelde merkeziyetçilik” olarak adlandırılan bir merkezi anlayışın ortaya çıkmasıdır. Verilen yetkilerin, sorumlulukların yerine getirecek bir oranda olmayışı yerel yönetimlerin hizmetleri sunmada yetersiz kalacağı ve bu durumda da merkezi yönetimin buna müdahalede bulunacağına dikkat çekilmiştir. Böylece verimlilikten uzaklaşan, eksik ya da sunulamayan hizmetler karşısında yetki ve görevler, halka en yakın olan birimden bir üst birime, hizmet yine gerçekleşemez ise oradan da daha üst birime devri söz konusu olacaktır. Ayrıca bu durumda da sorun çözülemez ise merkezi yönetimin doğrudan buna müdahale edebileceği ve yetkinin merkezde toplanabileceğine değinilmiştir. Sonuç itibarıyla de mahalli alanda merkeziyetçi bir sistem ortaya çıkarken bu sistemde de yerellik ilkesinin gerçekleştirilmesi olasılığı azalacak ve zamanla da tamamen işlevsiz olabilecektir (Kırışık, 2013b: 14).

2.3.2. Sosyal Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerel Yönetişim Anlayışı

Merkeziyetçi anlayışa sahip yönetimler tarafından tek taraflı ve yönlü işletilen karar mekanizması ve yönetim ilişkilerinin yerine birden fazla aktörün yer aldığı ve ortak bir

⁸¹Özellikle yerel yönetimler ile merkezi yönetimin başı olan hükümetlerin farklı siyasi düşüncelere mensup olduğu durumlarda bu tür olumsuzluklarla daha fazla karşılaşılabilir. Böylesi bir durum ister gelişmiş olsun isterse de gelişmekte ülke olsun dünyanın pek çok ülkesinde ortaya çıkabilmektedir.

akıl çerçevesinde yönetim ve ilişkilerinin belirlendiği yönetim sürecine yönetişim denilmektedir. Bu bağlamda yönetişim ortak bir amaç için tek taraflı, öznel ve merkeziyetçi yönetim yapısı yerine, âdemi merkeziyetçi, kaynakların paylaşıldığı ve yetkilerin devredildiği çok aktörlü bir yönetim anlayışıdır (Ökmen ve Parlak, 2015: 31).

Güvenlik, adalet gibi devletin tekelinde olan temel görevleri dışında diğer birçok konularda devlet yönetişim anlayışını uygulamıştır. Özellikle sosyal ve kültürel alanda bu uygulama ve politikalar yaygın bir şekilde yapılmıştır. Eğitim, sağlık gibi sosyal politika ve hizmetlerin uygulandığı alanlarda bu anlayış hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Özel sektörden, sivil toplum kuruluşlarına, uluslararası örgütlerden üniversiteler, düşünce kuruluşları gibi diğer çeşitli kuruluşlara kadar alanında özgün ve uzman aktörlerle konusuna göre işbirliği yapılarak devlet yönetimi içerisinde sosyal, kültürel ve ekonomik nitelikli politika ve hizmetler sunulmuştur. Bu şekildeki yönetim anlayışın kurulmasında dünya üzerinde yaşanan sosyal, siyasal, yönetsel ve ekonomik olaylar ile kabul edilen fikir ve yaklaşımlar temel nedenler arasında olmuştur.

Yerelleşme politikalarının 90'lı yıllardan itibaren daha fazla gündeme taşınmasıyla birlikte hizmetlerin merkezi yönetimlerce yürütülmesi tartışılmaya başlanmıştır. Özellikle refah devleti anlayışı çerçevesinde devletin tüm hizmetleri yüklenmiş olması mevcut sistem yapısı ve bütçesiyle etkin, verimli ve vatandaş odaklı bir şekilde daha fazla yürütülmeyeceği 1980'lerde açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu süreçte yaşanan küresel krizde devletlerin mali bunalımını daha fazla tetiklemiş olması kamusal hizmetlerin hem kalitesi hem de verimliliği tartışmıştır. Böylece hem kaliteli hizmet üretmede hem de kaynak bulmada sıkıntı yaşayan merkezi yönetim refah devleti gereği uzunca bir süre ve geniş bir alanda sunduğu kamu hizmetlerinden bir kısmını artık gerçekleştirememiştir. Sonuç itibarıyla de bu tür olumsuz gelişmeler merkezi yönetimden yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre doğru kamusal hizmetlerin devredilmeye başlandığı yeni bir dönemi başlatmıştır. Ortaya çıkan bu yeni hizmet döneminin hızlı bir şekilde ilerlemesinde etkili olan unsurlardan bir tanesi de yerelleşme fikri olmuştur (Sezer ve Vural, 2010: 204).

Küreselleşmenin etkilerinin artması ve yerelleşme politikalarının birçok ülkelerde uygulanmaya koyulması ile devletlerin merkezi yönetimlerinin çeşitli hizmet alanlarındaki faaliyetlerinin daralmasına neden olmuştur. Böylece merkezi yönetimler bir takım hizmet alanlarındaki sorumluluklarını uluslararası kuruluşlar yüklenirken ulusal sınırlarındaki hizmetlerin bir kısmını da sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre bırakmaya başlamıştır. Ancak bu süreçte kamusal ve yerel nitelikteki hizmetlerin ağırlığını ise yerel yönetimler almaya başlamış ve diğer kuruluşlara göre daha çok ön plana çıkmıştır. Yerel yönetimlerin ön plana çıkmasında demokratikleşme, halkın yönetime katılımı, yönetişim anlayışı ve en önemlisi de yerelleşme politikalarının etkisi büyük olmuştur (Yüksel, 2007: 290).

Küreselleşmeyle birlikte çeşitli alanlarda meydana gelen köklü değişimlerden biri de geleneksel ulus devleti yapısında görülmüştür. Bu bağlamda ulus devletinin niteliğinin gün geçtikçe değişikliğe uğraması karşısında yönetim yapısında da yerelleşme, sivil toplumun etkinliği, yönetime katılım ve yönetişim gibi ilkeler daha fazla vurgulanmaya

başlanmıştır. Bu süreçle birlikte yerel yönetimler yönetimde ve kamu hizmetlerinde daha fazla öne çıkmıştır. Yerel yönetimlerdeki bu ilerleyiş yereldeki diğer sivil toplum, üniversite ve özel sektör kuruluşlarını da olumlu yönde etkilemiş ve onların da kamusal nitelikli hizmetlerde daha etkin olmasının önünü açmıştır. Böylece merkezi yönetimlerin gücüküreselleşme sürecinde zayıflarken, yerel yönetimler ve diğer kurum ve kuruluşlar ile örgütlenmeler belirgin bir biçimde“iktidarı paylaştan güçler” olmaya başlamıştır. Kentsel mekân ve alanlarda merkezi yönetimlerin yetki, görev ve rolleri sınırlanırken yerel yönetimler ciddi bir aktör konumuna gelmiştir. Bu süreçte kentlerin daha fazla inisiyatif almaya başladığı ve kimi küreselkentlerin de ulus devlet etkililiğini ve gücünü aşan bir niteliğe sahip olmaya başlamıştır. Bu bağlamda yerel alanda çeşitli hizmetleri üretme ve sunumundaki yetki ve görevlerde çeşitli aktörler öne çıkmıştır. Böylece merkezi yönetim yanında yerel yönetimler, sivil toplum ve özel kuruluşlar ile mesleki kuruluşlar ve diğer uluslararası sermaye örgütlenmeleri kenttefaaliyet gösterip hizmet yürüten birimler olmuşlardır. Bu birimler arasında en güçlü, demokratik, özerk ve ülke yönetimi yapılanması yer alan temel aktör ise yerel yönetimlerdir. Özellikle metropol kentlerdeki küreselleşmeile birlikte konuttan sağlığa, eğitimden sosyal hizmet ve yardıma kadar geniş bir alanda yerel nitelikteki tüm hizmetleri sunmaktadır (Kesgin, 2012: 171-172).

Sosyal refah devleti uygulamalarında hem kaynak kullanımında verimliliğin azalması hem de sosyal alandaki hizmetlerde niteliğinin yetersiz kalması ile birlikte devletin yüklendiği rollerin biçimi ve içeriğinin değişmeye başladığı ve önceki düzey ve güçte devam ettiremediği belirtilmiştir. Ayrıca devletin bu alandaki rollerinin devam ettirememesinde neo-liberal politikalarının olumsuz etkisi büyük olmuştur. Öyle ki neo – liberal politikaların getirdiği anlayışla devletin piyasalar üzerindeki kontrolünün ve buna bağlı faaliyetlerinin azaltılması ve böylelikle devletin küçültülmesi en önemli bir konu haline gelmiştir (Yüksel, 2007: 288). Sonuç olarak da devletin çekilmeye başladığı sosyal alanlarda çeşitli sosyal politika ile sosyal hizmet alanlarında sivil toplum kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, ulusal ve uluslararası kurumlar ve özel sektör kuruluşları görev ve sorumluluklar almaya başlamış ve zamanla da önemli aktörler arasında yer almaya başlamışlardır.

Merkezi yönetimin ülke genelini kapsayan düzeyde belirlediği sosyal politikalar kapsamında yerel nitelikteki hizmetleri yerel yönetimlere bırakmış ve ihtiyaç duyulan görev ve sorumluluğu da devretmiştir. Bu bağlamda kimi hizmetler ile görevlerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere geçmesinin nedeni yeni kamuyönetimi fikri temelinde etkili ve verimli devlet sisteminde sosyal hizmetlerin yönetişim anlayışında yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün etkili ve yetkili bir şekilde hizmetlerin üretilmesi esasına dayanmaktadır (Mavili Aktaş ve Genç, 2008: 91). Bu oluşturulan sosyal hizmet modelinde merkezi yönetim dışarıda tutularak daha çok yerel yönetimlerin önde olduğu bir sistem kurulmaya çalışmıştır.

Yerelleşme düşüncesinden hareketle yerel alanda geliştirilen yerel yönetişimin açık bir şekilde gözlemlendiği alanlardan bir tanesi de yardıma muhtaç, kimsesiz ve yoksul durumda olan tüm dezavantajlı gruplara sunulan sosyal hizmetler sayesinde verilen mücadelelerdir. Kentlerde ve diğer yerleşim alanlarında sosyal yardımlar ile sosyal

hizmetlerin merkezi yönetim yerine yerel yönetimler eliyle yürütülmesi ve buna mümkün olduğu ölçüde sivil toplum örgütlerinin, gönüllülerinin, meslek odalarının, üniversitelerin ve özel sektörün desteği ve birlikte yaptıkları işbirliği sayesinde sosyal hizmet yerelleştirilmeye çalışılmaktadır (Gül vd., 2014: 11)

2.3.2.1. Sivil Toplum Örgütleri

Sivil toplum, devletin denetiminde olmayan, yönetim mekanizması ile alınan kararların bağımsız bir şekilde işlediği ve topluma özgü faaliyet ve etkinlikleri yürüten gönüllü birey topluluklarıdır.⁸² Bu toplulukların kurduğu yasal, kurumsal ve sistematik kurum ve kuruluşlara da sivil toplum örgütleri adı verilmiştir. Dolayısıyla bu kurumların varlığı ortak bir amaç için bir araya gelen gönüllü bireylerden oluşmuştur. Bu yasal ve sosyal kurumlar devlet ile birey ve toplum arasında bir köprü vazifesi görerek toplumda ihtiyaç duyulan konularda ortaklaşa hizmetlerin üretilmesine ve ulaştırılmasına katkılar yapmaktadır. Devlet örgütlenmesi dışında olan bu gönüllü kuruluşlar toplum için birçok sosyal, kültürel, iktisadi alanlarda çeşitli faaliyetlerini yürütmektedir.

Sivil toplum örgütleri yapıları, faaliyetleri ve türleri bakımından çeşitlilik arz etmiştir. Bu bakımdan eğitimden, teknolojiye, eğitimden sağlığa, spordan kalkınmaya, sosyal yardımdan dayanışmaya kadar oldukça geniş bir alanda faaliyet yürütmektedirler. Özel ve kamu vakıfları, dernekler, sendikalar, meslek kuruluşları bunlar arasında en çok yaygın olan türleridir. Özellikle dayanışma, sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi konularda sivil toplum örgütleri ön planda olmuştur. Tarihi süreçte Osmanlı devleti sosyal alanda sivil toplum örgütleri ile gerekli olan hizmetleri yürütmüş ve bu kuruluşlara destek vermiştir. Öyle ki Osmanlı Devleti sosyal hayatta dezavantajlı grup olarak adlandırılan muhtaç ve yoksullara, yaşlılara, kadınlara, çocuklara, hasta olanlara vb. grup üyelerine her türlü yardım ve hizmetleri dernek ve vakıflar aracılığıyla sunmuş devlet bu alana çok fazla müdahale etmemiştir (Abay, 2016: 278-279).

Osmanlı Devleti döneminde olduğu gibi günümüzde de devlet mekanizmasının çok müdahaleci bir yönünün olmadığı sivil toplum kuruluşları yasal sınırlar dâhilinde istediği alanda faaliyet yürütebilmektedirler. Özellikle sosyal yardım ve hizmet noktasında sivil toplum örgütleri tarihten günümüze kadar etkili olmuştur. Yerel ve bölgesel alanlarda sosyal hizmet nitelikli faaliyetlerde yerel yönetimi birimi olarak belediyelerin oldukça yaygın bir şekilde sektör sivil toplum örgütleri işbirliği yapmaktadır. Sivil toplum örgütleri arasında en fazla dernek ve vakıflar ile sosyal yardım ve hizmet alanında çalışmalar yürütülmüştür. Çünkü bu kuruluşlar belediyelere göre yerel halk ile olan iletişim ve ilişkileri daha fazla olmaktadır. Bu avantajlı durum, sivil toplum örgütlerini yerel halk bizzat kendi eliyle kurması neticesinde kendisine daha yakın hissetmiş olması ve gönüllülük esası ile çalışmasıdır.

Kentlerde hizmet sunumunda yerel yönetimlere aktif bir şekilde katılarak yardım ve destek olma yöntemlerinden biri de yerel halkın sivil toplum örgütleri vasıtasıyla hizmet ve çalışmalara gönüllü olarak katılma şeklidir. Özellikle kentsel mekân ve alanlarda

⁸²www.tdk.gov.tr

yürütülen sosyal hizmetlere vatandaşın aktif bir şekilde katılarak çevresinin sorunlarıyla ilgilenmesi ve yönetim ve kararsüreçlerinde rol oynaması sivil toplum kuruluşlarının sosyal nitelikli hizmetlere olan desteğiyle orantılı olmuştur.

Yapılan reformlarla birlikte yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları son on beş yılda fazlaca artmasıyla birlikte hizmetlerin sivil toplum kuruluşları ile gönüllü faaliyetlerde bulunan vatandaşların katılımına daha fazla imkân tanımıştır. Bu bakımdan belediyelerin sunduğu sosyal hizmetlere katılıma ve destek vermede sivil toplum kuruluşlarının önemli katkıları bulunmaktadır. Dolayısıyla sosyal hizmet alanında sivil toplum kuruluşları ile gönüllü katılan vatandaşların bilgi, beceri ve deneyimlerinden faydalanılması ve yerel halkın desteğinin belediyelerce hissedilmesi yerel yönetimlere oldukça önemli yarar ve fırsatlar sağlamaktadır. Özellikle bu kuruluşların yaptığı önemli sosyal hizmetler belediyelerin yürüteceği sosyal hizmet alanındaki hizmetlere olan katkıları önemli arz etmektedir.

Türkiye’de sivil toplum örgütlerinin aktif bir şekilde çalışmaya başlaması ve kamusal alandaki kimi politikaların üretilme sürecine katılması daha çok yerel yönetimlerin yerel alanlarda yoksul ve muhtaçlara yardım etme gibi çeşitli sosyal hizmetlerin daha fazla sunulmaya başlandığı ve bu nitelikteki hizmetlerin hızlandırıldığı döneme rastlamıştır. Bu bağlamda yerleşmenin güçlendirilmesi ve sivil toplum örgütlerinin daha fazla öne çıkması fikriyle son on yıldan daha fazla bir sürede hem sivil toplum örgütlerinin hem de özel sektörün daha fazla görev ve sorumluluk almasının önünün açılması için yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bunun en somut örneği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı’nın yerleşme ve yönetim anlayış ve fikrine daha uygun bir yönetim yapısına sahip olması için vakfın genel karar organlarında yaptığı değişikliklerle görülmüştür. Yapılan bu değişikliklerdeki amaç hantal bürokratik yapının azaltılması, yerel halkın vakıf ve dernek gibi sivil toplum örgütlerine olan ilgisi ve desteğinin arttırılması, yerel dayanışma ruhunu yeniden inşa etmek ve sivil toplum örgütlerinin sosyal hizmet alanlarındaki faaliyetlerinin yetki ve etkilerinin önünü daha fazla açmaktır (Gül vd. 2014: 11).

Sivil toplum örgütlerinin sosyal, kültürel, sağlık, eğitim rehberlik gibi çeşitli alanlara yönelik hizmet faaliyetleri bulunmaktadır. Çok geniş bir alanda faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin sunduğu faaliyetleri sıralamak ve sınıflamak oldukça güçtür. Bu nedenle genel olarak yürütülen sosyal hizmetlere bakıldığında temel alanlar belirtilebilir. Bu bakımdan sivil toplum kuruluşlarının sosyal ve kültürel hizmetleri arasında yerel veya ulusal alanın kültürünün tanımı, rehberliği ve çeşitli bölgesel yerel ürünlerin tanıtımı ile sanatsal faaliyetler, konser ve şenlik gibi aktiviteler yer almaktadır. Spor amaçlı hizmetleri olan bu kuruluşlar futbol, basketbol, koşu gibi sporların eğitimi, araç gereç temini ve fiziki mekânların temini gibi yerlerin hizmete açılması şeklinde hizmetleri olmaktadır. Sağlık alanında hizmet eden sivil toplum kuruluşları hastalıkla ilgili kişinin bilgilendirilmesi, tedavisine yardımcı olma, ihtiyaç duyulan ilaç, araç gereç gibi konularda destekleme hizmetlerdir. Bir diğer hizmet ise eğitim alanında yapılmaktadır. Bu bağlamda çocuk ve gençlerin ihtiyaç duyduğu alanlara yönelik eğitimlerini alabilmeleri için tesis ve alt yapı hizmetleri, araç gereç yardımları veya beceri

kazanma ve geliştirme amaçlı her türlü yardım ve desteği sunmaktadır. Bu hizmetlerin yanında gıda, giyim, barınma yardımları ile yetim ve iş-meslek edinme yardımları gibi sosyal yardım hizmetleri ile toplumsal sorun ve konuya yönelik önemli tüm konulara ilişkin hukuki veya bilgilendirme amaçlı rehberlik ve danışmanlık şeklinde hizmet veren sivil toplum kuruluşları da bulunmaktadır (Uğur, 2013: 215-216).

2.3.2.2. Üniversiteler

Karşılaşılan sorunlar, yaşanan olaylar, tartışılan fikirler, benimsenen yaklaşımlar, sunulan çeşitli nitelikteki hizmetler, yaşanan hayat biçimi gibi konular bakımından genel bir söylemle birey ve toplum hayatında meydana gelen olay ve olguların başında eğitim ve bilgi gelirken sonlandırılmasında da yine bilgi ve eğitim gelmektedir. Bu duruma en somut örnek gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelerdeki eğitim düzeyi ve yoğunluğu ile az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin eğitim seviyeleri ile yoğunlukları ve bunların ülkelere yansımaları karşılaştırıldığında zaman eğitimin nasıl ve ne şekilde bir sonuç ortaya çıkardığı daha net ve açık bir şekilde ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla yaşam boyu olan insanın eğitimi ilkin ailede başladığı ardından kurumlarla devam ettiği daha sonra yaşamındaki olay ve olgularla bunun devam ettiği ve daha sonrasında da ölümle noktalandığı bir süreçtir. Bu eğitim sürecinin okula dayalı en üst düzeydeki son evresi üniversite olmaktadır. Bu eğitim evresinde teori ile uygulamanın bilimsel bir şekilde harmanlanıp denendiği ve bu deneme sonucunda da yararlı çıktılarının insan ve diğer canlı varlıkların hayatına sunulduğu bir bilimsel bilgiye dönüşmektedir. Elde edilen bu bilimsel bilgiler, hayatın birçok yerinde farklı şekillerde kullanılarak sorunların çözülmesi, olguların gelişmesine, hizmetlerin üretilmesine ve zorluklarının aşılmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan eğitim hayatının bilime dayalı teori-uygulama, deneme-yanılma ve bulma evresinin tartışıldığı yer olan üniversite sosyal hizmet eğitimi ve alanı için diğer bilim ve mesleklerde olduğu üzere oldukça önemli bir yeri vardır.

Toplumun bir üyesi olan birey, kendi yaşamını, yaşam politikalarını ve stratejilerini belirleme ve karar vermede yeterli bir güce, yeteneğe ve iradeye sahiptir. Bu bakımdan insanın hem bireysel hem de toplumsal olarak güçlendirilmesi, olanakların sunulması ve koşul ve şartların geliştirilmesi gereklidir. Bu bakımdan kişinin hem kendi yaşamını çizebilmesi hem de toplum içinde kendi bağımsız iradesini kullanması için de olanak ve fırsatlara sahip olmalıdır. Bu noktalarda bireyin düşünebilmesi, davranış sergilemesi veya bir durum karşısında nasıl hareket etmesi gibi hayatındaki sayısız olay ve olgulara vereceği tepkiler eğitim ve tecrübeyle ortaya çıkmaktadır. Eğitim sorgulama, bağımsız düşünme, araştırma, eleştirel yaklaşma ve düşünme, bireyselleşme ve toplumsallaşma yeteneği ve becerisini geliştirmesinde temel etkidir (Cılga, 2012: 191). Eğitim, yaşam boyu devam eden bir süreçken bu süreçte belirli kümülatif bilginin bulunduğu ve becerinin kazanıldığı yer ise eğitim kurumlarıdır. Bu bakımdan bu tür bilgi, deneyim ve becerinin bulunduğu yerlerden birisi de üniversitelerdir.

Günümüz dünyasında sosyal hizmet alanında sistemli bir şekilde eğitim veren, kurumsallaşmış yasal temel eğitim kurumları üniversitelerdir. Üniversitelerin fakülte ve yüksekokullarında bu eğitimler verilerek eğitim sonunda yetişmiş, bilgili, yetenekli sosyal çalışmacı unvanlı bireyler mezun olmaktadır. Daha sonra bu kişiler çeşitli devlet

kurumları veya özel sektörde sosyal hizmetleri sunmaktadır. Dolayısıyla üniversiteler yaşam boyu sürecek sosyal hizmetlerin temelini atıldığı ve bununla ilgili eğitimin verildiği yerlerdir. Eğitim, temel bilimler ile sosyal hizmet disiplininin sahip olduğu bilimsel bilgi ve standartlar çerçevesinde evrensel kural ve ilkeler ile kuram ve yaklaşımların verildiği, yöntem ve uygulamaların yapıldığı ve bunların toplumsal koşullara, sosyal sorunlara, toplumda meydana gelen değişimlere göre yenilenip güncellendiği bir eğitim sistemi ve sürecidir (Kut, 2005: 11).

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ekonomik ve sosyal taban kaynaklı sorunlar hızla ilerlemekte ve her geçen gün de yoksulluk başta olmak üzere çeşitli sıkıntılar nüfusun büyük bir çoğunluğunu etkilemektedir. Çalışma alanı çok geniş olan sosyal hizmetin hedef kitlesi arasında kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürlüler sığınmacılar, göçmenler, tıbbi ve psikiyatrik bakıma muhtaç bireyler, alkol ve madde bağımlıları, suçlular, afet zedeler, aileler gibi bakıma ve ilgiye muhtaç ve zorlu koşullarda hayatını idame ettirmeye çalışan dezavantajlı kesimler bulunmaktadır. Bu dezavantajlı grup kesimlerinin ortaya çıkmasında göç, kentleşme, işsizlik, parçalanmış aileler, yetersiz sosyal destekler, zayıf kalan sosyal ve kültürel ilişkiler, eğitim sağlık ve sosyal hizmet sektöründeki mali ve insan kaynağındaki eksiklikler gibi birçok nedenler sosyal hizmete ihtiyaç duyan nüfus oranını hızla yükselmektedir. Bu nedenle sosyal hizmetin sunduğu her türlü çalışma ve hizmet sorunların çözüme yapacağı katkı oldukça önemli olmuştur. Bu nedenle sosyal hizmet eğitime, uygulamalarına ve çalışmalarını yürütecek ve sunacak insan kaynağına olan ihtiyaç her geçen gün artmıştır. Bu ihtiyacı giderecek, açığı kapatacak olan yerlerden bir tanesi de üniversitedeki sosyal hizmet eğitimi veren birim ve bölümlerdir. Bu bakımdan bu tür eğitimin yaygınlaşması, kalitenin artması ve farklı bakış açılarıyla insanların bu alanda yetişmesi herkesin ortak hedef ve isteği olmaktadır (Karataş, 2011: 65).

Sosyal hizmetlerin yerel alan ve bölgelerde yerleşerek yerleşmesinde temel aktörlerden birisi de üniversitelerdir. Üniversitelerin temel kurulum yaklaşımları arasında ihtiyaç duyulan bilgiyi, üretme, yayma ve bilgiyi işleyecek nitelikli ve kaliteli yetişmiş uzman bireyleri yetiştirmektir. Bu bakımdan birey ve toplumlar üretilen bu bilgileri devlet ve milletin sosyal, kültürel, ekonomik vb. birçok yönlerden kalkınması, insan hayatının desteklenip gelişmesi ve yaşam standartlarının yükselmesi için kullanmaktadır. Dolayısıyla üniversiteler kurulduğu yerlerde önemli bir aktör olmuşlardır.

Yerelleşen sosyal hizmetlerin bulunduğu toplum içerisinde daha etkin bir şekilde uygulanabilmesinde o yerelin sosyal dokusu ve kültürü içinde yoğrulmuş ve şekillenmiş bir üniversite ile o harmanlanmasından meydana gelecek eğitim biçimi çok önemli olacaktır. Çünkü yerel alanın sosyal sorunları ile ilgilenen, yereldeki sivil toplum örgütleri ile idarecileri ve kurumları ile ortaklaşa sosyal hizmetler ile proje geliştiren üniversite o bölge veya yerelde uygulanan sosyal hizmetlerin etkilerine ve kalitesine doğrudan etki edecektir. Çünkü sosyal hizmet uygulama ve çalışmalarının sunulduğu birey ve grupların kültürlerini, değerlerini, yaşam biçimlerini tanıyıp sorunlarını çözümlemek daha kolay, hızlı ve daha az maliyet ve sürede gerçekleştirilecektir. Toplum içerisinde kültürel farklılıkları olan ve bu farklılıklar içinde yaşayan birçok etnik grup ve sosyal tabakaların olduğu yerel ve bölgesel alanlarda yürütülen eğitim tabanlı ve destekli

sosyal hizmetler, bu farklılıkları bütünleştiren ve halk tarafından da daha uyumlu bir şekilde faydalanılan bir özellik taşıyacaktır (Tomanbay, 2011: 36-37).⁸³

2.3.2.3. Özel Sektör ve Girişimleri

Sosyal hizmetlerin toplum tarafından ihtiyaç duyulan tüm alanlarda gerçekleştirilmesi konusunda yapılacak her türlü girişim ve uygulamalara özel sektör desteğinin de alınması bu hizmetlerin hem kalite ve niteliğine hem de toplum içerisinde karşılık bulmasına oldukça olumlu bir destek ve katkı yapacaktır. Çünkü devletin kurum ve kuruluşları ile yürüttüğü alanlar dışındaki diğer tüm alanların tamamında serbest piyasa şartlarında vatandaşların bizzat fiili olarak kendilerinin yer alıp kurduğu, çalıştığı ve çalıştırdığı özel sektör yer almaktadır.

Sosyal hizmetin yerelleştirilmesi konusunda yönetim fikri çerçevesinde özel sektörlerin de bir aktör olması çok uzak bir rol ve sorumluluk olmayacaktır. Günümüzün artan ve çeşitlenen sosyal sorunlar karşısında her türlü alternatif çözüm arayışları sürmektedir. Bu çeşitlenen sorunlara karşısında getirilecek yeni çözüm yöntemleri de her zaman daha hızlı ve kalıcı sonuçlara götürmede marjinal katkıları olabilmektedir. Bu bağlamda son yıllarda özel sektörün kurumsal sosyal sorumluluk görev ve bilincinden hareketle yürüttükleri çeşitli sosyal nitelikli girişimler, birçok yönden toplumda olumlu bir karşılık bulması ve kimi sorunların çözülmesinde doğrudan rol oynaması sonucunda özel sektörün yürüttüğü sosyal girişimler daha fazla ön planda olmaya başlamıştır.

Kavram olarak sosyal girişim için çeşitli şekillerde tanımlamalar yapılması yanında, sivil toplum örgütlerini, devleti ve özel sektör işletmeleri ilgilendiren ve hepsini içine alan bir genel tanımlamadan hareketle bu sektörlerin tümünde meydana gelebilen “yenilikçi toplumsal değer üretme faaliyeti” şeklinde tanımlanmıştır. Başka bir şekildeki tanımlama

⁸³Tomanbay, bu duruma yönelik ortaya koyduğu fikir ve yaklaşımlarını, dayandırdığı çeşitli gözlem, deneyim ve anılarından bir tanesini şu şekilde aktararak açıklamaya çalışmıştır (Tomanbay, 2011: 37) : “Berlin Teknik Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesinde Sosyal Çalışma Bölümünde doktora yazarken doktora hocam Prof. Dr. Carl Wolfgang Müller, (o yıllarda 50’li yaşların başlarındaydı) öğretim dönemi içinde ve boyunca her Cumartesi günü bir grup öğrenci ile Berlin’in bir başka mahallesine, sokaklarda gezmeye, mahalle yaşantısını ve kenti keşfe çıkardı. Omuzuna o zamanın çantalı ve omuzdan asılı kasetçalarını asar, yol boyunca gezdikleri yerlerde öğrencileriyle konuşmalarını ve aklına gelen izlenimlerini sürekli elinde tuttuğu kasetçalara uzun bir kabloyla bağlı mikrofondan aktarırdı. Sonra bunların belirli bölümlerini derslerde dinlerler, tartışırlardı...Düşünüyorum da değerli hocamın o zaman yaptığı, Berlin’e yükseköğrenim için gelen ve Berlin’i tanımayan öğrencilerine Berlin’de okumanın ilk koşulu olarak önce Berlin’i; iyi bir sosyal çalışmacı olmak için de mahalle dokusunu (bu kavramı çok kullanırdı) ve mahalle ilişkilerini iyi tanımalarına; gözlem yeteneklerini ve bunları rapor olarak kâğıda dökme becerilerini ve en önemlisi, başarılı bir sosyal çalışmacı olabilmek için sokaklarda insanlarla sağlıklı ve sıcak bir – daha sonra mesleki iletişime dönüşmesini arzu ettiği – iletişim kurabilme yeteneklerini geliştirmelerine yardımcı olmaktı.... Sosyal hizmet eğitiminin üniversitelerde planlanıp uygulanması bağlamında sosyal çalışmacıların eğitilip yetiştirilmesinde önemli bir görev ve rolü olan tecrübe ve kazanımların ortaya çıkmasına büyük katkıları olan bu şekildeki deneyimler ile çeşitli anı(lar), sosyal çalışmacının, başvuran birey ve gruplar ile onların sosyo-kültürel yapılarını tanıyarak çalışmasının önemini bize göstermektedir. Sonuç olarak sosyal hizmet nitelikli çalışmalar toplumdaki tüm grupların kültürel değerleri gözetilerek yapılması gereklidir. Bunun da ilk temeli ile bilinç düzeyinin kazandırılıp geliştirilmesi üniversitelerde verilen eğitimle olmaktadır.”

da ise sosyal girişimciliği, *“toplumsal sorunların çözümünde piyasa yöntemlerini benimseyen, ‘kar’ ve toplumsal faydayı” aynı potada eriten bir anlayış*” biçimi olarak ifade edilmiştir (Demir, 2014: 350). Özel sektörler kurumsal olarak yürüttükleri sosyal girişimler sayesinde birçok amaç ve hedefi bir arada yakalama fırsatı elde etmektedirler. Bu bağlamda özel sektörler sosyal girişimcilik sayesinde hem kendi tanıtımlarını yapmakta, hem itibar kazanmakta hem de toplumum gelişmesine ve sosyal sorunların çözümlenmesine katkı sağlamaktadır.

Sosyal girişimcilik yanında alan yazında karşılaşılan bir diğer kavram da kurumsal sosyal sorumluluk kavramıdır. Sosyal girişimcilik kavramı ile anlamsal olarak paralellik arz eden ortak alanlara işaret etmektedir. Özel sektörün sosyal sorumluluk bilinciyle yürüttüğü sosyal girişimci faaliyetler kurumsal olarak bir kimlik kazanması sonucunda kurumsal sosyal sorumluluk kavramı ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda kavram için kabul görmüş tek bir tanımlama bulunmamakla birlikte *“herhangi bir organizasyonun hem iç hem de dış çevresindeki tüm paydaşlara karşı ‘etik’ ve ‘sorumlu’ davranması, bu yönde kararlar alması ve uygulaması şeklinde”* bir tanımlama yapılmıştır. Başka bir tanımlama da ise *“işletmenin sadece sürdürülebilir büyüme hedefine yönelik doğayı ve çevreyi koruyacak önlemler alması değil, tüm paydaşlara karşı var olan sorumluluğunu ifade etmektedir”* şeklinde tanımlanmıştır (Demir, 2014: 351).

Sosyal hizmetler yönü itibariyle özel sektördeki işletmelere çeşitli şekillerde girişimde bulunarak projeler geliştirmiş ve bunu uygulamaya koymuştur. Bugüne kadar yapılan ve devam eden bütün sosyal girişimlerin tam anlamıyla sosyal hizmet niteliği taşıdığını iddia etmemekle birlikte yürütülen faaliyetler ve yapılan sosyal sorumluluk projelerinde kamu yararının temel hedefler arasında olmasından dolayı toplum ve üyelerinin yararlandığı noktalar ya da dolaylı da olsa topluma olumlu katkıları olmuştur.

Özel sektör işletmeleri tarafından yürütülen sosyal girişimleri diğer tüm örgüt işlerinden ayıran en temel özellik birincil amaç, sosyal alandaki bir sorumluluk bağlamında bir misyonun olmasıdır. Özel sektör tarafından birçok değişik amaç için çeşitli konular etrafında sosyal sorumluluklar kapsamında çeşitli girişimler ve faaliyetler yürütülmüştür. Bunlar arasında yapılan bazı özel sektör faaliyetlerine baktığımızda sosyal alana yönelik, bir soruna dikkat çeken veya sorunun çözümüne katkı yapan sosyal hizmet nitelikli proje ve çalışmalar ortaya çıkmıştır. Örneğin Türkiye’de kız çocuklarının okula gitmesi ve okuma oranlarını arttırmak için “Baba Beni Okula Gönder” adlı eğitime destek projesini özel sektörde çalışan bir finans şirketi başlatarak daha fazla kız çocuklarının eğitim hayatına katılmalarını sağlamıştır. Finans alanında çalışan kimi bankalar da belirli bir sayıdaki kızlara yıllık eğitim bursu vererek yapılan bu sosyal projeyi desteklemiştir. Bir başka örnekte ise dünyada zor koşullara sahip ülkeler arasında olan Bangladeş’te bir girişimci tarafından çok yoksul olup da geri ödeme durumu olmayan yoksullara kredi veren bir yoksullar bankası (“Grameen Bank”) kurulmuştur. Bir teminat olmaksızın, karşılıksız verilen çok az miktardaki bu kredi tutarı, yoksul ve muhtaç kişilerin kendi mevcut potansiyellerinin farkına varıp ortaya çıkarması, yaratıcı fikirleri yetenek ve becerilerini değerlendirme fırsatı verme açısından çok büyük bir imkân tanımıştır. Böylece yoksullar mevcut becerileri ya da fikirleri ile başladığı hayat mücadelesi sonucunda bu

muhtaçlık durumundan kurtularak kendi ayakları üzerinde durabilen bir duruma gelmişlerdir (Çetindamar vd. 2010: 3,6).⁸⁴

2.3.3. Sosyal Hizmetlerin Merkezi Yönetime Bırakılmasının Avantajları

Günümüzün modern devletlerinden beklenen temel görevlerden bir tanesi de kamusal hizmetlerin kamu yararı, toplumsal ihtiyaç ve beklenti ile vatandaş talepli doğrultusunda sunulabilmesidir. Bu bağlamda bir hizmetin kamusal nitelikte olması bakımından yapılan tanımlama şekli ile algılama biçimine göre toplumsal nitelikte bir özellik taşıyıp taşımadığından kamusal bir fayda gerçekleştirip gerçekleştirilemediğine kadar birçok ülkede farklılaşabilmektedir. Böylece ülkelerin merkezi yönetimleri ile yerel yönetimleri arasında kamusal nitelikli görevler ve hizmetler farklı şekillerde paylaşılmıştır.

Genel olarak ülkelerin birçoğunda hizmetlerin yerine getirilmesinde her ülkenin kendi siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik, coğrafi, tarihsel ve yönetsel özellikleri bağlamında kurdukları merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Ancak bu hizmetlerin kesin bir standart ve çizgiler içerisinde yapıldığını savunmak oldukça güçtür. Bu yönüyle hangi hizmetlerin merkezi yönetimlerce hangi hizmetlerin de yerel idarelerce yüklenilmesi gerektiği konusunda kesin bir yaklaşım savunulamaz. Çünkü bilgi ve teknoloji çağında, sermaye ve insan hareketlerinin ülke sınırlarını aştığı, insan ihtiyaçları ile beklentilerinin sürekli olarak çeşitlendiği ve farklılaştığı günümüzde kamu hizmetlerinin yürütülmesi noktasında görev ve sorumluluğunun hangi yönetim kademesi tarafından üstlenmesi gerektiği konusu tam olarak belirlenmesi mümkün görünmemektedir.

Kamu hizmetlerinin hangi yönetim kademesi tarafından yürütülmesinin kesin bir çizgiyle belirlenememesi yanında son çeyrek asırdır devlet sistemleri içerisinde kamusal hizmetlerin sunumunda bir dönüşüm ortaya çıkmıştır. Yerelleşme politikalarının etkisiyle kamu hizmetlerinin sunumlarının merkezi yönetimlerce yerine getirilmesi tartışılırken kamu hizmetlerinin bazı durumlarda bir kısmının yerel yönetimlere bırakılma düşüncesi çoğunluk tarafından kabul görerek uygulamaya konulmuştur. Bu kabul gören fikir ile birlikte Almanya ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler toplumun ihtiyaç duyduğu sosyal, kültürel, ekonomik vb. nitelikteki hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetim karşısında oldukça güçlü ve yetkili bir konuma getirilmiştir.

Sosyal politikalar içerisinde bireyin hem içsel hem de dışsal dinamikleriyle birlikte ele alınarak değerlendirildiği bir disiplin ve meslek alanı olan sosyal hizmetlere her geçen gün daha fazla ihtiyaç duyulmakta ve önemi artmaktadır. Bu bağlamda çeşitli hizmet

⁸⁴ Hedef kitlesi yoksullar ile muhtaç durumundaki kadınlar olan “Grameen Bank”ın verdiği kredilerin geri ödeme oranının yüzde 98’e yakın bir düzeyde olduğu ifade edilmiştir. Banka 1976 yılında 42 yoksul ve muhtaç kişiye 27’şer dolar kredi vererek işe başlamıştır. 21 yıl sonra yoksulluk bankası 1997 yılında 2,4 milyar dolar kredi dağıtan bir büyüklüğe ulaşmıştır. Ülkede 38 bin köyde, 2 milyondan fazla kişinin bizzat ayağına giderek kredi vermiştir. Günümüzdeki bu banka, 110 ülkede 1105 şubesi ve 13.000 çalışanı ile halen çalışmalarına devam etmektedir. ‘Muhammed Yunus’ isimli girişimcinin başlattığı bu banka, bugün verdiği kredilerden Bangladeş nüfusunun yüzde 10’undan fazlası faydalanmaktadır. Bu girişimci, toplumdaki belirli dezavantajlı kesimlere yönelik sunduğu bu tür sosyal hizmetlerden dolayı Nobel Ödülü’ne de layık görülmüştür.

alanlarına hitap eden sosyal hizmetlerin merkezi yönetim eliyle yürütülmesinin farklı açılardan avantajlı yönleri bulunmaktadır. Bu nedenle de farklı türdeki sosyal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yürütülmesinin gerekçeleri dile getirilerek daha fazla bu alana yönelerek yetkilerinin artırılmasının ve kanuni düzenlemelerin daha hızlı, verimli ve etkili bir şekilde çıkartılmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Sosyal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesinin avantajlarından birisi hizmetlerin daha adil ve eşit olarak ülke genelinde sunulabilmesinin önünün açılacağı inancıdır. Sosyal hizmetler niteliği gereği hem dezavantajlı hem de diğer insanların çeşitli beklenti ve ihtiyaçlarına cevap veren multidisipliner bir alan olmuştur. Bu nedenle merkezi yönetimin tüm kent ve yerleşim alanlarında il ve taşra teşkilatlanmasının tam olması bu hizmetlerin adil ve eşit bir şekilde yürütülmesine uygun bir alt yapı ve zemin oluşturmaktadır. Bu bağlamda farklı nitelik ve özellikleri olan bölge ve yerleşim yerlerine sosyal yardım ve hizmetlerin “eşitlik ilkesi” çerçevesinde adil ve hızlı bir şekilde götürüleceği ifade edilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 77).

Sosyal hizmetlerin hem kentsel hem de kırsal alanlarda adil ve eşit bir şekilde sunulmasında en büyük etkenlerden biri bu hizmetler için gerekli olan mali kaynağın yeterli bir düzeyde olmasından geçmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetim yerel yönetimlere göre mali kaynaklar ile bu kaynakların dağılımı, kullanımı gibi çeşitli yönlerden yetkileri elinde bulundurması sosyal hizmetlerin merkezi yönetime bırakılması noktasında diğer bir avantajı durumu ortaya çıkarmaktadır. Aksi durumda sınırlı ve kısıtlı bir bütçeye sahip olan bazı yerel yönetimlerin sorumlu olduğu yerel alanda sosyal hizmetleri aksamadan, zamanında, hızlı bir şekilde ve tam olarak sunması kimi durumlarda oldukça zor olabilmektedir.

Merkezi yönetimin teşkilatlanma yapısı ile buna bağlı düzenlediği kaynak dağılımları yanında hizmetlerin yürütülmesinde gerekli duyulan yasal ve örgütsel değişim ve yenilenme konularında merkezi yönetimin yetkilerini elinde bulundurması sosyal hizmetlerin merkezi yönetime bırakılmasını daha avantajlı görmektedir. Merkezi yönetim diğer tüm kamusal hizmetlerle birlikte sosyal hizmetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan veya zorunlu şartlarda hem örgütsel yapısını hem de kaynak dağılımını değiştirme yetkisini yasal olarak elinde bulundurmaktadır. Nitekim bölgeler arasında ekonomik yönden gelişmişlik düzeyi ile coğrafi şartlar, sosyal, kültürel vb. farklılıklardan kaynaklanan olumsuzluklar ile ortaya çıkan çeşitli sorunları sonlandırma bağlamında bu yetkilerin elinde olması ve gerektiğinde kullanabilmesi merkezi yönetimin sosyal hizmetleri üstlenmesini avantajlı kılmaktadır.

Yerel yönetimlerin farklı fikir, anlayış ve ideolojilere sahip farklı yerel yöneticilerle veya farklı sosyal ve kültürel topluluklardan kaynaklı heterojen bir yapıda olması bu yönetim birimleri arasında sosyal hizmetlerin farklılaşabildiği kimi durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu durumun varlığı demokrasi, halka yakınlık, yönetime katılım, yerelleşme gibi ilke ve fikirlerle örtüşmesine karşın hizmetlerde bütünlük, belirli bir standartı yakalama, kaliteli, verimli olma gibi çeşitli konularda ise dezavantaja dönüşebilmektedir. Sosyal hizmetler konusunda yerel yönetimler arasında bu farklılaşmanın yaşanması yürütülen aynı ya da benzer nitelikli hizmetlerin eşitlik,

erişebilirlik, sosyal adalet vb. yönlerden bir bütünlüğün sağlanmasını engelleyebilmektedir. Dolayısıyla sosyal hizmetin merkezi yönetime bırakılması bu hizmetlerin asgari bir standarda sahip olması ve bütünlük içinde yürütülmesi bağlamında olumlu ve avantajlı bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Sosyal hizmet alanındaki politikaların belirlenerek uygulamaların yürütülmesinde merkezi yönetimin öne çıkmasında yerel idarelerde ortaya çıkan bazı eksikliklerde etkili olmaktadır. Bu çerçevede eksikliklerinden bir tanesi belediyelerin kendi bünyesinde sosyal hizmet alanında yeterli düzey ve sayıda uzman personel bulunmamasıdır. Genel olarak ele alındığı zaman sosyal hizmetlerin önemli bir yürütücü ve uygulayıcısı olan belediyelerde profesyonel meslek elemanı olan sosyal çalışmacı⁸⁵ ya da diğer adıyla sosyal hizmet uzmanı istihdamının yeterli bir düzeye henüz ulaşamamıştır. Bu bakımdan merkezi yönetimin sosyal hizmet alanında yürüttüğü çeşitli faaliyetler için bünyesindeki profesyonel sosyal hizmet uzmanı çalışanı yerel idarelere göre oldukça makul bir düzeyi yakalayabilmiştir. Dolayısıyla sosyal hizmet alanında gerekli nitelikteki çalışmaları yürütecek personelin merkezi yönetim ile bağlı kurum ve kuruluşlarında belirli bir düzeyde olması merkezi yönetimin bu alanda ağırlığının kurulması için bir avantaj olarak görülmüştür. Bu nedenle de merkezi yönetim sosyal hizmet alanında birçok hizmeti yüklenmiştir.

İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde sosyal hizmetlerle ilgili görev ve sorumluluğunun yüklenildiği başlıca yerel yönetim birimi olan belediyelerde, sosyal hizmet alanında görevli uzman personel sayısı oldukça önemli bir sayıya ulaşmıştır. Buna karşın Türkiye’de sosyal hizmet alanında vazgeçilmez bir öneme sahip ve profesyonel meslek elemanı olan sosyal hizmet uzmanının belediyelerdeki istihdamı uzunca bir süredir çok sınırlı bir düzeyde kalmaktadır. Bu bağlamda genel olarak belediyelerde sosyal hizmet uzmanları tarafından yürütülen profesyonel bir sosyal çalışma hizmetleri henüz kurumsal olarak yerleşip yaygınlaşamamıştır. Belediyelerde sosyal hizmet uzmanlarının istihdamının arttığı ve etkin bir biçimde yürütüldüğü sosyal

⁸⁵Sosyal hizmet bilimsel disiplin ve meslek alanında sosyal hizmet mesleğini gerçekleştiren ve yürüten uzman personele “sosyal çalışmacı” ya da “sosyal hizmet uzmanı” unvanı verilmiştir. Bu unvanların tercihinde kimilerine göre sosyal çalışmacı unvanı kullanılması gerektiği üzerinde durulurken kimilerine göre de sosyal hizmet uzmanı unvanı kullanılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu iki tercih durumunun ortaya çıkmasında yasal düzenleme çerçevesinde kullanılan ifade şekli ile günümüzde kullanılmakta olan ifade biçimi arasındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Çünkü kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzman personellerin kanuni kadro unvanı “sosyal çalışmacı” şeklinde geçmektedir. Ancak günümüzde Türkiye’de yükseköğretim kurumlarında resmi bölüm adları “sosyal hizmet” şeklinde kullanılmaktadır. Bunun yanında sahada çalışan meslek elemanları da kadro unvanını kullanmak yerine meslek unvanını kullanmayı görece daha fazla tercih etmektedirler. Bu bakımından burada, ağırlıklı olarak kullanılmakta olan “sosyal hizmet uzmanı” unvanını kullanarak hem kavram karmaşasından uzaklaşmayı hem de kavram birliğine uymayı tercih etmiş bulunmaktayız. Konuyla ilgili daha fazla bilgi için bk.: Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetlerde Önce Kavram - Sosyal Çalışmada Kavram Sorunu, Prof. Dr. İlhan TOMANBAY, Sabev Yayınları, No: 33, Sosyal Çalışma Dizisi No:26, 2. Baskı, Basım: 1 Ocak 2016, Ankara. Ayrıca bk.: KARAKUŞ, Bülent (2015b), “Sosyal Hizmet Mezunlarının Kadro ve Unvanı ‘Sosyal Hizmet Uzmanı/Sosyal Çalışmacı’ ”, Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 2, Ekim, Ankara, s. 169-190.

çalışmahizmetleri oldukça sınırlı kalmaktadır. Ancak belirli dönemlerde yapılan profesyonel sosyal hizmet uygulamaları ile sınırlı kalarak daha ileriye geçememektedir (Karakuş, 2015a: 1).

Yerelde halkın beklentilerine yerinde, zamanında ve hızlı bir şekilde cevap verebilen, birçok alanda hizmet verme yetkisine sahip ve demokrasi adına da vazgeçilemez olan belediyelerde çalışan sosyal hizmet uzmanı sayısına bakıldığı zaman konunun sorunlu ve kötü bir durumda olduğu daha iyi anlaşılacaktır. Bu bağlamda Karakuş'a göre belediyelerde görev yapan sosyal hizmet uzmanı sayısı 2015 yılı mart ayı itibariyle toplamda 80 kişidir. Bu sayının Büyükşehir veya diğer belediyeler ya da Büyükşehir ilçe belediyesi şeklinde bir ayrımına girmeden iller bazında toplamına bakıldığı zaman İstanbul ilindeki belediyelerde istihdam edilen sosyal hizmet uzmanı sayısı 21'dir. Ankara ilinde bu sayı 11 iken İzmir'de 12, Antalya'da 15 kişidir. Ayrıca Bursa ilinde 8, Mersin ilinde 6, Eskişehir'de 3, Kocaeli ve Yalova illerinde ise 2'şer sosyal hizmet uzmanı istihdam edilmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde illerdeki belediyelerde çalışan sosyal hizmet uzmanı sayısı yok denecek kadar çok düşük bir düzeyde kalmıştır. Konya, Erzurum, Denizli gibi Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu diğer iller ile belediyelerde sosyal hizmet uzmanı istihdamı hiç yapılamamıştır (Karakuş, 2015a: 5-7) Dolayısıyla sosyal hizmet alanında merkezi yönetimin konumu ile yürüttüğü hizmetler bakımından avantajlı olmuştur.

Türkiye'deki belediyelerde çalışan sosyal hizmet uzman sayısı karşısında gelişmiş ülkelerin yerel yönetim birimlerinde istihdam edilen sosyal hizmet uzmanı sayısı kıyas edilemeyecek bir düzeydedir. Bu bağlamda İngiltere'yi ele aldığımızda İngiltere'nin Londra bölgesinin iç ve dış alanlardaki (Inner London-Outer London) belediye sınırlarında çocuklara ve ailelere yönelik sosyal hizmet sunan uzman personel sayısı ortalama toplamda 1030 civarındadır (Children's Social Work Workforce 2016, 2017: Table 2).⁸⁶ Ayrıca 32 ilçeye ayrılan Londra bölgesi, 8 milyon 538 bin 689 nüfusa da sahiptir (Population Estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland, Mid-2015, 2017).⁸⁷ Bu veriler ışığında bir değerlendirme yapıldığı zaman Londra bölgesindeki her bir ilçe belediyesi sınırlarında çocuk ve ailelerine yönelik sosyal hizmetleri yürüten uzman personel sayısı 32'yi bulmaktadır.

Türkiye'nin nüfus bakımından en büyük metropol kenti olan, hem coğrafi hem sosyal, hem de kültürel ve tarihi yönleriyle eşsiz bir değere sahip İstanbul⁸⁸ ilinde toplam 21 sosyal hizmet uzmanı çalışırken İstanbul büyükşehir belediyesinde ise bu sayı 6 ile sınırlı kalmıştır (Karakuş, 2015a: 5). Bu verilerden hareketle iki ülke için bir kıyaslamaya gidildiği zaman İngiltere'nin Londra bölgesindeki yalnızca bir ilçe belediyesi sınırları içerisine düşen sosyal hizmet uzmanı sayısı ortalama 32 iken Türkiye'nin göz bebeği olan

⁸⁶ Bk.: Table 2: Key statistics of children and family social workers by region and local authority, based on full-time equivalents.

⁸⁷ Mid-2015, MYE3: Components of population change for local authorities in the UK, mid-2015.

⁸⁸ TÜİK verilerine göre İstanbul'un 2016 yılı itibariyle toplam nüfusu 14.804.116 kişidir. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>

İstanbul ilinin büyükşehir belediyesine ise sadece altı sosyal hizmet uzmanı düşmektedir. Bunun yanında Kocaeli ilinde toplam belediye sınırlarında iki sosyal hizmet uzmanı istihdam edilirken Kocaeli büyükşehir belediyesinde ise yalnızca bir sosyal hizmet uzmanı istihdam edilmektedir (Karakuş, 2015a: 6). Sonuç olarak Türkiye'deki tüm belediyelerde istihdam edilen toplam sosyal hizmet uzmanı seksen kişi ile sınırlı bir düzeyde kalınca sosyal hizmet alanında birçok görev ve sorumluluğa sahip yerel yönetimlerin günümüz şartlarının ne kadar gerisinde kaldığı ortadadır.

2.3.4. Sosyal Hizmetlerin Merkezi Yönetime Bırakılmasının Dezavantajları

Küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin 21. yüzyılda etkisinin oldukça fazla görülmesi yanında bilgi ve teknolojinin ilerlemesine, ulaşım olanaklarının artmasına bağlı olarak bireyin çeşitli imkân ve ihtiyaçlara ulaşabilmesi de kolaylaşmıştır. Böylece nüfus hareketlerinin kırdan kente doğru hızlı bir şekilde artmaya başlamasıyla kent nüfusu ve yoğunluğu yükselmiştir. Artan nüfus ve yoğunluğuna bağlı olarak da kente özgü ihtiyaç olan hizmet çeşitliliği artarken diğer taraftan da hizmetlerin sunulması konusunda bazı güçlükler yaşanması merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimlerin daha avantajlı ve işlevsel olduğu yönünde genel bir anlayış kabul görmüştür (Sezer ve Vural, 2010: 204).

Refah devleti uygulamalarının ağırlığının hissedildiği ve devlet tekelinde tüm kamu hizmetlerinin yürütüldüğü dönemde devletin sosyal harcamalarındaki payı önemli bir seviyeye yükselmiştir. Ancak hizmetlerin varlığının tekeli bir konumda ve devletin bünyesinde uzunca bir süre devam etmiş olması zamanla üretim maliyetlerinin yükselmesine, israfların başlamasına, hizmet denetiminde yetersizliklerin ortaya çıkmasına, düşük kalitede mal ve hizmet üretilmesine ve mali kaynak sorununa yol açmıştır (Sezer ve Vural, 2010: 206).

Kamu hizmetlerinin yönetimi konusunda görevlerin dağılımı ile hizmetlerin paylaşımı konusunda ekonomik şartlar, sosyal sermaye kaynakları, yönetim sistemi, idari yapılanma, yerelleşme gibi önemli eşik ve ölçütler vardır. Bunlar merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri belirleyerek hangi yönetimin sosyal ve diğer hizmetleri nasıl, ne şekilde paylaşacağı ve yürütüleceği konusunda büyük bir etkisi olmaktadır (Kesgin, 2012b: 62-63). Böylelikle hizmetlerde verimlilik, kalite, ekonomik, talep odaklı gibi temel çıktı ve ilkeler ortaya çıkmaktadır. Çıkan tüm bu sonuçlar hizmetlerin kamu yararı sağlayıp sağlamadığının birer göstergesi olmuştur. Dolayısıyla sosyal hizmetler gibi tüm hizmetlerin hem üretilip sunulması hem de yerinde, zamanında, verimli ve etkili olması temel esaslar arasında olduğu için hangi yönetim kademesince bu hizmetlerin yürütülmesinin önemi öne çıkmıştır. Bu bakımdan hem yerelleşme hem de hizmetler bakımından yerel yönetimler zincirleme giden bu organik bağdan dolayı merkezi yönetime göre birincil düzeyde etkili ve avantajlı yönetimler olarak görülmüştür (Seyyar ve Demir, 2008: 153).

Gelişmiş ülkelerde yerelleşme fikrinin hizmet sunumunda benimsenmesine bağlı olarak yerel yönetimlerin işlevi, yetkisi ve fonksiyonu daha fazla olmaktadır. Ancak Türkiye gibi merkeziyetçi anlayışın henüz tam olarak aşılmadığı yönetimlerde merkezi idare çeşitli nedenlerden kaynaklı olarak yetki ve görevler merkezde kalabilmektedir.

Dolayısıyla sosyal hizmet gibi sosyal yönüyle öne çıkan, konusunun insan olduğu (Kesgin, 2012a: 53) kamusal hizmetlerde dahi görev ve sorumluluklar yerel yönetimlere bırakılırken yetki ve kaynaklar ise merkezi yönetimde toplanmaktadır. Bu bağlamda geçmişte merkezi yönetimin çok fazla aktif olduğu sosyal hizmet alanında kimi sorumlulukları yerel yönetimlere bırakmasına karşın yine günümüzde sosyal hizmet alanında merkezi yönetimin önemli düzeyde yetki ve görevlerinin bulunduğu dile getirilmektedir (Kesgin, 2012a:61). Dolayısıyla daha iyi ve kaliteli hizmet gibi çeşitli amaçlar doğrultusunda yerel idarelere sosyal hizmet alanında yetki, kaynak veya görev devri gerçekleşse bile belirli şartlar, koşullar ya da denetleme gibi çeşitli şekillerde merkezi yönetim tarafından yetki ve kaynaklar kontrol altında tutulabilmektedir.

Merkezi yönetim yerel alanlarda yürüteceği sosyal ve diğer türdeki hizmetlerin belirlenmesinden koordinasyonuna ve halkın bunlara zamanında erişebilmesine kadar çeşitli yönlerden yerel yönetimlere kıyasla oldukça zorlu bir iş yükü ve sorunlar getirebilmektedir. Çünkü merkezi yönetimin bir kentteki her bir mahalli alana yönelerek ihtiyaç ve hizmetlerin tespit edilmesi çok maliyetli ve zaman alan bir işlem olacaktır. Ayrıca bu mahallerdeki yaşayanların merkezi yönetime ulaşabilmesi hem zaman hem imkân hem de psikolojik yönlerden daha fazla yük ve maliyet gerektirecektir. Özellikle metropoliten kentlerde kurulan Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu farklı sosyal ve ekonomik yapıdaki alanlar göz önüne alındığı zaman sorunun zorluk düzeyi daha net anlaşılmaktadır. Bu bakımdan hem küreselleşme hem yerelleşme fikrinin hem de etkililik ve verimlilik ilkelerinin hizmetlerde temel esaslardan olması merkezi yönetimin sosyal hizmet gibi hizmet alanlarından yarılmaya gerektiği dile getirilmiştir (Kesgin, 2012a: 53-54).

Birey ve toplumun beklentilerini karşılama ve sorunları çözümleme konusunda sosyal hizmetlerin fonksiyonları göz önüne alındığı zaman yerel alanda bu hizmetin sunumu, koordinasyonu ve hizmeti üreten yönetim kademesi daha fazla önemli olmaktadır. Nitekim büyük kentlerdeki yerleşim alanlarının kendilerine özgü farklı sosyal dokulardan kaynaklı yerel halkın yaşadığı ortak ve bireysel mekânlarda ihtiyaçlar hem farklılaşmakta hem de çeşitlenmektedir. Bu nedenle merkezi yönetimin kentlerin ilçe ve mahallerinde farklılaşan ihtiyaçlar karşısında hizmet bağlamında ihtiyaç ve taleplerine cevap verebilme olasılığı zor gözükmemektedir. Ayrıca farklı nitelikteki büyükşehirler ile bu şehirlerde farklılaşan yerleşim yerlerinin hizmet beklentileri ile sorunları düşünüldüğünde merkezi yönetimin bunları tam olarak yönetebilmesi gerçekte olası görünmeyecektir. Nitekim yerel yönetimlerin kuruluş gerekçesi de bu farklılıklardan doğan ihtiyaçların sosyal nitelikli hizmetler başta olmak üzere diğer hizmet türleri ile tam, zamanında ve yerinde karşılanabilmesini amaçlamıştır.

Yerel alandaki halkı doğrudan ilgilendiren konu ve sorunlar ile ihtiyaç ve beklentilerde yerel yönetimlerin bu alandaki etkililiği ve sorumluluğu merkezi yönetime göre daha önde ve önce olmuştur. Çünkü yerel yönetimlerin halka en yakın yönetim birimi olması onu yereldeki sorunlar ile hizmetler konusunda yerinde tespit ederek daha doğru ve etkili karar vermesi, zamanında ve verimli bir şekilde çözümler getirmesi demektir. Bu avantajlı yönüyle de yerel yönetimler yereldeki sorun ve hizmetlerde birincil düzeyde

sorumlu olan yönetim kademeleri olmuşlardır. Yerindelik ilkesi gereği yerel halka en yakın ve iç içe olan yerel idareler, bu bakımdan idari yönden temelde yereldeki tüm hizmetlerden sorumludur (Kesgin, 2012b: 59).

Sosyal hizmetler başta olmak üzere diğer kamu hizmetlerinin merkezi yönetim yerine yerel yönetimlere bırakılmasında ki temel amaçlardan birisi de yerelde farklılaşan talepler ile çeşitlenen ihtiyaçlara göre izlenilen politika ve yöntemlerin değiştirilip geliştirilmesinde merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimlerin daha esnek ve hızlı bir kabiliyet ve imkânına sahip olmasıdır. Çünkü yerel yönetimler yalnızca belirli hizmetleri sunan birimler değildir. Bu hizmetleri, yörenin ekonomik, sosyal, coğrafi, kültürel özellikleri ile toplumsal ve siyasal önceliklerine göre yürüten yönetim birimleridir. Bir ülke sınırları içerisinde farklı yerel ve bölgesel alan ve yörelerin farklı nitelikteki özellikleri ile yerel halkın çeşitli taleplerine göre, kanunun belirlediği çizgide, yerel yönetimlerin işleri, hizmetleri ve ihtiyaçları farklılaşmıştır. Dolayısıyla tüm ülkede tek tip ve standartlara göre hizmetler üretme yerine yerel ihtiyaçlara ve beklentilere göre daha uygun biçimde hizmetler sunulması gereklidir (Arıkboğa, 2015: 54). Bu nedenle merkezi yönetimin bunlara uygun yöntemleri hızlı bir şekilde geliştirmesi yerel yönetimlere göre daha zordur. Böylesi bir durumda da yereldeki acil ihtiyaçların karşılanması ve her bir bölgelere göre hizmetlerin yenilenmesinde sorun ve sıkıntılarla karşılaşılması daha kuvvetlidir.

Yaşanan ekonomik, teknolojik ve sosyal alandaki gelişmeler aynı zamanda genişleyen ve büyüyen yerel idareler anlamına gelmektedir. Bu bakımdan da kente özgü ihtiyaçlar da bu oranda büyümekte ve çeşitlenmektedir. Bu derecede zincirleme birbirini etkileyen ve büyüyen kentsel mekânlarda belediyeler her geçen gün daha fazla hizmet etmek zorunda kalmıştır (Kesgin, 2012b: 102). Böylesi bir dönüşüm sürecinde sürekli olarak artan talep ve hizmetlere yetişmek için de kamu yönetimi alanında yeni yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bu yaklaşım içerisinde yerel yönetimlerdeki her bir yenilenmeyle birlikte artan oranda görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu bağlamda en son yapılan 6360 sayılı yeni yasayla Büyükşehir belediye yönetimleri için getirilen yenilikler ve değişiklikler bunun en somut kanıtlardan birisi olmuştur. Yasa gereği yerel yönetimlerin götüreceği hizmet alanları genişlemiş, yeni görev ve sorumlulukların verilmesiyle merkezi yönetimin üzerindeki hizmet yükünün yerel bırakılarak hafifletilmesi, zaman ve kaynak tasarrufunun sağlanması amaçlanmıştır.

Merkezi yönetimin yereldeki sosyal hizmetleri üstlenmesi bu alanlarda farklılaşan ihtiyaçların belirlenmesi, talep odaklı ve hızlı bir şekilde yürütmesi çoğu kez kayıplara yol açabilmektedir. Bunlardan en somut olanı yerel ve bölgesel alanların sosyal, ekonomik ve kültürel farklılıklarından kaynaklı yereldeki ihtiyaç ve beklentilerin çeşitlenmesidir. Bu durumun varlığı o alandaki sosyal hizmetlerin hangi yönetim kademesi eliyle yürütmesinin daha avantajlı ya da olumsuzluk getireceğinin çoğu durumda belirlemektedir (Kesgin, 2012b: 62). Dolayısıyla yerel alandaki çeşitli sorunlar ile farklı ihtiyaçlara göre merkezi yönetimin kentlerdeki her mahalli alana göre sosyal hizmetleri yürütmesi oldukça güçtür. Bunların tespit edilerek yürütülmesi ve sonrasında da takip edilmesi büyük bir kaynak ve zaman kaybına neden olabilmektedir. Bu

bakımdan merkezi idarenin yereldeki sosyal hizmetleri yüklenmesi fayda ve verimlilikten çok dezavantaj getirerek yükünü arttıracaktır. Bu yönüyle sosyal hizmetlerin merkezi yönetimde olması amaçlananın tersine bir durumu ortaya çıkarması oldukça kuvvetli görünmektedir.

Kaynakların dağılımı ile hizmetlerin belirlenmesi gibi konularda merkezi yönetimin alacağı kararların yerinde ve isabetli olacağı tartışmalı bir konudur. Özellikle bölgeler arası farklılıklar göz önüne alındığında merkezi yönetimin yerel alanda yürüteceği sosyal hizmetlerin kalitesi ve yerindeliği çok da sağlıklı olmayacağı kanısı yaygındır. Her bir bölgenin farklı ekonomik gelişmişlik düzeyine gelenek ve görenekler ile kültürel yapılarıdaki farklılıklar da eklenince belirlenen sosyal hizmetler ile yerelde ihtiyaç duyulan sosyal hizmetler arasında karşılaşılan çelişkiler hem kaynak israfını hem de talep edilen çeşitli türdeki sosyal hizmet alanındaki açıkları arttıracaktır. Merkezi yönetim tarafından yapılan finansal kaynakların paylaşımı, ihtiyaçların belirlenmesi ve bunların yereldeki şartlarına göre dağılımı yerel yönetimlerce belirlenecek standartlar ile yapılan oransal dağılımı karşısında ortaya koyacağı kamusal yarar ve çıktılar sınırlı bir düzeyde kalma ihtimali oldukça yüksek görünmektedir. Sonuç olarak makro düzeyde bir sosyal politika ve hizmet planlamasında merkezi yönetimin varlığı veya yokluğu belirli bir düzeyden sonra kıyaslanamayacak bir duruma bürünmektedir. Çünkü merkezi yönetim sosyal hizmet nitelikli talepleri ve öncelik sırasını tahmin etse dahi mali kaynak bölüşümü ile hizmet önceliklerini bütçe kapsamı ve imkân dâhilinde, siyasi baskılar, bürokratik sıkıntılar, çeşitli baskı grupları ve yerel halkın talepleri arasında ortak bir yer ve noktaya yerleştirmeye çalışacaktır.

Kentsel ve yerel alanların ekonomik, sosyal, kültürel, coğrafi v.b. şartlara bağlı olarak yürütülecek sosyal hizmetlerin nitelikli bir şekilde planlamasında merkezi yönetim yerel yönetimlere göre daha uzak bir konumdadır. Özellikle orta ve uzun vadede yapılacak hizmetlerin planlaması ile bunlar arasında dengelerin kurulması, stratejik bir planlama ile zorlukların aşılması gibi konularda çok başarı gösteremeyen merkezi yönetim günlük sorunlar ile kısa vadeli sorunların çözümünden daha ilerisine gidememektedir. Örneğin kadına yönelik şiddetin önlenmesinde fazla bir başarı yakalanamayışı bunun somut örneklerindendir. Bunun yanında yerel alan ve bölgelerin değerlerini, kültürlerini, sorunlarını yakinen bilmeyen uzman personel de olduğunda hizmetlerin kalite ve verimliliği düşük bir düzeyde kalmaktadır.⁸⁹ Tüm bu karşılaşılan sorunlara tam çözümün bulunamayışı beraberinde patinaj yapan bir merkezi idare ile karşılaşmakta ve sonucunda da kaynak israfı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle insan ve çevresini her yönüyle ele alan sosyal hizmetlerin büyük bir kısmı yerel yönetimlere ve onu destekleyen kurum ve kuruluşlar ile gönüllülere bırakılması daha etkili ve verimli bir sosyal

⁸⁹Özellikle eğitim düzeyinin yüksek olduğu batı bölgelerindeki insanların sosyal hizmet alanında uzmanlaştıktan sonra çalıştığı doğu bölgelerin sosyo-kültürel yapısına karşı alışamama, yabancılaşma, uyum sağlayamama gibi sıkıntılarla karşılaştığı için bu bölgelerde yürütülen hizmetlerin niteliği ve kalitesi zamanla düşebilmektedir. Bu bakımdan yerel yönetim birimlerinin bu tür bölge ve alanlarda sosyal hizmetleri kendi yerel kaynaklarıyla yürütmesi yerinde olacak ve yerel yönetim kademelerinin var olma amacına da uygun düşecektir. Böylece sosyal hizmet alanında hem yerelleşme fikri daha hızlı ilerleyecek hem de yerellik ilkesi pratikte daha çok uygulanmaya koyulacaktır.

hizmetlerin ortaya çıkabilmesine ya da çıkarılmasının denenmesine bir fırsat verilmelidir. Bu süreçte merkezi yönetim daha çok sosyal hizmetlerin planlanması, düzenlenmesi, koordine edilmesi, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin denetlenmesi gibi işleri yürütebilir. Böylece merkezi yönetim kendisinin yerelde yaptığı sosyal hizmetler ile yerel yönetimlerin yürüttüğü sosyal hizmetlerin bir kıyaslamasını yaparak daha güçlü ulusal politikalar ile çeşitli plan ve stratejiler belirleyebilir (Ökmen ve Parlak, 2015: 516).

2.3.5. Yerel Özerklik ve Sosyal Hizmetler

Kuruluş amaç ve felsefesi itibarıyla yerel yönetimlerin varlığı yer alanda ihtiyaç duyulan hizmetlerin karşılanması ve sorunların giderilmesi olmuştur. Bu amaç içinde yerel yönetimler dönem ve şartlara göre yapılandırılmış, hizmetler yönüyle de çeşitli yetki, görev ve sorumluluklar getirilmiştir. Ancak hizmetlerin sunulmasında tartışılan konular arasında yerel yönetimlerin ne kadar özerk olduğu ve olması gerektiği konusu yer almıştır. Bu bakımdan demokrasinin beşiği sayılan yerel yönetimlerin özerklik sınırları ile yürüttüğü hizmetlerin yapısı ve dağılımı ele alınmıştır.

2.3.5.1. Yasal Çerçeve ve Yerel Özerkliğin Kapsamı

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar çıkarılan anayasalarda Türkiye Cumhuriyeti'nin yapısı üniter (tekil, tekçi) devlet olarak kesin çizgilerle belirlenmiştir. Bu bağlamda en son çıkarılmış olan 1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır”. Bu maddede belirtilen “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” kavram ve yönetim yapıları ise yine 1982 Anayasası'nın 126. ve 127. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 126. madde de, merkezi yönetim ve taşra teşkilatı ile ilgili kurallar yer alırken 127. maddede ise yerel yönetimler ele alınarak yerel yönetimin dayandığı temel esaslar düzenlenmiştir. 127. madde de sadece, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunen düzenlenmesinde “yerinden yönetim” ilkesinin göz önüne alınacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda 127. maddede geçen anlatımdan hareketle yerel yönetimlerin idari anlamda bir özerkliğe sahip olmaları gerektiği şeklinde bir yorum getirilmektedir (Keleş, 2013: 32). Bunun dışında başka şekillerde özerkliği dile getirmek veya bahsetmek söz konusu değildir⁹⁰. Buna karşın özerklik konusu yerel yönetimler bağlamında farklı şekillerde dile getirilmektedir.

Özerklik kavramı, Türkiye’de son yıllarda taşıdığı anlam ile içeriğine ilişkin olarak çok farklı şekilde dile getirilmiş ve derin görüş ayrılıklarına sebep olmuştur. Bu noktadan

⁹⁰ Özerklik konusu, Türkiye’de farklı bakış açıları ile boyut ve fikirler çerçevesinde tartışılan bir konu olmuştur. Özellikle farklılığın yönü, boyutu, fikir bakımından “neyin özerkliği” ile “hangi özerklikten” söz edilmesi konularında derin bir ayrılık vardır. Dolayısıyla farklı özerklik biçimleri dillendirilerek özerklik konusu bulandırılmaya, çarpıtılmaya ve zihinler karıştırılmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda ‘yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği’ ile ‘siyasi özerklik’ birbirine karıştırmaya ve onun bir parçası gibi gösterme çabası içerisine girmeye çalışma eğilimi kimi çevrelerce bilerek ya da bilmeyerek bir şekilde yapılmaktadır. Bu bakımdan taban tabana zıt olan bu iki farklı anlayış şekli ile boyutları iyi ayırt edilmelidir (Arıkboğa, 2015: 11-13; 17-22). Bu konu hakkında daha fazla bilgi için kitabın diğer bölümlerine bakıla bilinir.

hareketle özerklik konusu, farklı fikir ve bakış ayrılıklarına bağlı olarak çeşitli şekillerde çok fazla tartışılan ve anlamsal olarak da karıştırılan bir duruma getirilmiştir. Kavramsal olarak özerklik şu şekilde açıklanmıştır (Keleş, 2013: 19):

Özerkliği, sözlükler, belli bir topluluğun yönetimi için gerekli olan kuralları, yine o topluluğun üyelerinin özgürce belirlemeleri biçiminde tanımlıyorlar. Özerklik kavramını, kendi başına buyruk olma, kendi işlerinin dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendince yürütülmesi, bunu yapma gücüne sahip olma biçimi.... Bugün bile dilimizde yer alan “muhtar” sözcüğü de, zaten özerkliğin eski dildeki karşılığı olan “muhtariyet”in bir türevi.... Öz ve erk sözcüklerinin toplamından oluşan özerklik, zaman zaman egemenlik (sovereignty, souveraineté) kavramıyla karıştırılıyor. Egemenlik kavramına benzemekle birlikte, özerklik ondan daha dar bir kavramdır. Egemenlik kavramının Latince karşılığı olan superanum sözcüğünün verdiği “daha üstü olmayan, en üst düzeyde bulunan birim” izleniminin tersine, özerklik sınırlı bir kavramdır. Nitekim bütün egemen birimler özerk oldukları halde, tüm özerk birimler egemen değildirler.

Kavramsal çerçevede özerklik, yasal sınırlar içerisinde ve kurallara bağlı olarak bu haktan yararlanabilme, bu hakkın verdiği kamusal faydayı gerçekleştirme özgürlüğünü anlatmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliği denildiği zaman en temel ve basit anlatımla, yasal sınır ve kurallar içerisinde yerel bir topluluğa belirli bir kamu hizmetlerini kendi yetki ve sorumluluğu altında yönetebilme hakkını ve düzenleyebilme imkânının verilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Ancak özerklik en genel ifadeyle bu şekilde anlatılırken başka şekillerde de kullanılmaktadır. Çünkü dünya üzerindeki birçok devlet, millet, ülke ve idareciler tarafından kendilerinin sahip olduğu tarihi, coğrafi, ekonomik, kültürel, siyasi gibi nedenlerden dolayı çeşitli şekillerde, biçimlerde ve farklı fikirlerin sonucunda tek tip anlamsal içeriğe sahip bir kavram olmaktan ve kullanım şeklinden çıkarılmıştır. Bu bağlamda özerklik sadece yerel yönetimleri ilgilendiren ve onunla sınırlı kalmış bir kavram olmamıştır. Nitekim farklı birçok ülkede farklı şekillerde yasal olarak getirilen veya tanınan özerklik durumları oldukça çeşitli olmuştur (Arıkboğa, 2015: 11,18).

Türk hukuku içerisinde yer alan ve kamu yönetimi için temel bağlayıcılığı ve emredici temel hükümleri olan idare hukukunda özerklik, sadece “teknik ve toplumsal özellikleri nedeniyle hükümetin siyasi etkisine tabi olmadan kamu hizmeti üreten ve tüzelkişilik sahibi olan örgütlenmeler için kullanılan bir terimdir” (Karahanoğulları, 2013: 65). Dolayısıyla özerklik, yerel yönetimin kuruluş felsefesine işaret eden bir özdür. Bu bağlamda da Türk kamu yönetimindeki yerel yönetimlerin özerkliği bir yörede yaşayan yerel halkın kendi kendini yönetebilmesi (self-government) yönünde tanınmış bir haktır. Tanın haktan kastedilen, o bölgedeki halk tarafından yerel yönetimlerin yetkili organlarının seçimle belirlenip iş başına getirilmesidir. Böylelikle yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel halk tarafından seçilmiş kişiler eliyle üretilip yönetilmesi imkânı elde edilmiş olunmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimin özerkliği denildiği zaman, yetkisi ve görevleri içerisinde yerel yönetimlerin sorumlu olduğu mahalli müşterek ihtiyaçları yasalara uygun bir biçimde ve serbestçe karar alma, uygulama, politika geliştirme hak ve gücünü anlatan bir özerklikten bahsedilmektedir. Bunun dışında siyasi bir özerklik veya başka şekillerdeki bir özerklik hakkı anlatılmayıp kastedilmemiş ve verilmemiştir (Arıkboğa, 2015: 47-48).

Türk kamu yönetiminde yerel yönetimlere sunulan özerklik ilkesi çerçevesinde yerel alanda yaşayan halk tarafından seçimle yerel yönetim idarecileri ile organlarının iş başına getirilmesidir. Böylece yereldeki kamu hizmetlerinin halk iradesi tarafından seçilen yöneticileriyle yönetilmesi imkânı verilmektedir. Dolayısıyla demokratik bir sistem içerisinde halkın seçtiği yerel yönetimler sorumlu olduğu mahalli müşterek ihtiyaçları ve diğer yerele özgü hizmetleri yasalara uygun bir biçimde ve serbestçe uygulama ile ihtiyaç duyulan politika ve planlamaların geliştirmesinde özerklik bir zemin oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerk olması bu yönetim birimlerinin tamamen sınırsız bir yetkiye sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Evrensel ilkelere ve ülkenin kendi sosyal, kültürel, ekonomik, tarihsel, yönetim şekli, toplumsal yapısı gibi ölçüt ve özelliklerine göre yasa koyucu belirli sınırlar ve sınırlamalar getirmiştir. Dolayısıyla merkez ile yerel yönetim arasındaki ilişkileri ile idarenin bütünlüğü ilkesinin korunması ve varlığının devam ettirilmesi, kamu hizmetlerinin uyumlu, yerinde ve nitelikli bir şekilde yürütülmesi, hizmetlerin belirli bir standart ve birlik içerisinde sunulması amacıyla hukuki kural ve sınırlar getirmek özerkliği zedeleyici bir durum olmamaktadır. Aksine özerklikle bağdaşan, keyfi uygulamaların önüne geçilmesini sağlamak ve artan yerel hizmet taleplerine cevap veren uygun ve esnek yönetim yapısının kurulmasını gerçekleştirmektir. Bu bağlamda yerel özerkliğin varlığının devamınısağlayan ve anlamsal olarak da daha açık bir biçimde anlaşılan iki yönü olmuştur. Birincisi yerel yönetimlerin kendine ait bir tüzel kişiliğe sahip olduğu durumu ikinci olarak da yerel halkın bu yönetim yapılanmalarının karar organlarını serbestçe seçtiği bir özgürlüğe ve özerkliğe sahip olduğu durumu belirtmektedir. Bu çerçevede de demokratikleşme adına yerel yönetimlere merkezi yönetimden bir yetki ve görev aktarımının gerçekleştirilmektedir (Alada, 2008a: 5). Ayrıca bu çabanın var olması da yerel yönetim kademelerinde belirli bir düzeyde yerelleşmenin ilk uygulanma adımlarının atılmaya başladığının da bir göstergesidir.

Yerel yönetimlerin olmazsa olmazı olan özerklik ve demokrasi ilkelerinin asgari bir temel standart içine yerleştirilmesi ve bunların belirli bir düzeye çıkarılması gibi amaçlar çerçevesinde Avrupa Konseyi tarafından bir çalışma yapılarak temel bir metin çıkarılmıştır. Bu temel metin, Türkiye'nin de belirli maddelerine çekince koyarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Temel yasa düzeyinde olan bu çalışma, hem demokrasiyi hem de özerkliği yerel yönetim birimleri için temel ilke alanlarından saymıştır. Demokrasinin ve halkın yönetime katılımının özerkliğin ayrılmaz ilkeleri arasında yer aldığını belirtmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı özerkliği, ancak gizli seçim sistemi içerisinde eşit ve genel oyla, halk tarafından doğrudan ve serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve halka karşı sorumlu olan yürütme organlarına sahip meclisler ya da kurullar tarafından kullanılabileceği dile getirilmiştir. Ayrıca özerk yerel yönetimi, kanunlarla belirlenen sınırlar içinde görev ve sorumluluklarını yerel nüfusun çıkarı doğrultusunda yapabilen, alınacak kararlar ile uygulamaları yerel halkın beklentilerine göre yönetebilen ve kamusal iş ve işlemlerin büyük bir çoğunluğu üzerinde düzenleme ve yönetme hakkına sahip olan kuruluşlar şeklinde tanımlamıştır (Günel vd., 2014: 67-68). Bu bakımdan özerklik konusunda yerel yönetimlere verilecek yetki ve görevler asgari bu ilke ve standartlarda olmalıdır. Özerkliğin olduğu yerel yönetimlerde de demokrasinin kurulması ve yaygınlaşması da kaçınılmaz olmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin uzun bir süre üzerinde çalışarak 1985 yılında hazırladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile daha sonra 2009 yılında çıkarılan Katılıma İlişkin Ek Protokol⁹¹'de yerel yönetim birimlerinin özerk olması için gerekli koşullar belirtilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin özerk sayılabilmesi için ön koşullar özetle şu şekilde sıralanabilir (Keleş, 2013: 22-24):

i. Anayasa ve yasaların sınırları içerisinde verilmesi gerekli görülen özerklik, sadece yerel yönetimlerin sorumlu oldukları hizmetler ile görevleri ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda kararlar alma, uygulama ve düzenleme yapma hakkı ve olanağına sahip olmaları biçiminde tanımlanarak buna göre bir özerklik verilmiştir.

ii. Yerel yönetimler, kendi yetki ve alanları dışında olmayan ve diğer yönetim birimlerine de görev veya sorumluluk olarak verilmemiş olan her konuda tam olarak takdir hakkına sahip olmalıdırlar. Bu hak, yerellik ilkesi gereğince yerel yönetimlere verilmektedir. Yerellik ilkesine göre kamu niteliğindeki görev ve sorumluluklar, genellikle ve tercihen, halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmelidir⁹².

iii. Özerk yerel yönetimler, seçimle işbaşına gelen karar organları eliyle kendilerine verilen görev ve yetkileri kullanacaklardır. Yerel yönetimlerin karar organlarından birisi olan meclisin seçim yoluyla oluşturulması zorunlu bir ön koşul olmuş ancak yeterli sayılmamıştır. Temsili demokrasinin gerçekleştirildiği bir uygulama olan meclisin yanı sıra, kent konseyleri, halkoylaması, mahalle meclisleri gibi doğrudan demokrasi araç ve yöntemlerinin uygulama yolunun da halka açık hale getirilmesi özerkliğin bir gereği sayılmıştır.

iv. Yerel idarelerin kendi iç teşkilatlanma yapılanmasını serbest bir şekilde belirleyebilmesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin temel bir ögesidir. Fakat birçok ülkede, savurganlığı azaltmak, kaynak israfını engellemek, kadro yağmasını önlemek ve verimliliği arttırmak için merkezi yönetimler, yerel yönetimlerin kurum içi örgütlenme serbestliğini sınırlandırabilmektedir.

v. Yerel yönetim birimlerinde çalışan personelin niteliği ve çalışma koşulları da yerel özerklikle ilgilidir. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerdeki görevli personelin çalışma koşullarının liyakat, yetenek vb. temel etmenlere göre düzenlenmesi, meslek içi eğitimlerin verilmesi, meslek alanında kariyer yapma fırsatı getirilmesi ve ücret sistemlerini bu politika ve göstergelerin göz önüne alındığı bir sistemin kurulması özerkliğin koşulları arasında saymıştır.

⁹¹Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına İlişkin Ek Protokol'dür. Avrupa Konseyi tarafından 2009 yılından imzaya açılmıştır. Türkiye tarafından ise henüz kabul edilmemiştir.

⁹²Yerellik ilkesinin savunduğu bu kuralın şu şartlarda istisnası bulunmaktadır. Bunlardan ilki, verilmiş olan görev veya sorumluluğun kapsam ve niteliğidir. Diğeri ise, verilen görevi yerine getirecek kadar yerel yönetimlerin ekonomik güce ve yeteneğe sahip olmasıdır. Görevin niteliği ve kapsamı yerelin kapasitesini açacak kadar büyük olursa veya ulusal bir düzeyde ise bunu merkezi yönetim yüklenecektir. Ayrıca görevle birlikte yeterli mali ve insan kaynağının da yerel idarelerde bulunması şarttır. Yerel yönetimlerin kaynak ve yetenekleri yeterli değilse ya da kapasitesini aşıyorsa hizmeti veya görevi merkezi yönetim yürütecektir.

vi. Özerk yerel yönetimlerin sınırlarının merkezi yönetim tarafından keyfi uygulamalarla değiştirilmemesi özerkliğin ön koşulları arasındadır. Sınır düzenlemeleri ya da değişiklikleri, ancak yerel halkın görüşlerinin alınması ve halkoyuna başvurularak yapılabilecektir. Bu kurala uyulmadığı durumlarda ise bağımsız mahkemeler, merkezi yönetimin başında bulunan hükümetlerin bu tür işlemlerini iptal edebileceklerdir.

vii. Yerel yönetim birimlerinin sınırlarının değiştirilmesinde takip edilecek yol ve yöntem yanında, yerel halkın kendilerini ilgilendiren konularda planlamaların yapılması ve kararların alınmasında yerel yönetimler uygun zamanlama ve yöntemlerle halka danışılması zorunluluğu da Şart'ın temel aldığı özerklik öğelerinden birisidir. Bu kuralın varlığı, yerel halkın yönetime katılımının gerçekleşmesinin yerel yönetimlerin özerkliği açısından taşıdığı önemi göstermektedir. Konunun bu düzeyde önemli olması nedeniyle, Avrupa Konseyi'nin yetkili organları, salt katılım konusuna özgü olmak üzere, 2009 yılında bir Ek Protokol'ü kabul etmiştir.

Genel olarak özerklik konusunun, siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutu vardır. Bunlar içerisinde siyasi özerklik, yerel idarelerin kendilerini ilgilendiren konulardan kanun çıkarma yetkisine sahip olması ifade etmektedir. Ancak bu durum üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye için kesinlikle söz konusu dahi değildir. Çünkü yasa çıkarma ve kanuni düzenlemelerde bulunma yetkisi sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir⁹³. İdari özerklik, özerk kuruluşların karar organlarının seçimle iş başına getirebilmelerini, bu organlarıyla serbestçe karar alabilmelerini, tüm işlerini dışarıdan bir müdahale olmaksızın kendilerinin yerine getirebilmelerini ve ayrı tüzel bir kişiliğe sahibi olmalarını ifade eder. Bu bağlamda yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri, kendi organları aracılığıyla serbest bir şekilde karar verip uygulayabilmeleri ve yerel yönetimlerin kendi tüzel kişiliğe haiz olmaları idari özerkliğin ön koşulları olarak görülmektedir. Mali özerklik ise özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı kalmadan verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmelerini, ayrı bir mal varlığına ve mali kaynaklarına sahip olmalarını ve yasal sınırlar içerisinde kendi organları kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 263).

Anayasada yerel yönetimler için bir özerklik nitelemesi yapılmamıştır. Ancak Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu gibi kanunlarda yerel yönetim idareleri, “idari ve mali özerliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır.⁹⁴ Bu bakımdan belediyelerle ilgili yasal düzenlemeler yer alan idari ve mali özerlik, kamu tüzelkişiliğinin tanımından başka anlama sahip olmayıp farklı bir anlama da gelmemektedir (Karahanoğulları, 2013: 67). Yerel yönetimlerin özerkliği bahsi geçtiği zaman özerklik ifadesi kesin olarak farklı

⁹³Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin hangi kuruma ait olduğunu açık, net ve kesin bir şekilde şu ifadeyle belirlemiştir: “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez”.

⁹⁴Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinin a fıkrasına bakıldığında bu durum tereddütsüz bir şekilde görülmektedir. Bu bağlamda ilgili fıkra, “Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.” şeklinde açık ve net olarak belirtilmiştir.

bir hukuki rejimi işaret etmemektedir. Özerklik, yerel yönetim idareleri için kamu tüzel kişiliğe sahip olmasını ve bu tüzel kişiliğin yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için var olduğunu, mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden yönetim ilkesine göre karşılandığı ve bu ilkeye bağlı olarak ortaya çıkan sonuçları anlatan bir terimdir. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden üretilerek sunulması amacıyla yerel yönetimlere verilen ayrı kamu tüzel kişiliği, yerel yönetimler için ayrı bir siyasal ve hukuksal bir rejim kesinlikle ortaya koymamaktadır (Karahanoğulları, 2013: 68).⁹⁵

Özerklik konusunda yerel yönetimlere verilecek yetki ve görevlerin sınırları ile özerkliğin uygulamasında her bir ülkenin kendi şartlarına bağlı olarak farklı değişkenler etki etmektedir. Bu bağlamda her bir devletin kuruluş süreç, yönetim geleneği, tarihsel geçmişi, coğrafi şartları, devletin büyüklüğü, devletin yönetim şekli, yerel yönetimlerin kuruluş yapısı, denetim şekli, yetki genişliği ve vesayet ilişkileri gibi vb. değişkenler ülkelerdeki yerel yönetimler için verilen özerkliğin sınırlarının çizilmesinde etkili olmuştur (Himsworth, 2007: 280). Bu nedenle ülkeler arasında her bir ülkenin kendi yönetim anlayışı içinde yerel yönetimlere tanıdığı özerklik fikri ile sınır ve şartlarının belirlenmesi farklılaşmıştır. Bu farklılaşmanın da ortaya çıkması, ülkelerin sahip olduğu farklı ve çeşitli değişkenlerden dolayı ileri geldiği için doğal ve normal bir durum olmaktadır.

Ülkeler arasında özerklik meselesinin algılanış ve uygulanması sosyal, kültürel, siyasal, coğrafi, tarihi birçok nedenden dolayı farklı şekillerde olsa dahi genel çerçevede yerel yönetimlere özerklik tanınmasındaki amaç kararların yerinde ve etkili olarak alınması ve en üst seviyede kamu yararının sağlandığı nitelikli hizmetlerin halkın beklentilerine göre üretilmesidir. Bu çerçevede Türkiye’deki genel uygulamaya bakıldığında yerel yönetimlere hem idari hem de mali yönlerden yasal bir özerklik verilmeye çalışılmıştır. Böylece merkezin yerele müdahale etmediği, halkının beklenti ve önceliklerine göre hizmetlerin belirlendiği, bireylerin kendi istediklerine uygun hizmetleri alabildiği daha güçlü ve özerk yerel idareler kurulmaya çalışılmaktadır. Böylece merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki bu tür kurumsal ilişki ve sistemin kurulduğu yerleşim yerlerinin refah düzeyi, demokratikleşmesi ve yönetime katılım konularında diğer yerleşim yerlerine göre daha fazla olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264-265).

2.3.5.2. Yerel Özerklik Bağlamında Hizmetlerin Gelişimi

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin hem idari hem de mali yönden özerk olmaları sadece yönetime katılım, demokratikleşmenin yayılması ile sınırlı kalmayıp yerel alandaki

⁹⁵Yerel yönetimlerin özerkliğindeki özerklik terimi, ayrı bir hukuki rejim farklılığı olmamaktadır. Buna örnek olarak tüm “mahalli idarelerin personel rejimi, genel idarenin personel rejimini düzenleyen Devlet Memurları Kanunu’nu tabidir. Devlet Memurları Kanunu’nu temel alan düzenlemeler, yerinden yönetim ilkesi ile bağdaştığı oranda mahalli idareler personeline de uygulanacaktır. Örnek karara konu olan olayda özelleştirme sırasında kamu personelinin bir bölümü ihtiyaç fazlası olarak değerlendirilip diğer idari birimlere aktarılmaktadır. Bunu düzenleyen Başbakanlık genelgesinin kapsamına mahalli idarelerin alınıp alınamayacağı uyuşmazlık konusu olmuştur. Danıştay, mahalli idarelerin de Devlet Memurları Kanunu’ndaki personel rejimine tabi olduklarından yola çıkarak iptal istemini reddetmiştir”(Karahanoğulları, 2013: 69).

hizmetlerin sunumu ve dağılımı ile de ilgili olmaktadır. Yerel alandaki hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde, en yakın birim tarafından en uygun yöntemle sunulmasının amaçlandığı bir durumda yerel yönetimlerin özerkliği önem arz etmiştir. Bu bakımdan yerel halkın ortak ihtiyaçlarına cevap veren, hizmetlerde etkin olan, kaynak kullanımında verimliliği sağlayan ve yönetimde katılımının gerçekleştiği noktalarda yerel yönetimlerin özerkliği önem arz etmektedir.

Yasanın belirlediği sınırlar dâhilinde yerel yönetimlere getirilen özerklik ölçüsü hizmetlerde aranan nitelik, verimlilik ve etkililik ilkelerinde doğrudan etkili olmaktadır. Yerel alandaki hizmetlerin üretiminde yerel yönetimlerin bağlı olduğu kaynak kullanımı konusunda yerel yönetimlerin özerklik noktası öne çıkmaktadır. Mali özerklik şeklinde karşımıza çıkan bu durum hizmetlerin üretiminde gerekli olan kaynaklar ile yasal sınırlar içinde kendi karar organları eliyle hizmet sunumunda yerel yönetimlerin harcama yapma yetkisine sahip olabilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 263). Bu bakımdan yerel yönetimlere tanınan ve verilen özerklik ile bunun sınır ve düzeyi hem hizmetlerin üretiminde hem de dağılımında temel etkenler arasındadır. Yerel yönetimlerde hizmetin durumu, paylaşımı ve sınırları çoğu şartlarda özerkliğin sınırlarıyla beraber hareket etmektedir.

Hizmet sunumunda yeterli miktarda kaynak ile kullanıma ilişkin yetkilere sahip olma yerel özerkliğin tanındığı kapsam ve sınırlarla bağlı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin bulunduğu yer ve bölgelerde ihtiyaç duyulan sosyal hizmetlerle ilgili çalışmanın yapılmasında kaynakların miktarlarıyla bunlara yönelik imkânların kullanımı etkili olmuştur. Örneğin belediyelerin çocuk, yaşlı, kadın gibi dezavantajlı gruplara ya da çeşitli ihtiyaç sahibi kesimlere yapacağı sosyal yardım ve hizmetlerde mali bakımdan bu idarelerin bağımsız olması en büyük etkenlerdendir. Kaynak bağımlılığı ile buna ilişkin karar ve politikalarda bağımsız olabilen yerel yönetim birimleri yapacağı hizmetler o derecede hızlı, esnek ve yerinde bir hareket alanına sahip olabilmektedir.

İnsan onuruna yakışan bir hayat standardı sunmayı amaçlayan sosyal hizmetlerin yerelleşmesinde merkez ile yerel yönetim arasında dağılımı yapılan görev ve sorumluluklara ilişkin tartışmalar günümüzde hala devam eden bir durumdur. Bu arayışlarda yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını azaltıcı kaynak ve yetkilerin olması gerektiği konusu yönetimlere tanınan özerkliğin kapsamıyla bağlı olarak gerçekleşeceği belirtilmektedir. Bu nedenle hizmetlerin hem halka yakınlık ilkesine göre dağılımının hem de kaynakların kullanımı idari ve mali özerklik ölçütlerinin dikkate alınarak sağlanmasının gerekliliği savunulmaktadır. Dolayısıyla bu arayış ve tartışmalarda belirli alanlar dışında sosyal hizmetlerle diğer hizmet türlerinin çoğu kez merkezi yönetim yerine yerel yönetim birimlerine bırakılma beklentisi ortaya çıkmaktadır (Negiz ve Akman, 2013: 49). Çünkü birey ve toplum sorunlarını doğrudan merkezine alan, bireyin desteklenerek kapasitesinin artmasına ve geleceğini kazanmasına yardımcı olan sosyal hizmetlerin yine insana en yakın olan yönetim kademesi tarafından sunulması yerinde olmaktadır.

İhtiyaç temelli olan, sosyal adaletin gerçekleşerek sürdürülmesine katkı sağlayan, vatandaş odaklı çalışan, fırsat ve imkânlar tanıyan sosyal hizmetlerin (Skegg, 2005: 669)

yerel yönetim birimlerce yürütülmesi bu yönetimlerin hem kaynak hem de idari anlamda özerk ve demokratik bir yapıda olması büyük bir önem arz etmektedir. Çünkü belediye gibi bu yönetimlerde sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde bireysel dışlanmayı kaldıran, hak mahrumiyetlerini sonlandıran, yerel talepleri karşılayan, kimsesiz ve muhtaçlara yardım eden ve destekleyen çeşitli sosyal hizmet çalışmaları uzunca bir süre yürütülmektedir (Kesgin, 2012b: 75). Buna karşın merkezi yönetim yerel alanda sosyal nitelikli hizmetlere yönelik kaynak, yetki ve görev dağılımında kimi zaman yerel yönetimlere karşı gerekli hassasiyetten uzaklaşabilmektedir. Bu durum yerel hizmetlerin sunulmasından yerel yönetim birimlerinin demokratikleşmesine kadar birçok açıdan olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Merkez ile yerel yönetimler arasındaki hizmet, görev, yetki ve kaynak dağılımı gibi konulara ilişkin paylaşımlarda merkezi yönetimin daha fazla öne çıktığı ve kimi zaman da tek yönlü sonuçların olması eleştirilmiştir. Ancak küreselleşme, yerelleşme gibi fikirlerle gelen sosyal, ekonomik ve siyasal dönüşümler merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin seyrini değiştirerek yeni bir yapının önünü açmıştır. Yeni süreçte merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler değişmiş ve özerklik meselesi de temel ilkeler arasında yerini almıştır. Böylece geline nokta da yerel yönetimlere verilen özerklik, yerel idarelerin merkezi yönetimden talep ettiği bir hak ve yetki statüsü haline gelmiştir. Tanına özerklik yetki ve sınırları, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kendilerine daha özgür, esnek ve rahat bir hareket alanı oluşturma ve yerel halkın kendi kendilerini yönetme ve geliştirme fırsatını yakalamıştır (Keleş, 1992: 13). Dolayısıyla özerklik meselesi, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları hizmetleri sunabilme ve yasayla belirlenen konular dışında bir kısıtlama olmadan faaliyetlerini sürdürebilme imkânı getirilmiştir. Bu durum aynı zamanda demokratikleşme adına demokratik bir zeminde hizmetlerin ortak bir düşünce etrafında belirlenip yürütmesine de olanak vermiştir.

Yerel özerklik, idari ve mali yönden yerel yönetimlerin yereldeki hizmetleri halkın ihtiyaçları doğrultusunda belirleyebilmesini ve mali kaynakları da bu hizmetleri üretme yönünde kullanabilmesini ifade etmektedir. Halk tarafından seçilen üyelerden meydana gelen karar organları vasıtasıyla görev ve sorumluluklar yürüten ve bunlara ait kararları yasal sınırlar içerisinde alabilen ve yine bunlar içinde mali kaynağa ve finansal araçlara yerel yönetimler sahip olmuştur. Bu bakımdan yerel yönetimler demokratikleşmenin ve yerel demokrasinin merkezleri haline gelmiştir. Ancak yerel yönetimlerin günümüzde kendilerine ait gelir kaynaklarının sınırlı oluşu, görevleri ile orantılı tam bir mali kaynağın sağlanamayışı ve vesayet denetiminin artışı sosyal hizmet gibi çeşitli hizmet alanlarının sınırlı kalmasına neden olmuştur. Bu durum demokratikleşme ve hizmetlerdeki yerelleşme eğilimi üzerindeki beklentinin kimi zaman azalmasına yol açmıştır.

Demokrasinin gelişmesi ve yerel halkın yönetimlere katılımının yaygınlaşması yerel idarelere idari ve mali yönlerden tanınan özerklikle yakından ilişkili olmuştur. Çünkü yerel yönetim olarak belediyelerin görevlerini yerine getirirken en fazla ihtiyaç duyduğu konuların başında idari ve mali yönlerden serbestlik, katı denetimden uzak ve yetkilerin kullanılması bakımından esnek olmayı istemişlerdir. Ancak özerklik konusundaki kimi

görüşlere göre merkezi idari vesayet denetimi yoluyla kısıtlanabilmiş kimi durumlarda ise geçici olarak askıya almıştır. Dolayısıyla yerel özerklik ile idari vesayet denetimi ile ters yönlü ve orantılı olmuştur. Bu bakımdan hizmetlerin yerelleşmesi ve yönetimlerin demokrasi içerisinde yerel hizmetleri yürütmesi özerklikle eş değer şeklinde görülmüştür.

Özerkliğin idari ve mali yönden belediye ve diğer yerel yönetim birimlerine tanınması hizmet ve yerelleşme bakımından tam yerinde bir uygulama olarak görülmüştür. Çünkü özerklik, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organları eliyle ve merkezi yönetimin herhangi bir müdahalesine gerek olmadan kaynaklarına göre hizmetler ve ihtiyaçlar konusunda kararlar alabilmesine imkân tanımaktadır. Ayrıca yerel halkın da demokrasinin bir gereği olarak alınan bu kararlara katılıp etkilemesi hem özerklik hem demokratikleşme hem de yerelleşme adına yerel yönetimleri tam olarak halkın yönetimi şekline dönüştürmektedir. Bu bakımdan kendi tüzel kişiliğe haiz yerel yönetimlerin hem seçimle iş başına gelen organlarının olması hem de bu organların serbestçe gerekli hizmet ve çalışmalar için kararları belirleyip uygulaması özerkliğin felsefesine ve varlığına uygun düşmektedir (Alıcı, 2013: 136). Dolayısıyla özerkliğin sınır ve kapsamı hem hizmetlerin belirlenmesini etkilerken hem de bu sürece halk katılımının gerçekleşmesine demokratikleşme adına katkı sağlamaktadır.⁹⁶

Yerel yönetimlere verilen özerkliğin tam olarak varlığından bahsedebilmek için üst makamların herhangi bir onayı alınmadan görev ve sorumlulukları ile ilgili karar alabilmesi ve yerel yönetim organlarının merkezi yönetim karşısında güçlü ve bağımsız olabilmesiyle ilgili bir durum olduğu yönünde bir görüş belirtilmiştir. Ayrıca yerel yönetimler görev ve sorumluluklarını yapabilmek için yeterli düzeyde mali kaynaklara da sahip olması gerekliliği de belirtilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin özerk olması beraberinde hem demokrasinin hem de yerel hizmetlerin yerinde ve etkili bir şekilde işleyebilmesine de zemin hazırlayıp güçlü bir dayanak olacağı savunulmuştur. Çünkü yerel yönetimler hem yerelde hizmet veren hem de demokrasi temelini atıldığı kurumlardır. Bu bağlamda temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin, hizmetlere katılım ve yerellik ilkesinin hayata geçirildiği en uygun yönetim kademeleri olarak yerel yönetim birimleri kabul görmüştür. (Günel vd., 2014: 58).

Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları yasa ile saptanmıştır. Kanunen belirlenen yerel nitelikte üretilecek ortak kamu hizmetleri ve alanlarına ilişkin kararlarda yerel

⁹⁶Alada, yerel yönetimler için tanınan özerkliğin mali ve idari yönleri biraz da serbest piyasa güvencesine yönelik olduğunu savunmuştur. Bu durumu genel olarak şöyle dile getirmiştir: Yerel yönetimlere ait (özellikle büyükşehir belediyesinin) yasaların mali ve ekonomi ile ilgili maddelerine bakıldığında yasaların her birinde “idari” ve “mali” olarak tanımlanmış özerkliğin esasında “*kamu güvencesindeki piyasa serbestisini*” nitelendirip anlamlandırıldığını belirtmiştir (Alada, 2008a: 38). Dolayısıyla Alada’ya göre yerel yönetimlere verilen mali özerklik, yerel yönetimlerin kendi mali kaynaklarını yine kendi karar organları ile merkezi idarenin müdahalesine gerek duymadan belirlemesi anlamına gelirken, mevcut yasal düzenlemelere bakıldığında mali özerkliğin farklı araç ve şekillerde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde demokrasi ve yerelleşme adına benimsenip uygulanması gereken “mali özerklik”, özellikle belediyelerin sorumlu olduğu hizmetlerin finansmanı konusunda borçlanma, özelleştirme gibi özel sermayenin kar elde etme amacına hizmet eden bir araç şeklinde anlamlandırılarak özel sektörün sermaye birikimine katkı yapacak şekilde kurgulana bilinmektedir (Alada, 2008b: 292).

yönetimlerin ilgili karar organları ile organize edilmektedir. Bu bakımdan yerel yönetimlerin müşterek ve ihtiyaç niteliğindeki sunacağı yerel hizmet çeşitlerini belirleme yetkisinin merkezi yönetime ait olmadığı belirtilmiştir. Çünkü yasanın yönetimler arasındaki işbölümü paylaşımında merkezi yönetime yerel nitelikli müşterek ihtiyaçları belirleme görevi vermesi anayasaya aykırı olduğu savunulmuştur. Dolayısıyla merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir görev ve yetki sınırı olmasına bağlı olarak merkezi yönetimin girmeyeceği bir yerel ortak hizmet alanı yani “özerklik çekirdeği” alanı olduğu kabul edilmiştir(Karahanoğulları, 2013: 84-87).⁹⁷ Kaldı ki mali ve idari yönden özerklik verilen yerel yönetimlerin ihtiyaç duyulan hizmetleri belirleyip karar alma yetkisini merkezi yönetimle paylaşması ya da ona bırakması durumunda değil özerk konusu yerel idarelerin kurulmasının bir amacı anlamsızlaştıracaktır.

Merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki denetimlerin ve yaptırımların çok fazla olmadığı devlet idare sistemleri her zaman istenilen bir durum olmuştur. Özerklik ve demokratikleşme eksenli tartışmalarda merkezi yönetimlerin baskıcı tutumları sonucu yerel yönetimleri etkileyip kontrol altına aldıkları savunulmuştur. Özellikle merkezin kontrolündeki genel bütçeden yerel idarelere ayrılan mali kaynaklar ile vesayet denetimi üzerinden bunu gerçekleştirdiği savı üzerinde durulmuştur. Bunun yanında yerel yönetimler de kimi dönemde yerel hizmetleri yerinde ve ihtiyaca göre üretmek yerine siyasal kaygılarla veya merkezi yönetimin etkisi altında yerine getirmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de kimi zaman yerel yönetimlerin bünyesindeki hizmetler ihtiyaç ve ekonomi eksenli olmak yerine siyasal eksenli olmuştur. Bu sebeple de yerel hizmetler gerçekçi olmayan, toplumsal talepten uzak ve kamusal yararı çok fazla taşımayan ve kaynak israfı olan bir nitelikte sunulmuştur. Bu bağlamda başarılı ve iradesi güçlü bir özerk yerel yönetimler ancak yerel demokrasinin yaygınlaştırıldığı ve halkın yönetime etkin olarak katıldığı yerlerde görülmüştür (Aykaç, 1999: 8). Bu tür yaşananlar karşısında Türkiye’de son on beş yıla yakın zamandır yapılan kamu yönetimi reformlarıyla kurulmaya çalışılan yönetim sistemi anlayışı içinde yerel yönetimlerin hem idari hem de mali özerklikleri sağlanmaya çalışılmıştır.⁹⁸

⁹⁷Örneğin “*Anayasa Mahkemesi’nin imar kanununa ilişkin kararında, mahalli idareler için, merkezi idarenin giremeyeceği bir mahalli müşterek ihtiyaç alanı (özerklik çekirdeği) bulunduğu kabul edilmiştir. Karara göre, bir hizmetin hem mahalli müşterek ihtiyaç olma özelliği hem de ülke çapında (ulusal) ihtiyaç olma özelliği taşıyabildiği durumlarda merkezi idare, mahalli idarelerle birlikte görev üstlenebilir, ancak bu durumlarda da mahalli idarenin merkezi idarenin müdahale edemeyeceği bir çekirdek hizmet bulunmaktadır.*”(Karahanoğulları, 2013: 87).

⁹⁸Özerklik konusunun Türkiye’de oldukça fazla bir şekilde tartışıldığı ancak kavramın bir o kadar da kavramsal olarak karıştırıldığını belirten Arıkboğa’ya göre bu karışıklığın iki temel nedeni vardır. Birincisi özerklik ile merkeziyetçiliğin birbirini dışlayan ve kabul etmeyen kavramlar olmasından ileri gelmektedir. Bu bakımdan Türkiye’de merkeziyetçiliği ve politikalarını benimseyenlerin hiç de az olmadığını ve bu politikaların iyi sonuçlar doğuracağını düşünenler oldukça fazladır. Bu nedenle özerklikle ilgili tartışmalar beraberinde farklı boyut ve türdeki politikaların karşı karşıya geldiği bir alan olmuştur. İkinci neden ise Kürt konusudur. Arıkboğa’ya göre bu konu, dalga boyutuyla ilgili bir konudur. Bu ikinci nedende siyasal özerklik ile yerel yönetimlerin özerkliği tartışmaları birbirine karıştırılmaktadır. Konu netleştirilmediği sürece de yapılan bu tartışmalardan faydalı sonuçlar elde etmek mümkün değildir. Ayrıca bu karışıklığın devam etmesi merkeziyetçi yaklaşımı savunan taraftarlara önemli bir rant sağlamaktadır (Arıkboğa, 2015:

Yürürlüğe giren 6360 sayılı yeni Büyükşehir Yasası ile yerel yönetimlere yönelik sıkça yapılan yerel demokrasi, yerel yönetim ve mahalli hizmetler konusundaki yönetişim, verimlilik ve özerklik gibi konular daha fazla öne çıkarılmıştır. Yasa ile getirilen yeni yerel yönetim idari şekilleri ile düzenlemeleri yerel yönetimler için büyük bir değer ve anlam ifade etmiştir. Çünkü yaşanan değişim ve değişiklikler yerel yönetimlerin özerkliklerini daha da güçlendirmiştir. Böylece yasa Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde yerel idarelerdeki il, ilçe ve köy ayrımı sayıları azaltılarak merkezin vali üzerinden yürüttüğü denetleme yetkisi ve alanı kısıtlanmıştır. Yasayla gelen “bütünşehir” uygulamasında “güçlü belediye başkanı” modeline geçilmiştir (Karasu, 2013b: 138). Sonuç olarak da 6360 sayılı yasa ile yerel yönetimler için hem yetkili hem de sorumlu bir yerel yönetici modeli uygulaması başlamıştır.

İdari özerklik noktasında yeni büyükşehir yasasının belde belediyeleri ile köy ve il özel idarelerin kaldırılmasının yerel demokrasi bağlamında bir eleştiri getirilmesi karşısında yasanın mali özerklik bakımından yerel yönetimlere getirdiği düzenlemede olumlu karşılanmıştır. 6360 sayılı yasa ile yerel yönetimlerin mali kaynak ve gelir bölüşüm noktasında daha da güçlü bir konuma getirilmiştir. Belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden aldıkları pay arttırılmış ve diğer gelir kaynak oranları da yeniden düzenlenmiştir. Bu bakımdan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sürekli tartışılan kaynak paylaşımı sorununu çözme konusunda önemli bir adım atılmıştır. Bu adımın aynı zamanda yereldeki hizmetlerin yürütülmesi, bütünlüğü, paylaşımı vb. konularda olumlu yansımaları da amaçlanmıştır.

7). Ulusoy ve Akdemir’e göre özerklik tartışmaları, sadece mali ve idari konular üzerinden yapılmakta olup başka bir tartışma konusu dışına çıkılamaz. Bu iki konuda sadece yerel hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimlerin sahip olduğu mali kaynak miktarlarının yeterli olup olamayacağı ile merkezi yönetimin yasal çerçeve sınırları içerisinde yerel yönetimler üzerinde yürüttüğü vesayet denetiminin düzeyine yönelik getirilen eleştiriler şeklinde yapılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 263).

BÖLÜM 3: KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN SOSYAL HİZMET ALANINDAKİ GÖREV, İMKÂN VE KAPASİTESİ

Bu bölümde belediyeçilik alanındaki sosyal hizmetler ile diğer hizmetlerden sorumlu olan belediye idarecileri ile uygulayıcılarının ortaya koyduğu tespit ve eleştiriler çerçevesinde Konya Büyükşehir Belediyesi'nin (KBB) yeni yönetim şekli, kapasitesi ve rolleri, sosyal hizmetlerin yerleştirilmesi bağlamında değerlendirilecektir.

3.1. Alan Araştırması Hakkında

Alan araştırmasının yapıldığı Konya ili hem sosyal belediyeçilik adına yürüttüğü sosyal hizmet ve yardımlarla hem de stratejik coğrafi konumu itibariyle önemli kentler arasında yerini almıştır. Ayrıca tarihi geçmişi, sosyal ve kültürel dokusu ile ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından hem geçmiş hem de günümüz itibariyle Anadolu'nun doğudan batıya doğru ilerleyişinde önemli bir geçiş merkezi olmuştur. Dolayısıyla hem yönetim hem de sosyal ve kültürel alanlarla ilişkili konularda zengin bir bilgi, deneyim ve tecrübenin bir arada olduğu şehirlerden birisi olan Konya, alan çalışması yapmak için önemli imkân ve sahaya sahiptir.

Konya ili alan araştırması için gerekli deneyim ve tecrübeye çalışmacıya sunma konusunda cömert bir şehirdir. Çünkü Türkiye'de yerel yönetim alanında uygulanmaya konulan ve Anayasal dayanağa da sahip özel bir yönetim şekli olan Büyükşehir Belediye yönetim biçimine geçen öncelikli şehirden bir tanesidir. Ayrıca bu şehir çeyrek asırdan daha fazla bir süredir sosyal belediyeçilik alanında çeşitli faaliyetleri yürüten ve bu alanda kendini kanıtlamış olan bir Büyükşehir Belediyesidir. Nitekim yönetim bağlamında da coğrafi konumu, yüzölçümü ve kırsal alanın genişliği itibariyle de Türkiye'nin en büyük kenti olması kendine has bir diğer niteliğini de ortaya koymaktadır. Bu nedenle saha çalışması için Konya şehri tercih edilmiştir.

Yapılan saha çalışmasında yüz yüze ve derinlemesine görüşme tekniği kullanılmıştır. Metodolojik yönü nitel olan bu çalışmanın veri toplama aşaması, katılımcıların belediyelerdeki çalışma bürolarında yapılan görüşmelerle gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte belediye başkanları, başkan yardımcısı, müşavir, genel sekreter yardımcısı, daire başkanları, şube müdürleri, şef, uzman personel, memur, kent konseyi üyesi, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında belediyelerde çalışan sivil toplum gönüllüsü ile ortalama iki saati geçen derinlemesine görüşme ile gözlemler yapılmıştır. Araştırma sürecinde bazı nedenlerden kaynaklı farklı günlerde üç dört kez tekrar eden ziyaret ve görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Aşağıda tablo1'de katılımcılara ilişkin bazı demografik bilgiler verilmiştir.

Tablo 1. Katılımcı Yaş Dağılımı

e sorumluluk	Frekans	Yüz (%)
(30-40)	5	22,73
(41-50)	6	27,27
(51-65)	11	50
Toplam	22	100

Kaynak: Katılımcı Beyanları (2017)

Araştırmada yer alan 22 gönüllü katılımcının yaş dağılımına bakıldığında katılımcıların yarısı elli yaş üstü kişilerden oluşmaktadır. Geriye kalan katılımcıların yüzde 22,73'ü otuz ile kırk yaş arası son kalan yüzdelik dilim ise kırk bir ile elli yaş arası katılımcılardan oluşmaktadır. Dolayısıyla araştırmada yer alan katılımcılardan büyük bir kısmı yöneticilik ile çalışılan belediye hizmet alanında belirli bir tecrübe ve birikime sahip kişilerdir. Bunların yanında tablo 2' de ise katılımcıların cinsiyet dağılımlarına yer verilmiştir.

Tablo 2. Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı

Cinsiyet	Frekans	Yüzde (%)
Kadın	4	18,18
Erkek	18	81,82
Toplam	22	100

Kaynak: Katılımcı Beyanları (2017)

Cinsiyetleri bağlamında katılımcıların çoğunluğu erkeklerden oluşmuştur. Bunun nedeni belediyelerdeki yöneticiler ağırlıklı olarak erkeklerden meydana gelmiş olmasıdır. Dolayısıyla araştırmada yer alan katılımcılardan sadece % 18,18'i bayandır.

Gerçekleştirilen mülakatlara katılan 22 katılımcı, belediyelerin sosyal hizmet birimlerinde çalışanlar ile bu birimden sorumlu olan idarecilerden meydana gelmektedir. Ayrıca daha önceden bu birimde çalışmış ve belediyelerin diğer hizmet birimlerindeki pozisyonlarda bulunan yönetici ve çalışanlara da ulaşılmıştır. Aşağıdaki tablo 3'te katılımcıların belediyeler ile belediyelerdeki sosyal hizmet biriminin hangi pozisyonunda çalıştıklarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 3. Katılımcıların Çalışma Pozisyonları

POZİSYONU	SAYISI	YÜZDE (%)
Belediye Başkanı	5	22,73
Belediye Başkan Yardımcısı	1	4,54
Müşavir	1	4,54
Genel Sekreter Yardımcısı	1	4,54
Daire Başkanı	2	9,08
Şube Müdürü	6	27,27
Şef	1	4,54
Sosyal Hizmet Uzmanı	2	9,08
Memur	1	4,54
Kent Konsey Üyesi	1	4,54
Sivil Toplum Gönüllüsü	1	4,54
TOPLAM	22	100

Kaynak: Katılımcı Beyanları (2017)

Tablo 3'e göre görüşmelerde yer alan gönüllü katılımcılardan 5 tanesi belediye başkanı, 6 tanesi sosyal hizmet birimlerinde şube müdürü, 2 tanesi daire başkanı diğer 2 kişi ise sosyal hizmet uzmanıdır. Geriye kalan birer kişiler ise belediye başkan yardımcısı ile genel sekreter yardımcısı, müşavir, şef, memur, kent konsey üyesi ile gönüllü çalışandan meydana gelmektedir.

Mülakata katılan gönüllü katılımcıların % 27'si şube müdürü iken % 22'si de belediye başkanıdır. Bunların yanındakatılımcıların % 9'u sosyal hizmet uzmanı iken diğer % 9'luk kesimi de daire başkanıdır. Ayrıca belediyelerin sosyal hizmet birimleri içerisinde

şef, memur gibi farklı pozisyonlarda çalışanlar da diğer geriye kalan % 4,54'lük kesimleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla fikir ve görüşleri ile yerel idarelerindeki sosyal hizmetlerin mevcut durumu hakkında değerlendirmelerde bulunan katılımcıların çoğunluğu bu alandayöneticilik yapan kişilerden oluşmaktadır.

Araştırma sürecinde katılımcılarayarı yapılandırılmış sorular yöneltilerek fikir ve görüşlere ulaşılmıştır. Yüz yüze yapılan görüşmelerde katılımcıların verdiği izin çerçevesindeyaptığı değerlendirmeler cihaz yardımıyla kayıt altına alınmıştır. Bazı katılımcılar ise izin vermediği için değerlendirmeler kısa notlar şeklinde yazılı olarak tutulmuştur. Bunların yanındakimi katılımcılar da önceden verdikleri görüşme onayından randevu günü vazgeçerek görüşmeyi iptal etmişlerdir.

Görüşme esnasında yönetilen yarı yapılandırılmış sorular,mülakat öncesi belediyelere farklı tarihlerde gerçekleştirilen ziyaretlerde yapılan gözlemler ile ön görüşmeler ve alan tartışmalarından hareketle hazırlanmıştır. Bu bağlamda sosyal hizmetlerin yerelleşmesi sürecinde belediyelerin personel ve örgütlenme durumu, müracaatçı grupların temel sorunları, hizmetlerde mükerrerlik ve koordinasyon sorunu, bütçe yeterliliği ile yeni yönetim modelinde Büyükşehir Belediyesinin görev ve fonksiyonları ile hizmetlerin dağılım ve paylaşımı konuları üzerinden yarı yapılandırılmış sorular yöneltilmiştir. Mülakatlarda konu ve tartışmalara bağlı kalmak şartıyla görüşmenin akışı ile katılımcının değerlendirmeleri yönünde sorular daha kolay ve anlaşılır şekilde açık uçlu, tarafsız bir şekilde sondalamalarla genişletilmiştir. Genel olarak tüm katılımcıların sosyal hizmetlerin yerelleşmesi sürecinin doğru bir tercih ve yöntem olduğu ancak bu alanın tanınırlığı ile farkındalığının henüz daha yeni olduğu ortak fikirleri arasındadır.

3.2. Konya Kent Profili

Ortaçağ döneminin önemli şehirleri arasında yer alan Konya, bu önemini Anadolu Selçuklu Devleti'nin başkenti olması ile perçinlemiş ve Osmanlı Devleti'nde de haberleşme açısından önemi yanında, askerlik amaçlı, hac başta olmak üzere seyahat gibi yolculuklar ile devlet görevlileri ve ticaret erbapları için güvenli bir liman olmuştur (Çaycı, 2016: 139). Bu yönüyle insanlık tarihi kadar eski bir geçmişi olan, Anadolu'daki medeniyetlerin izlerini taşıyan, Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî'ye ev sahipliği yapan tarihi ve turistik bir şehirdir.

Bu bağlamda Dünya üzerinde, tarihteki en eski yerleşim yerlerinden birisi olan "Çatalhöyük" Konya'da bulunmaktadır. Orta Anadolu'da ilk tarıma dayalı yerleşim yeri olma özelliği nedeniyle Çatalhöyük, 2012 yılında UNESCO tarafından "UNESCO Dünya Miras Listesi" ne alınmıştır (unesco.org, 2017). Ayrıca 2016 yılında, 57 ülkenin üye olduğu İslam İşbirliği Teşkilatı tarafından "İslam Dünyası Turizm Başkenti" ilan edilmiş olması, Konya'nın tarihi, sosyal, kültürel, idare gibi alanlardaki yapısı ile tecrübe ve birikimlerinin gelecekte kurulacak kent yönetim modelleri için büyük bir marka değeri taşıdığına dikkat çekilmiştir.⁹⁹

⁹⁹ turizmbaskenti.konya.bel.tr. Erişim tarihi: 27.01.2017.

3.2.1. Nüfusu, İlçeleri ve Yüzölçümü

Türkiye'nin en gelişmiş şehirleri arasında bulunan Konya, 40,418 km² yüzölçümü ile Türkiye'nin en büyük şehridir. Ayrıca 31 ilçe ile 2.161.303 nüfusa sahip olan Konya, Türkiye'nin en kalabalık yedinci şehridir.

Aşağıda tablo 4'te Konya'nın ilçeleri ile ilçelerine ait nüfus dağılımlarına yer verilmiştir. Bu ilçeler arasında Selçuklu, Meram ve Karatay ilçeleri merkez olan üç ilçedir. Merkez ilçeler arasında 622.486 kişi nüfusa sahip Selçuklu ilçesi hem merkez ilçeler hem de diğer çevre ilçeler arasında Konya'nın en büyük ilçesidir. Buna karşın nüfus bakımından Konya'nın en küçük ilçesi ise 1509 kişi ile Yalınhüyük ilçesidir. Dolayısıyla Selçuklu ilçesinde yaşayan nüfus sayısı, toplam nüfusunun yaklaşık % 29'una denk gelmektedir. Bunun yanımda merkez ilçeler dışında 142.818 kişi ile Ereğli ilçesi, çevre ilçeler arasında Konya'nın en büyük ilçesidir.

Konya'nın bazı ilçelerinin toplam nüfusuna bakıldığı zaman Türkiye'nin birçok ilinden daha fazla nüfusa sahip olduğu görülmektedir. Bu ilçeler arasında merkez Selçuklu ve Meram ilçeleri ile çevre ilçeleri arasındaki Ereğli ilçesi dikkat çekmektedir. Bu ilçelerden Selçuklu ilçesi Çanakkale, Bolu, Kütahya, Isparta, Karabük ve Yalova gibi birçok ilden daha fazla nüfusa sahipken Ereğli ilçesi de Bayburt, Tunceli gibi bazı illerin sahip olduğu nüfus sayısından daha fazla nüfusa sahip bir ilçedir.¹⁰⁰

Tablo 4. Konya'nın İlçeleri ve Nüfus Dağılımları

İlçe Adı	Erkek	Kadın	Toplam Nüfus
Akşehir	46.160	48.072	94.232
Beyşehir	36.147	36.200	72.347
Bozkır	12.912	13.525	26.437
Cihanbeyli	26.432	26.762	53.194
Çumra	32.847	32.989	65.836
Doğanhisar	7.906	8.555	16.461
Ereğli	71.559	71.259	142.818
Hadim	6.219	6.156	12.375
Ilgın	27.427	27.780	55.207

¹⁰⁰ Konya'nın merkez Selçuklu ilçesinin sahip olduğu nüfus (622.846) Zonguldak (597.524), Kütahya (573.642), Çorum, Osmaniye, Çanakkale (519.793), Giresun, Isparta (427.324), Yozgat, Edirne (401.701), Kastamonu (376.945), Kırklareli (351.684), Düzcce, Niğde, Amasya, Rize (331.048), Bolu (299.896), Sinop (205.478) gibi illerden fazladır. Merkez ilçe dışındaki Ereğli İlçesi ise Tunceli (82.193), Bayburt (90.154), Ardahan (98.335), Kilis (130.825) illerinden daha fazla nüfusa sahiptir (<http://www.tuik.gov.tr/Start.do>).

Tablo 4'ün devamıdır

Kadınhanı	16.302	15.982	32.284
Karapınar	24.980	24.656	49.636
Kulu	24.763	25.033	49.796
Sarayönü	13.147	13.352	26.499
Seydişehir	32.778	32.047	64.825
Yunak	11.166	11.419	22.585
Akören	3.136	3.268	6.404
Altınekin	7.112	7.029	14.141
Derebucak	3.282	3.269	6.551
Hüyük	7.690	8.113	15.803
Karatay*	155.720	153.263	308.983
Meram*	171.943	174.423	346.366
Selçuklu*	306.351	316.495	622.846
Taşkent	3.121	3.178	6.299
Ahırılı	2.203	2.358	4.561
Çeltik	4.941	4.802	9.743
Derbent	2.112	2.233	4.345
Emirgazi	4.394	4.368	8.762
Güneysınır	4.783	4.763	9.546
Halkapınar	2.135	2.167	4.302
Tuzlukçu	3.228	3.382	6.610
Yahhüyük	735	774	1.509
TOPLAM	1.073.631	1.087.672	2.161.303

* Merkez ilçe

Kaynak: TÜİK, 2017

Konya nüfusunun il mülki sınırları içerisindeki dağılımı ele alındığında toplam nüfusun yaklaşık % 41'i çevre ilçelerde yaşamaktadır. Bu durum tablo 5'te verilen Konya'nın merkez ile çevre ilçelerindeki nüfus dağılımında görülmektedir.

Tablo 5. Konya Merkez ve Çevre İlçe Nüfus Dağılımı

2016 Yılı Toplam Nüfus	Merkez İlçeler	Çevre İlçeler
2.161.303	1.277.835	883.468

Kaynak: TÜİK, 2017

2012 yılında düzenlenen 6360 sayılı BŞB Yasası ile Büyükşehir Belediyeleri'nin kurulduğu kentlerdeki kırsal alanların belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliği sonlandırılmıştır. Böylece yasa gereğince Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu illerde kır-kent nüfus ayrımı sonlandırılmıştır. Dolayısıyla Konya'da yasa gereği çeşitli belde belediyeleri ile köyler kaldırılarak il genelinde tüm nüfus kentleştirilmiştir. Bu bağlamda tablo 3 incelendiğinde yasa öncesi 2011 yılında Konya'da 510.568 kişi kırsal alandaki belde ve köylerde yaşarken, bu nüfus yasayla birlikte kentli nüfusa dâhil edilmiştir. Nitekim yasa öncesinde Konya'daki mevcut kırsal nüfus, toplam nüfusun % 24.95'ine denk gelmiştir. Ancak 2012 yılında çıkarılan Büyükşehir Yasası sonucunda kapatılan 584 köyle birlikte kırsal nüfus kalmamıştır. Bu durum, aşağıdaki tablo 6' da yasa önce ve sonrasındaki bazı yıllara ait il ve ilçe merkezleri ile belde ve köylerdeki nüfus sayısı ile dağılım oranlarına yer verilerek belirtilmiştir.

Tablo 6. 2011-2016 Yılları Arası Konya İl ve İlçe Merkezleri ile Belde ve Köy Nüfusu

YILLAR	İl ve İlçe Merkezleri Nüfusu	Belde ve Köy Nüfusu	İl ve İlçe Merkezlerinin Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%)	Belde ve Köy Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%)	TOPLAM
2011	1.527.937	510.568	74.95	25.05	2.038.555
2012	1.563.863	488.418	76.2	23.8	2.052.281
2013	2.079.225	-	100	-	2.079.225
2014	2.108.808	-	100	-	2.108.808
2015	2.130.544	-	100	-	2.130.544
2016	2.161.303	-	100	-	2.161.303

Kaynak: TÜİK - Seçilmiş Göstergelerle Konya 2013.
(<http://www.tuik.gov.tr/ilGostergeleri/iller/KONYA.pdf>)

Yüzölçümü bakımında Türkiye'nin en büyük ili olan Konya'nın bazı ilçelerine olan uzaklığı, kimi şehirlerarası uzaklık mesafesinden daha fazladır. Bu durum aşağıda verilen tablo 7'de daha kolay bir şekilde anlaşılmaktadır. Tabloya göre Konya'nın Halkapınar ilçesinin il merkezine olan uzaklığı 173 kilometre iken Çeltik ilçesine olan uzaklığı 193 kilometredir. Bu iki ilçenin birbirine olan uzaklığı ise ortalama 356 kilometredir. Bir başka örnekte ise Konya'nın Taşkent ile Kulu ilçeleri arasındaki uzaklık mesafesi ortalama 283 kilometredir. Ayrıca Konya'nın kuzey-güney yönlü il sınırları arası kuş uçuşu mesafe ortalama 291 kilometreyken karayolu mesafesi ise yaklaşık 360 kilometredir. Buna karşın bazı iller arasında uzaklık mesafesine bakıldığında zaman ise Konya'nın Karaman ili ile ortalama uzaklık mesafesi 110 kilometre, Ankara ile ortalama uzaklık mesafesi 300 kilometredir (google.com.tr/maps, 2017). Dolayısıyla

coğrafi konum ve yüzölçümü bakımından Konya'nın merkezi ile ilçeleri arasındaki uzaklık mesafesi birçok şehre göre fazladır.

Şekil 1. Konya Haritası



Kaynak: <https://www.google.com.tr/>

Tablo 7. Konya ile İlçeleri Arasındaki Uzaklık Mesafesi (Km)

İlçe Adı	Uzaklığı	İlçe Adı	Uzaklığı	İlçe Adı	Uzaklığı
Ahırlı	119	Derbent	76	İlgın	89
Akören	68	Derebucak	140	Kadınhanı	58
Akşehir	131	Doğanhisar	103	Karapınar	102

Tablo 7'nin devamıdır

Altınekin	65	Emirgazi	151	Kulu	148
Beyşehir	90	Ereğli	153	Sarayönü	48
Bozkır	129	Güneysınır	87	Seydişehir	107
Cihanbeyli	98	Hadim	135	Taşkent	145
Çeltik*	191	Halkapınar	173	Tuzlukçu	127
Çumra	59	Hüyük	96	Yalıhüyük	114
Yunak	170	Meram	4	Karatay	4
Selçuklu	3	* İl merkezine en uzak olan ilçe.			

Kaynak: Karayolları Genel Müdürlüğü.

(http://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf)

3.2.2. Kentteki En Önemli Aktör: Konya Büyükşehir Belediyesi

1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de yereldeki metropol alanların yönetimine yönelik hazırlanan ve zamanla da geliştirilen Büyükşehir Belediye yönetim modeli, 1987 yılında Konya'da uygulanmaya başlanılmıştır. Bu tarihten önce "Konya Belediyesi" ismi altında merkezibir Belediye olarak varlığını korumuştur. Dolayısıyla Konya BŞB, 20.06.1987 tarih ve 3399 sayılı Kanun ile birlikte Meram, Selçuklu ve Karatay ilçelerinden meydana gelen ve özel bir yönetim şekli olan "Büyükşehir" statüsüne kavuşturulmuştur. Böylece ulaşımdan çevreye, alt yapıdan sosyal yardım, eğitim ve kültürel hizmetlere kadar geniş bir alanda hizmetlerin sunulması hedeflenmiştir (Konya BŞB 2015-2019 Stratejik Planı, 2017: 7).

Kurulduğu yıldan itibaren hem yönetim hem de hizmetler bağlamında değişen ve geliştirilen Konya BŞB, 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile önceki hizmetlerine kıyasla yeni görev ve sorumlulukları yerine getirmiştir. Ancak 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile hem yönetim modeli hem de hizmet kapsamı bakımından yerel halkın ve BŞB idarecilerinin ilk kez karşılaştığı, çeşitli tartışmalar ile eleştirilerin yapıldığı ve farklı yenilikler ile hizmetlerin hayata geçirilmesinin amaçlandığı yeni bir yönetim modeli getirilmiştir.

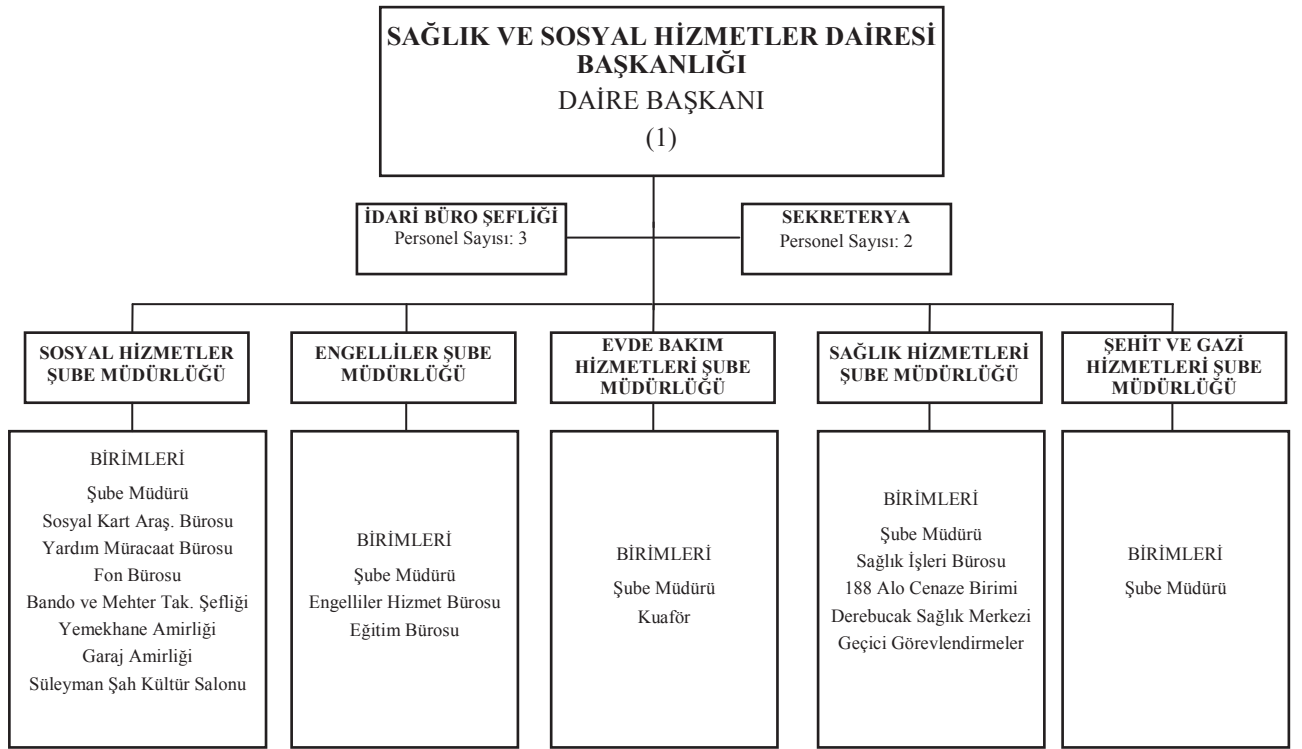
3.3. Sosyal Hizmetlerin Yürütülmesinde Konya Büyükşehir Belediyesinin İmkân ve Kapasitesi

Belediye ağız ile konuşmak olmaz. Sosyal hizmetlerin sürdürülmesine en önemli yerel yönetim birimi olan BŞB, Konya özelinde de önemli hizmetleri geçmişten günümüze sürdürmektedir. Özellikle belediye birimleri içerisinde Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Dairesi Başkanlığı görev ve sorumluluk alanında sürdürülen bu hizmetlerin her geçen gün alanını genişlettiği görülmektedir. Bu daire başkanlığı bünyesinde kentin tüm il sınırları

içerisinde sosyal hizmetler ile faaliyet alanları belirlenerek çeşitli nitelikteki sosyal hizmet çalışmaları yürütülmektedir.

Konya Büyükşehir Belediyesi, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, sosyal hizmet alanlarında çeşitli nitelikte birçok çalışması bulunmaktadır. Bunun yanında etkinlik, tören, organizasyon gibi diğer çeşitli faaliyetleri de bünyesinde kurduğu müdürlükler bünyesinde yürütmektedir. Dolayısıyla Konya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nda Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Engelliler Şube Müdürlüğü, Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğü, Evde Bakım Hizmetleri Şube Müdürlüğü ve Şehit ve Gazi Hizmetleri Şube Müdürlüğü olmak üzere beş şube müdürlüğü kurulmuştur.

Şekil 2. Konya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı



Kaynak: KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 2017.

Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesindeki tüm birim şube müdürlüğü personeli dâhil olmak üzere toplam 112 personel bulunmaktadır (08,KB,53,ÜY). Yapılan sosyal hizmet uygulamalarında belediyenin sahip olduğu

katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışı ile adalet ve dürüstlükten ödün vermeme kararlılığı içerisinde kaynakları planlı, programlı, etkili ve verimli kullanılarak, kent ve kent sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını gidermek suretiyle, yüksek kalite standartlarında yaşam düzeyi sunarak insanımızı tarihi, kültürel ve ekonomik zenginliklere kavuşturmak (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 19)

misyonunu göz önünde tutmaya çalışmaktadır.

Toplumsal sosyal refah ve huzuru ile ilgili olarak her türlü faaliyet ve çalışmalarda doğrudan sorumlu olan belediyeler, yerel halkın güven ortamında ve rahat yaşam koşullarında hayatlarını idame ettirebilmeleri için faaliyet alanları oluşturmaktadır. Sosyal belediyeçiliği ön plana çıkaran bir anlayış içerisinde halkımızın ihtiyaçlarına çözümler geliştirmek şehrimiz

adına yapılacak hizmetler sıralamasında en önlere yer almalıdır. Sosyal belediyeçilik insanın doğumundan önce başlayıp doğumundan sonra da devam edip, vefatına kadar hayatın her safhasını içine alan bir anlayışı kapsamaktadır.

Bu düşünceden hareketle, belediye sahip olduğu *sosyal belediyeçilik anlayışı* şu şekilde açıklamaktadır (KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 2017) :

Anayasal bir görev olan sosyal devlet prensiplerini hayata geçirmek,
Güven ortamında mutlu ve huzurlu bir şehir kurmak,
Fiziki, sosyal ve kültürel belediyeçilik birlikteliğini sağlamak,
Kentin imkânlarını şehir sakinleriyle paylaşmak,
Şehirde aç ve açıkta kimseyi bırakmamak.

Devletin ‘Sosyal Devlet’ vasfına sahip olması, halkın sosyal refahıyla ilgilenmesini ve bu amaçla sosyal politikalar geliştirip uygulamasını gerektirdiği gibi, belediyelerde birer kamu kurumu olduklarından, onların da halkın sosyal refahıyla ilgilenmeleri temel görevleri arasında yer alır. Bu düşünce çerçevesinde belediyenin benimsemiş olduğu *sosyal hizmet anlayışı* şöyle belirtilmektedir (KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 2017.) :

Şehrin imkânlarını ve değerlerini adil bir şekilde vatandaş ile paylaşmak,
Teknolojik imkânları kullanmak ve dijital hizmetler vermek,
Mahallinde hizmet vermek,
Sağ elin verdiğini sol elin görmemesi prensibi,
İnsan onurunu zedelememek.

3.3.1. Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımlara İlişkin Görev ve Yükümlülükleri

Türkiye’de sosyal hizmet alanlarına yönelik olarak yürütülen çeşitli türde birçok hizmet bulunmaktadır. Bu sosyal hizmetlerin büyük bir bölümünü mikro boyutuyla belediyeler makro boyutuyla da büyükşehir belediyeleri üstlenmiştir. Bu nedenle yerel alanlarda sosyal hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir hizmeti en belirgin bir şekilde büyükşehir belediyeleri üstlenmektedir. Bu belediyelerin bünyesindeki sosyal hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine, gereksinimlerine göre rasyonel bir biçimde, en kısa sürede, etkili ve verimli bir şekilde ulaştırılması gerekmektedir. Bu bakımdan büyükşehir belediyeleri yoksullara, yaşlılara, çocuklara, kadınlara, engellilere vb. dezavantajlı gruplara sosyal hizmet ve yardımları götürmekle yükümlüdür.

Büyükşehir Belediyelerinin sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin yürüteceği hizmetler 5216 sayılı yasa ile belirlenmiştir. Buna göre KBB’nin genel çerçevede sosyal hizmet ve Sosyal yardımlara ilişkin görev ve sorumlulukları 5216 sayılı yasanın emredici şu maddeleri bağlamında yerine getirilmektedir:

Yasanın yedinci maddesinin ‘v’ bendi gereği Büyükşehir Belediyeleri:

sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işletmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapma

zorunluluğu bulunmaktadır.

Yasanın aynı maddesinin ‘d’ bendi gereği Büyükşehir Belediyeleri:

775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları

açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak

durumundadır.

Yasanın diğer maddelerinde deBüyükşehir Belediyeleri,

Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak(madde 7/n), Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek(madde 7/s)ve Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek(madde 7/e)

şeklindesosyal hizmet alanlarında sorumlulukları vardır.

Yasanın on sekizinci maddesinin ‘m’ bendi Büyükşehir Belediye başkanına *“Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak”* şeklinde bir görev de yüklemiştir.

Sosyal hizmet alanlarında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası dışında Büyükşehir Belediyelerine yönelik 5393 sayılı Belediye Yasası da çeşitli görev ve sorumluluklar yüklemiştir. Bu nedenle Büyükşehir Belediyesi sosyal hizmet alanlarındaki görevleriyle ile bunlara ilişkin çalışma faaliyetlerini bu yasalar bağlamında organize ederek şekillendirmiştir. Bu bağlamda KBB sosyal hizmet ve yardımlar konusunda görev ve sorumluluklarını düzenleyen yasalarla birlikte kendi teşkilat yapısındaki Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığının görev ve yetkileriyle ilgili esasları belirleyerek çalışmalarını yönlendiren bir yönetmelik çıkarmıştır. Çıkarılan yönetmeliğe göre sosyal hizmet ve yardım alanında Daire Başkanlığı’nın görev ve yetkileri şöyle sıralanmıştır (madde 6):

Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yapmak, bunlarla ilgili veri tabanı oluşturmak,
Komisyonca tespit edilen öksüz, yetim, şehit ve gazi çocukları ile başarılı ve ihtiyaç sahibi öğrencilere eğitim yardımı yapmak,
Belirlenen ihtiyaç sahibi engelli, yaşlı, muhtaç, yoksul, dar gelirli dezavantajlı gruplara yönelik ayni ve nakdi yardımda bulunmak,
İhtiyaç sahibi olan ve çocuklarını okul öncesi eğitim kurumlarına gönderemeyen ailelere ayni ve nakdi yardım yaparak çocuklarının okul öncesi eğitim almasını sağlamak,
Bakıma muhtaç olan kişilere kaliteli, ihtiyaç odaklı ve düşük maliyetli bakım hizmetleri sunmak, onların bağımsız yaşamlarına yönelik çalışmalar yürütmek ve yaşam kalitelerini yükseltmek,
Engellilerin yaşam şartlarını kolaylaştırıcı çalışmalar yapmak, yaptırmak engelli merkezi kurmak, kurdurmak işletmek ve işlettmek,
Harp ve vazife malûlleri, gaziler ve şehitlerimizin yakınları ile bunlarla ilgili sivil toplum örgütlerinin karşılaştıkları sorunlarıyla ilgilenmek ve sorunlarının çözüme kavuşturulması amacıyla kamu kurum ve kuruluşları nezdinde girişimlerde bulunmak,
Sağlıkla ilgili Sağlık Merkezleri, Gezici Sağlık Üniteleri, Alo Cenaze gibi birimleri kurmak, işletmek, işlettmek,
Halk sağlığını koruma amacıyla mevzuata uygun olarak zamanında tüm tedbirleri almak, koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetleri sunmak ve gerekli sağlık projelerini hazırlamak,
Sosyal ve kültürel mekânları işletmek ve işlettmek,
Gıda Bankacılığı hizmetini yürütmek.

Yönetmelikte de görüldüğü üzere yasalarla ortaya konulan sosyal uygulamalar yönetmelikle teyit edilmiştir.

3.3.2. Sosyal Hizmet Birimleri ve Faaliyet Alanları

Konya Büyükşehir Belediyesi sosyal hizmet alanlarında kadın, çocuk, yaşlı, engelli, genç, mülteci, göçmen gibi dezavantajlı gruplara yönelik çeşitli türde birçok sosyal hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetler yerine getirilirken sadece Büyükşehir belediyesinin Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile şube müdürlükleri ile sınırlı olmayıp durum ve şartlara göre Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı gibi diğer daire başkanlıkları ve şube müdürlükleri ile birlikte hareket edebilmektedir.

3.3.2.1. Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü

Konya Büyükşehir Belediyesinin Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı bünyesinde bulunan sosyal hizmetler şube müdürlüğü il mülki sınırları içerisinde sosyal hizmet alanında çeşitli hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Bu bağlamda KBB Sağlık ve sosyal hizmetler dairesi başkanlığı görev, yetki ve çalışma yönetmeliği gereği sosyal hizmetlere ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları madde 8 ile belirtilmiş ve ilgili daire başkanlığını yetki ve sorumluluk alanı ile paralellik arz etmektedir.

Öksüz, yetim, şehit ve gazi çocukları ile başarılı ihtiyaç sahibi öğrencilere eğitim yardımı hizmetlerini yürütmek,
İhtiyaç sahiplerine, engellilere, yaşlılara, muhtaçlara, yoksullara, dar gelirliilere ayni ve nakdi yardım hizmetlerini yürütmek,
Yetişkinler, yaşlılar, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik yapılacak her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri düzenlemek ve organize etmek
Gıda bankacılığı yapmak,
Yardım, destek, değerlendirme gibi çeşitli amaçlar için kurulan komisyonlarının sekretaryasını yürüterek komisyonlara her türlü bilgi ve belge vermek ve belirlenen yardımları ilgililere ulaştırmak,
Sosyal ve kültürel salonları ve mekânları işletmek, temizlik vb. bakım ve onarımlarını yapmak.

Tablo 8. Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü Birimi

Birim Adı	Görevi	Personel Sayısı
Şube Müdürlüğü	Birim bünyesinde sunulan sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin yönetilmesi	1
Sosyal Kart Araştırma Bürosu	Birime yapılan başvuruların tahkikatının yapılarak değerlendirilmesi	14
Yardım Müracaat Bürosu	Yapılan hizmet ve yardım başvurularının kayıt altına alınması ve kontrol edilmesi	4
Fon Bürosu	İhtiyaç sahiplerine yapılan yardımların mali kaynağının takip ve kontrolü	2
Bando ve Mehter Takımı Şefliği	Özel günler ile kutlama ve şenliklere bando ve mehter takımının katılımının sağlanması	18
Yemekhane Amirliği	Yemek ve davet organizasyonlarının gerçekleştirilmesi	22
Garaj Amirliği	Ulaşım ile ilgili hizmetlerin yürütülmesi	3
Süleyman Şah Kültür Salonu	Sosyal ve kültürel faaliyetlere yönelik ihtiyaç olan yer hizmetlerinin sunulması	3
Toplam Personel Sayısı		67

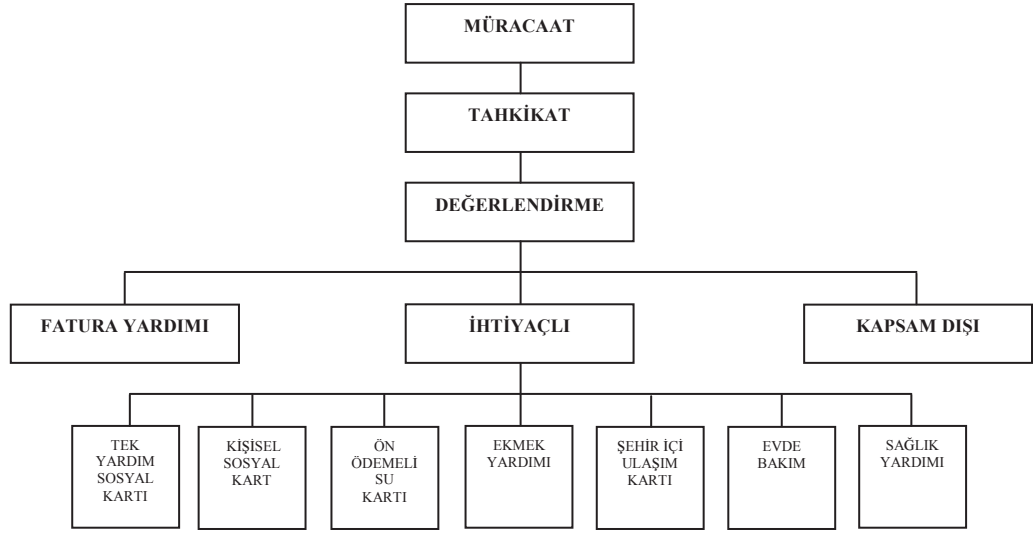
Kaynak: KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 2017.

Belediyenin yürütmekle sorumlu olduğu sosyal hizmetlere ilişkin kimi görevleri üstlenen Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü bu çerçevede çeşitli hizmetleri yerine getirmektedir. Bu bakımdan müdürlükte 1 müdür ve 66 personel ile çeşitli sosyal nitelikli hizmetler

verilmektedir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 249). Sosyal hizmet şube müdürlüğünün yürüttüğü genel sosyal hizmet uygulama alanları şu şekildedir:

i) Sosyal Yardım: Belediye tarafından sunulan sosyal yardım hizmeti çeşitli şekillerde yapılmaktadır. Belediye tarafından sunulan bu hizmetten faydalanmak için müracaat eden kişinin herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmayıp gelir getirici bir işte ya da evde çalışmayan, il veya ilçedeki sosyal yardımlaşma vakıfları, ilçe belediyeleri ile bunlara benzer kurumlardan herhangi bir yardım almayan ihtiyaç sahibi olma şartları aranmaktadır. Aşağıda şekil 3'te gösterildiği gibi müracaat¹⁰¹ eden kişiyle ilgili tahkikat yapılarak komisyon tarafından verilen ihtiyaç sahibi değerlendirme kararı sonucunda aynı ve nakdi sosyal yardım hizmetleri yapılmaktadır. Ekonomik durumu iyi olanlar ise kapsam dışı sayılarak yardım yapılmamaktadır. 2016 yılında sosyal yardım almak için müracaat bürosuna 3700 kişi ilk kez başvuru yapmıştır (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 250).

Şekil 3. Sosyal Yardım Hizmetlerinde Müracaat Tahkikat ve Değerlendirme Süreci



Kaynak: KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 2017.

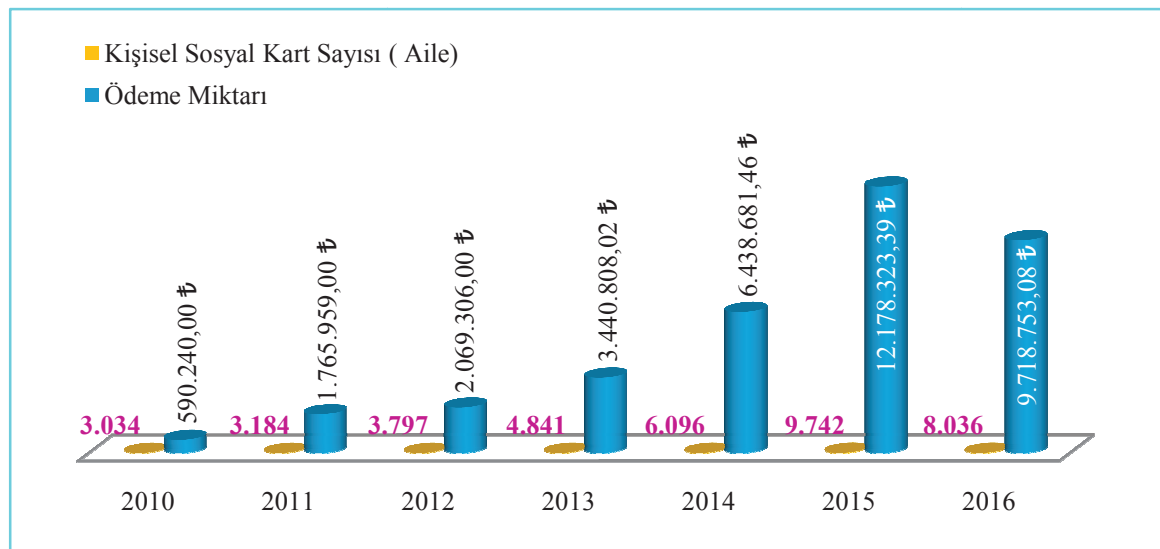
Sosyal yardım alma amaçlı yapılan başvurularda başvuran kişi için yardım müracaat bürosunda kayıt oluşturulmaktadır. Daha sonra araştırma bürosu tarafından tahkikat süreci başlatılarak kişinin ihtiyaç sahibi olup olmadığı araştırılmaktadır. Sürecin sonunda başvuru sahibinin yardım ve desteğe ihtiyacı olduğu tespit edilirse o kişiye aynı ve nakdi yardımlar yapılmaktadır. İhtiyacın niteliğine göre kişiye tek veya aylık (sürekli) olarak kullanılan gıda, temizlik ve kırtasiye amaçlı nakit para yüklü olan sosyal kartlardan, su faturası için ön ödemeli su kartından, ulaşım için ulaşım kartından verilmekte ya da ekmek, sağlık ve evde bakım yardım yapılmaktadır. Nakit para yüklü olan sosyal kart, kişisel (aylık kullanım) sosyal kart ve sosyal kart (tek yardım - yılda bir kez yardım alanlara

¹⁰¹Bu süreçte ihtiyaç sahibi kişilerin kendileri yardım için belediyeye başvuru yapabileceği gibi sivil toplum kuruluşları, muhtarlar, komşu, akraba gibi yakın kişiler veya ilgili birimler de ihtiyaç sahibi kişi adına müracaat edebilmektedir. Sonrasında tahkikat süreci başlatılmaktadır. Bu süreçte ilk önce başvuru sahibi belediyeye kaydı ile önceden yardım alıp almadığı kontrol edilmektedir. Sonrasında süreç kişinin adresine yapılan ziyaret ile devam etmektedir. Daha sonra yapılan kontrol ve tespitler ile komisyonca yapılan değerlendirmelere göre de başvuru neticelendirilmektedir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 250-251).

verilen kart) olmak üzere iki çeşittir. Kişi sayısına göre 75, 100, 140, 175 ve 200 TL’lik nakit para aylık olarak kişisel sosyal karta yüklenilerek ihtiyaç sahipleri gıda, temizlik ve kırtasiye alanındaki ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir. Kişisel sosyal kartta kullanılmayan sanal para ay sonunda tekrar geri alınmaktadır (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 252).

Aşağıdaki tablo 9’da son 7 yılda KBB’de tarafından sosyal kart üzerinden ailelere yapılan gıda yardım miktarları gösterilmiştir. 2016 yılında sosyal kart kullanımı aracılığıyla 8.036 aile gıda alanında büyükşehir belediyesinin yaptığı sosyal yardımdan faydalanmıştır. Bu bağlamda her bir hanede ortalama 5 bireyin yaşadığı varsayılırsa toplamda 40.180 kişi temel beslenme ihtiyacının bir kısmını sosyal kart vasıtasıyla aldığı gıda yardımından karşılamıştır. Bu durum Konya’nın toplam nüfusu göz önüne alındığında her 10 kişiden 2’si Konya Büyükşehir Belediyesi’nin gıda yardımından faydalanmaktadır.

Tablo 9. 2010-2016 Yılları Sosyal Kart Gıda Yardım Miktarları



Kaynak: KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 2017.

Tablo 9’a göre, KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı’nın sosyal kart uygulaması ile yaptığı gıda yardımları yıllar itibariyle artış göstermiştir. 2010 yılında 3.034 aile bu tür sosyal yardımdan faydalanmasıyla 590.240,00 TL’lik bir harcama belediye bütçesinden karşılanmıştır. Yıllar itibariyle bu yardım harcaması 2015 yılına kadar artarak devam etmiş ve 2016 yılı itibariyle 9.718.753,08 TL’lik bir bütçeye ulaşması sonucunda 8.036 hane bu yardımdan yararlanmıştır. 7 yıllık sürede Konya Büyükşehir Belediyesinin sosyal kart ile yaptığı gıda yardımlarından toplam 38.730 aile faydalanarak 36.202.070 TL’lik nakit ödemesi bu ailelere yapılmıştır. Dolayısıyla Konya Büyükşehir Belediyesi’nin gıda alanına yönelik gerçekleştirildiği sosyal yardımlar, il sınırındayışayan her on bireyden ikisine doğrudan etki edebilecek bir düzeydedir.

2016 yılında sosyal kart araştırma bürosu, yapılan yardım talepli müracaatlara bağlı olarak 13.051 tahkikat gerçekleştirmiştir. Tahkikatlara bağlı olarak 2016 yılında 11.512 kişisel sosyal kart dağıtımı yapılmıştır. Ayrıca bu kartla alışverişini yapamayacak olan 193 yaşlı ailenin günlük, haftalık veya aylık alışverişleri ile çeşitli ihtiyaçları karşılanmıştır. Yapılan araştırma ve değerlendirmeler neticesinde KBB, 2016 yılında

3,904 kişiye toplamda 2.449.003 adet ekmek dağıtmıştır (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 251).

ii) Muhtaçlara Yardım Fonu: Konya Büyükşehir Belediyesi 17.07.1995 yılında Belediye Meclisi tarafından almış olduğu 31 sayılı karar ile muhtaçlara yardım fonu kurmuştur. Belediyenin sosyal yardımlara ilişkin yaptığı nakdi yardımlar bu fon aracılığıyla yürütülmektedir. Bunun yanında ihtiyaç sahibi kişilere yönelik olarak gerçekleştirilen genel ihtiyaç yardımları, evlilik, askerlik, afet, yolcu bileti, elektrik, su gibi fatura v.b. nakdi yardımlar da bu fondan karşılanmaktadır. Bu bağlamda nakdi yardım fonundan 2016 yılında 1253 kişi yararlanmıştır. Yardım Fonu aracılığıyla yardım alan ihtiyaç sahibi kişilerin aldığı yardım türleri aşağıdaki tablo 10'da gösterilmiştir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 251).

Tablo 10. Yardım Fonundan 2016 Yılında Yapılan Nakdi Yardımlar

Yardım Türü	Yardım Alan Kişi Sayısı	Yüzde (%)
Genel İhtiyaç Yardımı	479	38
Engelli Yardımı	153	12
Fatura Yardımı	39	3
Eğitim Yardımı	197	16
Sağlık Yardımı	14	1
Yolcu Ücret Yardımı	306	25
Barınma Yardımı	17	1
Afet Yardımı	17	1
Evlilik Yardımı	22	2
Asker Yardımı	9	1
Toplam	1253	100

Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu.

Tablo 10'a bakıldığında Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü tarafından muhtaçlara yardım fonundan yapılan 10 farklı yardım türü bulunmaktadır. Bu yardımlar afet, engelli, asker, sağlık gibi farklı nitelikteki ihtiyaçlara göre çeşitlendirilmiştir. Nakdi yardımlar arasında en fazla genel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yardımlar yapılmıştır. En az yapılan yardım türü ise asker yardımudur. Bu yardım türünün hemen arkasından gelen yardım türleri ise sağlık, afet ve barınma yardımlarıdır. Dolayısıyla KBB tarafından yapılan nakdi yardımlar, bu yardım fonunda biriken kaynaklar aracılığıyla yürütülmektedir.

iii) Eğitim Yardım Desteği: Eğitim alanında yapılan bu yardım şekli, 2004 yılında ilk kez Büyükşehir Belediyesi tarafından üniversite öğrencilerine yönelik yapılan yardımdır. 2005 yılından itibaren ise ilk, orta ve lise öğrencileri bu yardım kapsamına dâhil edilmiştir. Yasa gereği 2009 yılından sonra ise üniversite öğrencilerine yapılan bu yardım kaldırılmıştır. Burs, kırtasiye ve diğer eğitim öğretim araç ve gereçleri şeklindeki bu yardımlar lise, orta ve ilkokul öğrencilerine yönelik olarak belirli şart ve ölçütlere¹⁰² göre devam etmektedir. 2016 yılı sonu itibarıyla 16.151 öğrenciye eğitim yardımı yapılmıştır. Toplamda ise 118.032 öğrenci bu yardım ve destekten faydalanmıştır (Mülakat Görüşmesi, KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2017.) .

Birim müdürlüğü müracaat eden kişilerin durumlarını araştırdıktan sonra ihtiyaçlarına göre çeşitli yardımları yapmaktadır. Bunlar arasında sosyal kart (gıda, temizlik ve

¹⁰² Öksüz, yetim, şehit ve gazi çocuğu, % 40 ve üzeri engelli olan öğrencilerle anne ve babası resmi ayrı olan, resmi sınavlarda % 0.1 lik dilime giren başarılı öğrencilere verilmektedir.

kırtasiye), ekmek fişi dağıtımı, ücretsiz şehir içi ulaşım imkânı, ilaç dağıtımı vb. yardımlar yapılmaktadır. Belediyece sunulan tedavi, ilaç, sosyal kart, ekmek fişi gibi yardımları alamayan kişilerin alışverişlerini yapma, ekmeklerini ulaştırma, muayene gibi hizmetler de kişilerin oturdukları yerde sürdürülmektedir. Bu hizmetler özellikle hasta, yaşlı ve engelli bireylere yönelik daha fazla yapılmaktadır.

3.3.2.2. Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğü

Sağlık işleri müdürlüğü belediye sınırları içerisinde insan sağlığını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen ya da etkileyecek olumsuzluklar konusunda önlem alınması ve bunların giderilmesine yönelik çalışmaları yapmak, desteklemek, sağlık hizmetlerini sunmak, projeleri geliştirmek gibi görevleri bulunmaktadır. Dolayısıyla KBB, bu müdürlük aracılığıyla tüm hemşehrilerine hizmet vermekle birlikte yaşlı, engelli, çocuk, kadın, yoksul ile acil yardıma ihtiyacı olan kesimlere yönelik hizmetler sunmaktadır (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 248).

Tablo 11. Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğü Birimi

Birim Adı	Görevi	Personel Sayısı
Şube Müdürlüğü	Birim bünyesinde sunulan sağlık hizmetlerinin sorunsuz bir şekilde yürütülmesi	1
Sağlık İşleri Bürosu	İl sınırlarında yaşayan ihtiyaç sahibi kişilere sağlık hizmetlerinin sunulması	2
188 Alo Cenaze Birimi	Yakınlarını kaybedenlere cenaze hizmetlerinin sunulması	17
Derebucak Sağlık Merkezi	Derebucak ilçesinde yaşayan ilçe halkına sağlık hizmetlerinin götürülmesi	1
Geçici Görevlendirmeler	Birimler arası ihtiyaç olan yardımcı personelin görevlendirme işlemlerinin yürütülmesi	6
Toplam Personel Sayısı		27

Kaynak: KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, 2017.

Tablo 11'de görüldüğü üzere sağlık hizmetleri şube müdürlüğünde toplam 27 personel farklı sağlık hizmetleri alanında çalışmaktadır. Dolayısıyla KBBSağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Görev, Yetki ve Çalışma Yönetmeliği gereği sağlık hizmetleri şube birim amirinin görevleri arasında şu maddeler sıralanmıştır (madde 9):

Halk sağlığını korumak amacıyla yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre zamanında tüm tedbirleri almak, koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetleri sunmak, gerekli sağlık projelerini hazırlamak,
İhtiyaç sahibi ailelere yapılan ilaç yardımlarını organize etmek, ilaç kampanyaları düzenlemek,
Gezici sağlık araçlarını işletmek, halk sağlığı hizmeti vermek, bu hizmetlerle ilgili yeterli sağlık personeli görevlendirmek,
Cenaze birimlerinde 24 saat hizmet vermek, bu hizmetlerle ilgili yeterli sağlık personeli görevlendirmek ve faaliyet alanıyla ilgili konularda projeler üretmek ve takip etmek.

Tablo 12. Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğünün 2016 Yılı Sağlık Hizmetleri

Sağlık Hizmet Türü	Hizmet Alan Kişi Sayısı
Muayene ve Tedavi Hizmeti	4388
Tansiyon Ölçümü, Enjeksiyon ve Pansuman	996
Belediye Atölye Personelinin Muayenesi	104
İhtiyaç Sahibi Ailelerinin Muayenesi	2928
Derebucak İlçesinde Tansiyon Ölç.ile Enjeksiyon ve Pansuman Hizmeti	747
Toplam	9163

Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu.

Sağlık Hizmetleri Şube Müdürlüğü bünyesinde yoksul ve ihtiyaç sahibi kişilere yönelik olarak muayene ve tedavi hizmetleri, ücretsiz ilaç dağıtımı, pansuman, enjeksiyon, tansiyon ve şeker ölçümü gibi hizmetler yürütülmektedir. Bu bağlamda tablo 12’de görüldüğü üzere hem belediyenin kurum personeline hem de kurum dışında ihtiyaç sahibi kişilere muayene, tedavi, tansiyon ölçümü, pansuman gibi çeşitli sağlık hizmetleri sunulmaktadır. Bu çerçevede 2928 yoksul ailenin muayenesi yapılarak tedavi için destek ve danışmanlık hizmeti verilmiştir. Bunun yanı sıra 4388 kişinin muayene ve tedavisi ile 996 kişinin tansiyon ölçümü ile pansuman ve enjeksiyon hizmetigibi 6235 kişiye sağlık hizmeti götürülmüştür. Ayrıca şube müdürlüğü bünyesinde kurulan cenaze hizmetleri birimi ile yakınlarını kaybeden kişilere yönelik ücretsiz olarak şehir içi ve ilçeleri ile ücreti karşılığında şehir dışı olmak üzere cenaze hizmetleri sunulmaktadır. 2016 yılında 5826 kişi büyükşehir belediyesinin a/c cenaze hizmetinden yararlanmıştır. 2004 yılından itibaren başlatılan bu hizmetle birlikte 2016 yılı sonu itibariyle 40.028 kişi faydalanmıştır (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 248).

3.3.2.3. Engelliler Şube Müdürlüğü

Engelli vatandaşlara yönelik hizmet sunma amacıyla engelli şube müdürlüğü, 2005 yılının kasım ayında Konya Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulmuştur. Büyükşehir Belediyesinin o dönem sahip olduğu mücavir sınırları içindeki engelli bireylerin toplumsal hayata katılımını kolaylaştırıp hızlandıracak, toplumun diğer bireyleri gibi hayatın sunduğu imkân ve fırsatlardan faydalanabilecek çeşitli çalışma ve uygulamaları yürütüp desteklemeyi amaçlamıştır. Engelliler şube müdürlüğünde 1 adet şube müdürü ile 8 adet personel bulunmaktadır. Birim içerisinde engelliler hizmet bürosu ile eğitim bürosu bu tür durumdaki dezavantajlı bireylere hizmet sunmaktadır. (KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı; KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 253). Dolayısıyla belediyenin sağlık ve sosyal hizmetler daire başkanlığıyla ilgili yönetmelik gereği engelli şube biriminden sorumlu amirin çalışmalarına yönelik bazı görev ve sorumlulukları şu şekilde belirtilmiştir (madde 10):

Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılamada güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan engellilere yaşamı kolaylaştırıcı her türlü çalışmayı yapmak,
Engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek,
Engellileri nitelikli işgücü haline getirerek, çalışma yaşamına katılmalarını sağlamak üzere mesleki rehabilitasyon ve eğitim programları için başvuran engellileri değerlendirerek uygun mesleki rehabilitasyon ve mesleki eğitimleri vermek,
Engelli ve aileleri için bilgilendirme, bilinçlendirme hizmetleri vermek, bu hizmetleri verecek personelin teknik bilgi ve beceriye sahip olması için gerekli eğitimi almasını sağlamak,
Engellilerin toplum hayatı ile bütünleşmelerini sağlayıcı ve kolaylaştırıcı çalışmaları yürütmek, sportif, sosyal ve kültürel aktiviteler yapmak, teşvik etmek ve yaygınlaştırmak,
Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ile engellilere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği yapmak,
Engellilerle ilgili konularda eğitilmelerini, bilgilendirilmelerini ve bilinçlenmelerini sağlayıcı, konferans, seminer, sempozyum gibi etkinlikler düzenlemek,

İhtiyaç halinde engellilerin durumlarına uygun araçlarla, bulundukları mekânlardan hastanelere ve başkanlık makamının uygun göreceği yerlere ulaşımını sağlamak, Bakıma muhtaç engellilere bakım hizmeti sunmak, Engelliler merkezini işletmek, işlettirmek.

Tablo 13. Engelli Şube Müdürlüğünün Sunduğu Yardım Hizmetleri

Hizmet Şekli	Faydalanan Kişi Sayısı
İhtiyaç Sahibi Engelli Ailelere Nakdi Yardım	153 (Aile)
İhtiyaç Sahibi Engelli Ailelere Ayni Yardım	518 (Aile)
Verilen Akülü Tekerlekli Sandalye Sayısı*	5 Kişi
Verilen Mekanik Tekerlekli Sandalye Sayısı*	12 Kişi
*2016 yılında toplamda verilen tekerlekli sandalye sayısı	

Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu.

Engelli şube müdürlüğüne kurulduğu günden 2016 yılı sonuna kadar 2612 engelli aile ayni veya nakdi yardım müracaatında bulunmuştur. Belediye yapılan tüm başvurulara olumlu yanıt verememesine karşın tablo 13'te belirtildiği üzere 2016 yılında engelli bireyle yaşayan toplam 671 aileye farklı hizmet türleri ile destek vermiştir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 253-254).

Büyükşehir belediyesi “Engelsiz Mekânlar Projesi” ile engelliler için yaşadığı mekân ve evlerinin iyileştirilmesi ve yaşam alanlarının kendi şartları ile kullanımlarına uygun hale getirilmesi amacıyla bu grup bireylerin yaşam alanları yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca “Engellilere Ulaşılabilirlik Hizmetleri” adı altında Kent bilgi sistemine¹⁰³ dayalı şehrin sosyal doku haritası¹⁰⁴ çıkarılarak engelli bireylerin kentte yoğun olarak yaşadığı bölge ve

¹⁰³5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. maddesinin h fıkrası gereği Büyükşehir Belediyeleri, Kent Bilgi Sistemi ve Coğrafi Bilgi Sistemi kurmakla yükümlü kılınmıştır. Coğrafi bilgi sistemi, Koçak tarafından şu şekilde tanımlanmıştır: “En genel tanımla, mekânsal sorunların çözümü için tasarlanmış, mekânla ilgili verilerin toplanması, yönetimi, işlenmesi, analiz edilmesi ve görüntülenmesi için kullanılan donanım, yazılım, veri ve yöntemler bütünüdür. Coğrafi bilgi sistemlerinin kullanıldığı alanlar ve konular temel olarak şu başlıklar altında ele alınabilir; Çevre yönetimi, doğal kaynaklar yönetimi, ulaşım planlaması, sağlık, güvenlik, iletişim, sosyal hizmetler, enerji, madencilik, ekonomi”. Bu sistem, coğrafi bilgiler ışığında ilişkiler kurma, planlama yapma ve bu çerçevede hareket etme imkânı sunduğu için kentteki insanı çevresiyle ele alarak sağlıklı, gerçekçi bir planlamanın yapılması ve ihtiyaç olan uygulamaların yürütülmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bilgiyi kontrol etme ve kullanma yeteneğine sahip olan bu sistem, mekân ve zamanın en iyi şekilde kullanılmasıyla kentsel hizmetlerin daha etkili, verimli ve çevreye daha duyarlı olarak sunulmasına büyük bir katkı sağlamaktadır (Koçak, 2009: 142).

¹⁰⁴Konya genelinde kurulan Sosyal Veri Merkezi'ne bağlı oluşturulmuş sosyal yardım ve hizmet amaçlı bir haritadır. Sosyal Veri Merkezi, insanların ihtiyaç durumları, gelir dağılımları, evlerde yaşayan engelli ve hasta sayıları ve bunların ekonomik desteğe ihtiyaçları olup olmadığına dair bilgilerin oluşturulduğu ve güncellendiği bir bilgi merkezidir. Sosyal Veri Merkezi sayesinde birey veya aileye yönelik yapılan herhangi bir yardımdan dernek ve vakıf gibi yardım kuruluşlarının da bilgi sahibi olması hedeflenmiştir. Böylece sosyal yardım ve hizmetlerin gerçek ihtiyaç sahibine yapılması, hizmet tekrarlarının yaşanmaması ve bu hizmet ve yardımlarda istismarın engellenmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda 2008 yılında bu bilgi merkezine bağlı olarak sosyal yardım ve hizmetlerin gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşması amacıyla sosyal doku haritası çıkarılmıştır. Sosyal doku haritası, veri merkezindeki bilgilerle mevcut yapılan yardımlar ışığında hazırlanarak buna göre sosyal yardım ve hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır. Sonuç itibarıyla Türkiye’de ilk defa Coğrafi Bilgi Sistemi’ne bağlı bir bilgi merkezi kurularak güncellenebilir özelliği ile gerçek sosyal veriler üzerinden analizler yapılarak yardım noktaları ile gerçek ihtiyaç sahipleri belirlenebilmektedir. Böylece elde edilen veriler hem belediyedeki

alanlar belirlenmiştir. Böylelikle belirlenen bölge ve alanlardaki cadde ve kaldırımları ile park ve bahçeleri, alışveriş merkezleri, toplu taşıma araçları, hizmet binaları, apartman ve evler gibi yaşamsal alanlar ulaşılabilir hale getirilerek engellilerin kullanıma yeniden sunulmaktadır. Bu tür hizmetlerle birlikte engelli bireylerin kendilerini geliştirmeleri, başka bir birey veya kurumun yardım ve desteğine bağımlılıklarını azaltabilmeleri ve topluma bağımlılıklarını azaltmak amacıyla mesleki eğitim kursları da engelli şube müdürlüğü aracılığıyla düzenlenmektedir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 253-254).

3.3.2.4. Evde Bakım Hizmetleri Şube Müdürlüğü

Konya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı bünyesinde bulunan bir diğer birim ise Evde Bakım Hizmetleri Şube Müdürlüğüdür. Dünya ile birlikte Türkiye’de de nüfusun yaşlanmaya başlaması bu nüfusun ihtiyaç duyduğu bakım ve sosyal hizmetlerin çeşitlenerek daha fazla öne çıkmasına neden olmuştur. Bununla beraber günümüzde geleneksel geniş ailelerin yerini çekirdek aile yapılarının alması, kadının iş hayatına dâhil olması, aile üyelerinin eğitim, iş gibi şartlara bağlı olarak bireysel yaşaması gibi çeşitli nedenlerden dolayı yaşlı nüfusun bakımlarının ve ihtiyaçlarının karşılanması daha da zor ve karmaşık bir hale gelmektedir. Bu tür farklı nedenlerden dolayı yaşlı nüfusun bakım ve hizmetlerini aile, çocuk, akraba, komşu gibi yakın çevre yerine profesyonel kurum ve meslek uzmanları üstlenmeye başlamıştır.

Yaşlı bakımı konusunda yerel alanda sağlık ve sosyal hizmet sunan kamusal alandaki kurumlar arasında belediyeler de yer almıştır. Bu çerçevede birçok belediye, imkânları dâhilinde günümüzde önemli bir toplumsal sorun alanı olan yaşlı nüfusun bakımı ile bunların sosyal hizmetleri konusunda çalışmalar yürütmektedir. KBB de aynı şekilde yaşlıların ihtiyaç duyduğu farklı alanlara yönelik sağlık ve sosyal hizmetlerin karşılanabilmesi amacıyla 17 Şubat 2012 yılında Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı bünyesinde Evde Bakım Hizmetleri Şube Müdürlüğünü kurmuştur. Müdürlük bünyesinde 1 şube müdürü ile hizmet alım yöntemi ile 1 personel bulunmaktadır (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 256).

Yaşlıların beklentilerini odağına alan ve ihtiyaçlarına göre hizmet yürütmeye çalışan evde bakım hizmetleri müdürlüğü, il sınırları içerisinde yaşayan, sosyal güvencesi olmayan, ekonomik gücü yetersiz, kişisel bakımlarını yapamayan 65 yaş ve üstü yaşlıların evlerindeki ihtiyaçların karşılanması, kişisel bakımlarının yapılması, çeşitli işlerinde onlara yardım edilmesi gibi konularda çalışmaktadır. Alınan müracaatlara göre araştırması yapılan yaşlı veya engelli bireyler, belirlenen kriter ve ölçülere uygun ise evde bakım kapsamında sayılarak çeşitli sosyal hizmetler verilmektedir. Bu bakımdan şube birim müdürüne yönetmelik gereği çeşitli sorumluluk ve görevler yüklenmiştir. Bu görevler özetle şu şekildedir (madde 11):

Bakıma muhtaç kişilere ihtiyaç odaklı, kaliteli ve düşük maliyetli bakım hizmetleri sunarak onların bağımlılıklarını azaltmak, yaşam kalitelerini yükseltmek ve onların ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayarak ailelerine destek olmak,

idarecilere hem de yerel alanda çalışan sivil toplum kuruluşlarına sunulmaktadır (<http://www.konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=2140>).

Evde sağlık hizmetine ihtiyaç duyan hasta, engelli ve yaşlılara ulaşarak onların kendi evlerinde kişisel bakım hizmetlerini sunmak ve gerekli eğitimin verilmesini sağlamak, Kendi kişisel bakımını yapamayan hasta, engelli ve yaşlı kimselerin kişisel bakımlarının yapılmasını sağlamak ve yaşadıkları alanların sağlık ve yaşam şartlarına uygun hale getirilmek, Bakıma muhtaç ve dışarı çıkma gücü olmayan kişilerin ilaç, reçete, rapor, bakım ürünleri gibi sağlık ve yaşamla ilgili araç ve gereçler ile resmi belgelerin temin edilip çıkarılmasına yardımcı olmak, Sağlık kurum ve kuruluşlarına gidemeyen hasta, yaşlı ve engellilere yönelik ulaşım hizmeti sunmak, Evlerinde temizlik, bakım, gibi çeşitli küçük ev işlerini yapamayacak durumda olan ailelere yardım ve destek hizmetleri için diğer Belediyelerle işbirliği yapmak, İl Sağlık Müdürlüğü, Kamu Hastaneleri gibi kurumlarla koordinasyon kurarak hasta ve bakıma muhtaç kişilerin sağlık kontrolleri ile tedavi ve rehabilitasyon hizmetlerinin yaşadıkları yerlerde veya mekanlarda karşılamak, Hasta ve yakınlarına hastalık ve sorunları hakkında çeşitli bilgilendirmeler yapılarak kendilerine yeterli hale gelmesini sağlamak, Hasta veya bakıcıların yapması olası yanlış veya bilinçsiz sağlık uygulamaları sonucu oluşabilecek komplikasyonlarla yeni hastalıkların önlenmesi için eğitimler vermek.

Tablo 14. Evde Bakım Hizmetleri Müdürlüğü'nün 2016 Yılı Hizmet Faaliyetleri

Hizmet türü	Adet
Alışveriş Yaptırılan Aileler	126
Evde Berber Hizmeti	107
Evde Bakım Hizmeti ve Ziyaret	188
Ekmek Fişi Verilen Yaşlı Aileler	193
Toplam	614

Kaynak: Konya Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu.

Tablo 14'e bakıldığında alışveriş yapamayacak düzeyde hasta veya engelli olan ailelere alışveriş yaptıran hizmet, evlerinin bakımı ile öz bakımlarının yaptırılması hizmeti, evde berber hizmeti ve ekmek fişi ile dağıtım hizmeti evde bakım hizmetleri müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Aylık veya haftalık olarak bu tür hizmetler müdürlük bünyesinde sunulmaktadır. 2016 yılında 188 yaşlı aileye evde bakım hizmeti, 107 engelli veya yaşlı bireylere evde berber hizmeti, 126 aileye alışveriş yaptıran hizmet ve 193 yaşlı aileye ekmek fişi dağıtım hizmeti evde bakım müdürlüğü tarafından sunulmuştur. Dolayısıyla yaşlı veya engelli bireyler için bu tür hizmetler hayati derece de önemli olmaktadır. Bu nedenle bu tür hizmet müdürlükleri en az diğer hizmet müdürlükleri kadar daha aktif ve güçlü bir yapıda olmalıdır. Çünkü yaşlı nüfusu, dünya da hızla artmakta ve her sağlıklı birey engelli olma riski taşımaktadır.

Evde bakım hizmetleri hasta, engelli ve yaşlı kesimler için hayati derecede önem arz eden sosyal hizmetlerdendir. Özellikle yalnız ve tek başına yaşayan, kendi ihtiyaçlarını bağımsız bir şekilde göremeyen, bir başkasının yardım veya desteğine muhtaç olan kişiler için evde bakım hizmetleri sağlık hizmetlerinden sonra onları yaşama bağlayan en temel hizmetler arasındadır. Bu nedenle bu müdürlüğün kuruluşu kadar yürüttüğü hizmetlerin türü¹⁰⁵, varlığı ve verimliliği de en az o kadar öne çıkmaktadır. Dolayısıyla

¹⁰⁵ Bu birim tarafından sunulan hizmetlerin niteliği yalnız yaşayan, yardıma muhtaç ve kendi kendine yetemeyen yaşlı, engelli ve hasta kişiler için hayati derecede önemli olabilmektedir. Çünkü Konya Büyükşehir Belediyesi periyodik olarak bu durumda olan kişileri ziyaret ederek onların ilaç ve reçetelerini takip etme, hem ev hem de kendilerinin bakım ve temizliğini yapma, ev alışverişinin yapılması, hastalandıklarında hastaneye ulaştırma ya da evlerine kadar tedavi hizmetini getirme şeklinde çeşitli türde

belediyelerdeki bu tür hizmetleri yüklenen birimler, her zaman önemsenip gerekli desteği gören, güçlü, dinamik ve verimli bir yapıda olması gereken birimlerdendir.

3.3.2.5. Şehit ve Gazi Hizmetleri Şube Müdürlüğü

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 21. maddesi¹⁰⁶ ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gereği Büyükşehir Belediyemeclisinin 14.12.2012 yılında aldığı kararla, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı olan Şehit ve Gazi Hizmetleri Şube Müdürlüğü kurulmuştur (KBB 2012 yılı Faaliyet Raporu, 2013: 188).

Şehit ve Gazi Hizmetleri Şube Müdürlüğü'nün kuruluş süreci çok eski olmamakla birlikte şehit ve gazi aileleri ile yakınlarına yönelik çeşitli çalışmalar başlatmıştır. İl genelinde şehit cenazelerinin olduğu evlerde taziye çadırı açarak 3 gün boyunca devam eden yemek ikramı hizmetleri sunulmaktadır. Ayrıca kaymakamlık, muhtarlık gibi kurumlarla işbirliği yaparak şehit ve gazi yakınlarına yönelik psikolojik, sosyal, maddi destekler ile rehabilitasyon hizmetleri sunulmakta, istekleri karşılanmaktadır. Bunların yanında bu tür ailelerin ihtiyaçları çerçevesinde çocuklarına eğitim desteği verilmektedir. Bazı resmi bayram, gün ve gecelerde şehit ve gazi aileleri ile yakınlarına yönelik çeşitli organizasyonlar da düzenlenmektedir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 256).

Genel olarak bakıldığında çalışma yönetmeliği çerçevesinde şehit ve gazi hizmetleri birimi sorumlu amirin kontrolünde hizmetlerle ilgili şu görevleri bulunmaktadır (madde 12):

Harp ve vazife malûlleri, gaziler ve şehitlerin dul ve yetimleri ile bunların kurdukları sivil toplum örgütlerinin, karşılaştıkları sorunları duyurabilmek ve çözümü için de ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile irtibata geçmek ve girişimlerde bulunmak,
Harp ve vazife malûlleri, gazi ve şehitlerinin yakınlarının sorunları, beklentileri ve ihtiyaçları için girişimlerde bulunmak, çözümü konusunda ilgili mercilere tekliflersunmak,
Harp ve vazife malûlleri, gazi ve şehitlerinin yakınlarıyla ilgili konularda projeler geliştirmek, bu alanda yapılan çalışmalara destek vermek ve uygulamak.

Sağlık ve Sosyal Hizmet Daire Başkanlığı KBB'nin kurumsal yapısı içerisinde sosyal hizmet ve sosyal yardımlar ile sağlık hizmetleri konusunda çalışmalarını yürütürken Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı gibi diğer daire başkanlığı birimleri de bazı çalışmaları ile sosyal hizmet alanına destek ve katkıları olmuştur. Bu bağlamda "Medeniyet Okulu" Projesi kapsamında gençlik söyleşileri, çocuk tiyatro ve gösterileri, yetişkinler için aile ve çocuk eğitimi, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri, kadın mahkûmlar için seminerler, hapisane buluşmaları, doğum günü ve anma programları

hizmetler sunmaktadır. Örneğin Konya BŞB bu tür hasta veya bakıma muhtaç kişiler için 2016 yılından itibaren "evde berber hizmeti" sunmaya başlamıştır. Konya merkez ilçelerinde yaşayan engelli, yaşlı, hasta vb. durumda olan erkeklerin evlerine uzman bir berber giderek onlara saç-sakal tıraş hizmeti vermektedir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 256).

¹⁰⁶ Madde 21: Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

gibi birçok alanda farklı türde sosyal hizmetler, Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı tarafından yürütülmüştür (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 265-285).

Sosyal Hizmet Dairesi Başkanlığı sosyal hizmet alanında bazı sosyal projeleri de gerçekleştirmektedir. Bu projelerden bir tanesi “Engelsiz Mekânlar Projesi”dir. Türkiye’de ilk defa yürütülen bu proje kapsamında, engellilerin kendilerine ait evleri engellilik durumlarına göre ve bir başkasının yardımına da ihtiyaç duymadan hayatlarını sürdürebileceği şekilde yeniden düzenlenmektedir. Sürdürülen bu projede Fen İşleri Daire Başkanlığı’nın da paydaş olarak yer aldığı bu projede engelli bireylerin evlerini ulaşılabilir alana dönüştürmektedir (KBB Faaliyet Raporu 2016, 2017: 254). 2010 yılından itibaren başlatılan bu proje kapsamında 46 engelli bireyin kendi evi, günlük yaşam şartları ile talep ve ihtiyaçlarına göre yeniden inşa edilmiştir (Mülakat Görüşmesi, KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2017.). Böylelikle hem engelli bireyin evindeki engeller kaldırılarak ev yaşamı kolaylaştırılmakta hem de engellinin toplum hayatına uyumu hızlandırılmaktadır.

Diğer bir sosyal proje ise Birebir Rehberlik ve Eğitim Desteği projesidir. Gönüllülük esasına dayalı olarak yürütülen bu proje de üniversite öğrencileri tarafından dezavantajlı durumda olan ailelerinin çocuklarına yönelik eğitimler verilmiştir. Sekizinci sınıfta eğitim gören ortaokul öğrencilerine yönelik Türkçe, Matematik, Fen Bilgisi ve Yabancı Dil derslerinden birebir eğitimler verilerek danışmanlık ve rehberlik hizmeti sunulmuştur. 2016 yılı sonu itibarıyla Büyükşehir Belediyesi tarafından verilen bu tür eğitim desteğinden yararlanan toplam öğrenci sayısı 843’e ulaşmıştır (Mülakat Görüşmesi, KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2017). Özellikle maddi durumu iyi olmayan ve eğitim bağlamında dezavantajlı konumda olan öğrencilere yönelik sunulan bu tür eğitim desteği fırsat eşitliği ve imkân tanıma bakımından önemli bir sosyal hizmet niteliği taşımaktadır.

“Özel Gençler Mehter Takımı” KBB’nin yaptığı önemli sosyal projelerden bir diğeridir. 2014 yılında kurulan bu mehter takımı, Konya genelinde “çalışma davranışlarını kazanmış, alıcı dil, toplumsal-sosyal yaşam ve temel öz bakım becerilerine sahip 14 yaş üzeri down sendromlu, otizm tanılı SP kas erimesi olan ve hafif zihinsel engelli” gençlerden oluşturulmuştur. Milli Eğitim İl Müdürlüğü ile birlikte gerçekleştirilen bu projede verilen özel eğitimlerle bu gençler üzerinde kişilik gelişiminde artışların olması, toplum hayatına ve kurallarına uyum gösterme, duygu ve düşüncelerini ifade etme, özgüvenlerinin sağlanması, örf, adet ve geleneklerin öğrenilmesi, müziklerin zihinlerdeki olumlu etkileri gibi kazanımlar elde edilmiştir. Ayrıca bu tür engelli bireye sahip ailelerin üzerinde olumlu değişimlerin yaşanması ve toplumun engelli bireyler üzerindeki önyargılı düşüncelerden kurtulmasına ve onları anlama, algılama şekillerinin değişmesine neden olmuştur (Mülakat Görüşmesi, KBB Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2017).

3.4. Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Konularında Büyükşehir Belediyesinin Karşılaştığı Sorunlar

Yapılan araştırması sürecinde gerçekleştirilen mülakat ve görüşmelerle katılımcıların yaptığı değerlendirmeler sonucunda Büyükşehir Belediyesi'nin de karşılaştığı sorun alanları ile tespit edilen eksiklikler ele alınmıştır.

3.4.1. Kronikleşen Sorunlar

Araştırmada yer alan katılımcıların paylaştığı tecrübeler, yürüttükleri uygulamalar, getirdikleri eleştiriler ile yaptığı tartışmalar sonucunda Büyükşehir Belediyesi'nin mevcut yapısında uzun bir süredir devam eden, çözümünde yavaş davranılan ve belirli bir süreç sonucunda da kanıksama durumuna gelmiş olan sorun alanları ile bunlara dayanak oluşturan kaynak alanları irdelenmiştir.

3.4.1.1. Personel Sorunu

Büyükşehir Belediyesi ile belediyelerin sosyal hizmet alanında sunduğu hizmetlerin kalite ve verimliliğini etkileyen ve uzunca bir süre çözilemeyen faktörlerden birisi uzman personelin belediyelerde yeteri kadar bulunmamasıdır. Yerel alanlarda sosyal hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir görev ve fonksiyona sahip olan belediyelerde sosyal hizmet uzmanının istihdam edilmemesi önemli bir eksikliktir.

Batılı ülkelerdeki yerel idarelerin sosyal hizmet alanındaki uygulamalarında sosyal hizmet uzmanı, sosyolog, psikolog gibi uzmanların oldukça yaygın ve aktif olarak çalışmasına karşın Türkiye'deki belediyelerde ve yönetimlerinde bu durumun şimdilik çok da önemsenen bir konu olmadığı söylenebilir. Yapılan mülakatlarda sosyal hizmet konusunda çalışan yerel idarecinin gösterdiği tepki ile verdiği cevaptan anlaşılabilir. Genellikle “*Olsun ne olacak*” (08,KB,53,ÜY) ile ifade edilen bu durum soruna yaklaşımı göstermesi anlamında manidar durmaktadır. Oysa belediye kanunlarında uzman personel çalıştırılması ve norm kadroyla bunun sağlanması ifade edilmiştir.

Araştırılan bir konuda ya da yapılan tahkikatlarda sosyal çalışmacının bulunmamasının eksiklik olduğu belirtilmiştir. Böyle bir durum karşısında bunun farkında olduğu ancak bunun ne bir diploma ne de bir kişi ve eğitime bağlı olmadığını; bu işin gönüllülikle, hassasiyetle, duyarlılıkla ilgili olduğu; işin uzmanı da olsa sosyal hizmetlerin bir fedakârlık ve istekle alakalı olduğu şöyle dile getirilmiştir:

Bu tür bir eleştiriyi tarafımıza yaptılar. Sosyal hizmet alanında çalışan bazı öğretim elemanlarına kurumumuzda sosyolog, psikolog, aile danışmanı gibi personelin bulunduğu ancak sosyal hizmet uzmanının henüz istihdam edilmediğini ifade ettik. Onlarda bu tür uzman personel yanında sosyal hizmet uzmanlarının da bulunması gerektiğini ve böylece sosyal hizmetlerde kaliteli ve nitelikli hizmetlerin daha kolay yapılabileceği üzerinde durdular. Bizler de bunu onaylayarak her işin sadece o işte uzman olan kişi ile de yürütülemeyeceğini ifade ettik. Dolayısıyla bu tür işlerde en az eğitilmiş olmakla birlikte hizmetlerde kişinin istekli olması, duyarlı davranması, en az mesleki bir alan şeklinde görmek kadar gönüllü olarak da çalışabilme bilincinde olmasıyla da ilgili olduğunu dile getirdik. Bu nedenle insanın gönlüne hitap eden bir alanda alınan eğitim veya diploma kişiyi bir yere kadar götürebildiğini belirttik(08,KB,53,ÜY).

Belediyelerdeki yöneticilere göre yereldeki sosyal hizmetlerin daha çok farkındalık oluşturmaktan, insanlarla yakın temas kurmak ve onları anlamakla ilgili olduğu dile

getirilmiştir. Bu tür hizmetleri özverili olabilen idarecilerle gönüllü olanların yapabileceği belirtilerek sadece alanında eğitim almış uzman insanların istihdamı ile hizmetlerin olamayacağını savunulmuştur.

Belediyelerde sosyal hizmet uzmanı istihdamına dayalı personel konusunda bir başka yerel yönetici de yapılan eleştirilerin haklı olduğunu belirtmiştir. Ancak bu tür hizmetlerde hem idarecilerin hem de personelin fedakârlık, duyarlılık gibi beşeri yani insani ilişkilerle sunulduğunu ve bunun da çok uzun süren tecrübeye dayalı olduğunu şöyle dile getirmiştir:

Bu konu, alaylı olmanın en düşük tecrübesidir. Birçok belediye de çalışanların tamamına yakını alaylıdır. Ancak birçoğu beşeri yönü ile bu tür hizmetleri sunmuştur. Beşeri yönünüzde en çok öne çıkan niteliklerin başında fedakârlık ve özveri gelmiştir. Bu nedenle her idareci ya da çalışan kişiler yapamaz. Çünkü sosyal hizmet olarak ifade edilen alanda o kadar çok boyutu var ki her bir bireyin kendine has ciddi hayat hikâyeleri olmuştur. Dolayısıyla onların sorunlarına çözüm üretmek, derdine çare bulmak uzman da olsanız her insanın yapabileceği bir hizmet değildir. Kişinin diploması da olsa bu genel bir kuraldır. Bir örnekle bunu somutlaştırayım. Belediyenin hasta konukevleri var. Her belediyede de olması gereken, çiçek başı bir sosyal hizmettir. Bunu on yıl önce kurumumuz hizmete sundu. Konya'nın en büyük hastanelerinden olan tıp fakültesi hastanesi çevresinde kuruldu. Burası metropol şehir olduğu için bir çok insan hastasını buraya getirmek zorunda kalıyor. Hastane çevresinde konaklama imkânı bulamıyorlardı. Birçoğu acil servislerde, hastane bahçelerinde hastalarını beklemek zorunda kalıyorlardı. Belediyemizin bu hizmetinden hasta yakınları beş yıldızlı otel konforunda ücretsiz bir şekilde faydalanabiliyor. Fakat bu hizmetleri metropol şehirlerde henüz tam olarak göremiyoruz (13,M,51,Y).

Yerel idarelerde personel sorununa yönelik sadece sosyal hizmet uzmanı istihdamının yeterli olmayacağı bunun yanında psikolog, sosyolog, psikiyatr gibi uzman personelin de sosyal hizmet birimlerinde devamlı olarak istihdam edilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Konuyla ilgili bir değerlendirme şöyle yapılmıştır:

Hizmet götürülen yerlere sosyolog, psikolog gibi uzmanlar da gidebilmelidir. Çünkü hizmetlerin sunulduğu kimi alanlarda tüm bireylerin acil olarak psikolojik desteğe ihtiyacı olmaktadır. Bir kadının, çocuğun, engellinin, yaşlının durumlarına psikolog veya sosyolog gözlemleyecek ve onları normal insan hayatına geri kazandırabilecek. Böyle durumlarda çok az kişi ayakta durabilir. Onun için sosyal hizmet uzmanıyla birlikte psikolog, sosyolog gibi uzmanlarda bu alanlarda istihdam edilmelidir (16,K,55,HG).

Genel olarak belediyelerin sosyal hizmet birimlerinin teşkilatlanma yapısında deneyimli profesyonel meslek elemanı olan sosyal hizmet uzmanlarının istihdam düzeyi yok denecek kadar az olmasına karşın bazı belediyelerin sunduğu kimi sosyal hizmet alanlarında uzman kişiler ile yardımcı ve destekleyici meslek elemanları çalıştırılmaktadır. Bu bağlamda bir ilçe belediyesinin sunduğu yaşlı bakım hizmetiyle ilgili uzman ile diğer meslek elemanları yaşlıların bakım hizmetlerini birlikte yürütmektedirler. Bu durumu bir belediye yöneticisi sundukları yaşlı bakım hizmeti örneği üzerinden hareketle şu şekilde ifade etmiştir:

Yaşlı bakım hizmeti ilgili kurumlarla birlikte yürütülmektedir. Bu hizmet alanında çalışan bakım ekibinde yaşlı, engelli ve kimsesi olmayan muhtaç kişilerin öz bakımları ile onların ev ve yaşam alanlarının bakımını yapan sertifikalı destek elemanları bulunmaktadır. Bu ekipte ayrıca sağlık alanındaki uzman personel de çalışarak bu kişilerin şeker, tansiyon ölçümü ile kan tahlili gibi sağlık hizmetleri sunulmaktadır (03,S,56,Y).

Yerel idarecilerin, belediyelerin sosyal hizmetlerle ilgili personel yetersizliğine ilişkin değerlendirmelerinde kayda değer bir sorun olarak görmemeleri yanında konuyla ilgili

kimi idareciler de belediyenin diğer hizmet birimlerinde yürütülen personel istihdam politikası yoluyla çözüm getirilebileceğini savunmuşlardır. Bu bağlamda sosyal hizmetlerin personel sorununu hizmet satın alma yöntemiyle çözülebileceğini şu şekilde belirtmişlerdir:

Türkiye’de kurumların personel ihtiyacı KPSS sınavı yoluyla karşılanmaktadır. Oysa sosyal hizmet gibi çeşitli alanlarda verilecek hizmetleri satın alma yoluyla da yaptırabiliriz. Şuana kadar sosyal hizmet alanındaki hizmetleri kurum olarak satın alma yöntemiyle uygulamadık. Ancak belediye danışmanlık, spor gibi hizmetlerde bu yöntemi uyguladık(03,S,56,Y).

Belediyelerde sosyal hizmet uzmanı istihdamı sorununa karşı hizmet satın alma yöntemiyle çözüm bulan yerel idareci ücret, izin gibi sosyal haklar konusunda da sorun oluşmaması için cazip fırsatların getirilebileceğini şöyle savunmuştur:

Hizmet satın alma yönteminde istenilen şartlar konularak personelin kıdem, tazminat gibi sosyal haklar konusunda daha fazla imkânlar sunulur. Kurumlardaki normal memurgibi çalışanlar da benzer haklara sahip olabilir. Dolayısıyla sosyal haklar konusunda belediyeler daha cazip hale getirildiğinde tercih edilecektir. Böylece sosyal hizmet uzmanı istihdamında sadece normal memur alım yöntemine bağlı kalınmamış olunur (03,S,56,Y).

Belediyelerdeki personel sorununa karşı yerel idarecilerin getirdiği çözümleme şekli her ne kadar cazip görünse de kadro, iş güvencesi gibi konularda çalışanlarda olası çekince ve kaygıların önüne geçememesi nedeniyle tartışma ve endişelere neden olma olasılığı yüksektir. Ayrıca beklenti ve kaygılar gibi durumlara bağlı olarak uzun dönemde de bu şekilde istihdam edilen uzman personelin başarılı olma ihtimali de zayıf görünmektedir. Bu nedenle belediyelerde sosyal hizmet uzmanı personelinin istihdamı günümüzdeki diğer meslek elemanlarında olduğu şekliyle yapılması en uygun yöntem olarak tercih edilmelidir.

3.4.1.2. Örgütlenme Sorunu

Belediyelerde örgütlenme geleneksel olarak alışlagelmiş bir sistem üzerinden devam etmektedir. Bu bağlamda belediyelerde sosyal hizmetleri üstlenen birimlerin örgütlenmesinde bir bütünlük veya standart bulunmayıp dağınık ve farklı birim müdürlükleri adı altında ayrı olarak teşkilatlanmıştır. Büyükşehir Belediyesine bakıldığında sağlık hizmetleri ile sosyal hizmetler aynı çatı altında yürütürken diğer belediyelerin kimisinde Sosyal Yardım Müdürlüğü içerisinde, kimisinde ise sosyal ve kültür işleri müdürlüğü altında ya da işletme ve iştirakler müdürlüğü bünyesinde sosyal hizmetler örgütlenmiştir. Bu tür yapılanma içerisinde sosyal hizmetlerin hem kurumsallaşması hem de bir bütünlüğün ve standartların yakalanması konusunda yakın bir gelecekte çok mümkün görünmemektedir.

Örgütlenme sorunu bağlamında hem Büyükşehir hem de merkez ve diğer ilçe belediyelerinin teşkilatlanma yapısının sosyal hizmet tabanlı gelişimi farklı nedenlere bağlı olarak geri planda kalmıştır. Bunlardan bir tanesi daha önce de ifade edildiği gibi sosyal çalışmacının istihdam edilmemesi sorunudur. Türkiye geneline bakıldığı zaman yerel yönetim birimlerinde sosyal hizmet uzmanı istihdamı oldukça azdır. Diğer bir neden ise sosyal hizmet mesleğinin belirli bir süre tanınırlığının sınırlı kalmış olmasıdır. Bu bağlamda hem vatandaş hem de yerel idareciler sosyal hizmet meslek ve disiplini ile geç tanışmasıyla örgütlenme yapısında uzman personelin belediyelere kazandırılması uzunca

bir süre çok mümkün olmamıştır. Öyle ki sosyal hizmet alanında mesleki okul ile eğitimin yaygınlaştırılarak uzman personelin yetiştirilmesi son 6-7 yıldan itibaren gelişme göstermeye başlamıştır. Türkiye genelinin sosyal hizmetle geç tanıştırılmış olması uzman personelin de sınırlı sayıda yetiştirilmesine ve böylece sınırlı personelin yerel yönetim birimlerinden doğrudan kendi ilgili kurumlarında istihdam edilmesine yol açmıştır. Ayrıca yerel yönetim birimlerindeki idarecilerin personel istihdamı konusunda yeterli düzeyde istekli olmamaları ve bu konuda bir çalışma ve planlamanın da yapılmayışı belediyelerdeki örgütlenme sorununa etki eden bir diğer nedendir.

Birçok belediye sosyal belediyecilik anlayışından hareketle uzunca bir dönem sosyal yardımları kendi sınırları dâhilinde yürütmüşlerdir. Ancak bu alan dışında ve sosyal hizmet bağlamında yürüttüğü hizmet çeşitleri ise yok denecek kadar sınırlı bir alanda tutulmuştur. Yapılan hizmetlerin ağırlığı daha çok sosyal yardım merkezli hizmetlerde ortaya çıkmıştır. Bunun nedenleri arasında sosyal hizmetlerle geç tanışılmış olmasından kaynaklı belediyelerde ayrı birim ve örgütlenmenin kurulu olmayışıdır. Bu konuyla ilgili olarak bir ilçe belediyesinde sözleşmeli olarak istihdam edilen bir sosyal hizmet uzmanı bu gerçeği şöyle dile getirmiştir:

Belediyeler bugüne kadar var olan örgütlenme yapısıyla imar, ruhsat, yapı, çevre, temizlik gibi konularda hizmet vermiş. Fakat belediye kurumları belirtildiği zaman sosyal konularda da aktif olması gereklidir. Ancak son dönemlerde daha yeni yeni hizmetler yapılmaya başlandı. Mahalle konakları, yaşam merkezleri gibi sosyal hizmet merkezli belediyecilik anlayışı yeni yeni gelişmeye başladı. Daha öncesinde böyle bir anlayış tam olarak yoktu. Bu nedenle bu meslek belediye bünyesinde öncelikli olarak yerine oturması lazım(01,S,41,U).

Örgütlenme sorunu çerçevesinde Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere tüm belediyelerde sosyal hizmet biriminin kurumsal bağlamda bir alt yapısı tam olarak bulunmamaktadır. İmar, su, çevre gibi diğer hizmet birimlerine kıyasla sosyal hizmet biriminin kurumsal kimliği, algılanışı ve örgütlenme biçimi hem kurum içinde hem de vatandaş gözünde belirli bir yönetici veya sunulan hizmetle sınırlı kalmaktadır. Örneğin “KOSKİ” kelimesi ifadesinden su idaresi; park, bahçe, yol gibi hizmetlerde “Fen İşleri” gibi belediyenin güçlü örgütlenmiş birimleri kendilere özgü teşkilatlanma yapısıyla hizmetler yönünden bilinen, takip edilen ve etkili olan hizmet birimleri iken sosyal hizmet birimi bu şekilde bir örgütlenme yapısı ile kurumsal bir kimliğe henüz kavuşamamıştır. Belediye idarecilerine göre belediyelerdeki örgütlenmeye ilişkin yasal bir mevzuatın olması örgütlenme konusunda en önemli adım olarak görülmektedir. Çünkü yasal olarak belirlenmiş bir konu aynı zamanda zorunluluk oluşturacaktır. Dolayısıyla yerel idareciler de belediyelerindeki teşkilatlanma yapısında sosyal hizmet biriminin örgütlenmesi konusunda çalışma yapmak zorunda kalacaktır. Konuyla ilgili olarak bir meslek uzmanı şöyle bir açıklama getirmiştir:

Bu meslek alanının öncelikle mevzuatta yer alması gereklidir. Bazı sosyal işlerin artık belediyecilik ile yapıldığının hem hukuki zemini hazırlanması hem de bu işin belediyeciliğin bir parçası olduğunun toplum tarafından benimsenmesi lazım. Belediyelerin hizmetleri yüklenmesinden önce yetki konusundaki sorumlu alanları açık bir şekilde belirlenmelidir. Daha sonra da belediyelerin görev alanlarının tanımlanmasının yapılması gereklidir. Şuan ki mevcut belediye yapılanmasındaki iştirakler birimine bağlı olan yaşlı bakım hizmeti, engelli servis hizmet, umut evi, kanserli hasta hizmeti gibi hizmet alanları bulunmaktadır. Bu

nedenle örgütlenme yapısı içinde hangi sosyal hizmet birimlerin ne tür görev alanları ile yetkilerinin olduğunun yasal olarak belirlenerek tanımlanmalıdır. Yoksa her gelen siyasi irade başka ve farklı alanlarda hizmet sunmaktadır. Örneğin bir belediye başkanı gelir sosyal yönü ağır olan konulara eğilir bir diğeri ise çevre, temizlik, imar gibi daha teknik konulara yönelir. Böylece hizmetlerde bütünlük ve birliktelik yakalanamaz(01,S,41,U).

Sosyal Hizmet Daire Başkanlığı, Sosyal Hizmetler Müdürlüğü gibi isimler altında belediyelerin teşkilatlanma yapısında kurulacak birim sayesinde belediyeler hem sosyal hizmet alanında kurumsallaşarak profesyonel hizmet sunma imkânı yakalarken hem de bu hizmetlerde yerleşme daha hızlı olacaktır. Aksi durumda örgütlenme sorununa bağlı başkanya da kişiye bağlı hizmetlerin yürütülmesi şekli devam edecektir. Bu sorun hakkında bir idareci şöyle bir değerlendirmede bulunmuştur:

Belediyelerde Fen İşleri Müdürlüğü olmazsa olmaz birimlerdenidir. Aynı şekilde sosyal hizmet birimleri de olmazsa olmaz hale geldiği zaman bu alanda belediyeler deprofesyonelleşme olacaktır. Bu gerçekleştirilemezse seçilmiş insanın inisiyatifine bağlı olarak şekillenen bir sosyal hizmetle karşı karşıya kalınmaya devam edilecektir. Dolayısıyla hem yasal olarak sınırları belirlenmiş bir sosyal hizmet birimi hem de bu birimde bütçenin, kadronun, hizmet alanlarının belirlendiği çeşitli kalemler olmalıdır. Böylece belediyelerde kurulan yeni sosyal hizmet birimlerinde bu kalem ve hizmetler bir bütünlük içerisinde yönetilecektir(01,S,41,U).

Belediyenin teşkilat yapılanması içerisinde Sosyal Hizmet Daire Başkanlığının kendi alt birimlerindeki geleneksel teşkilatlanma yapısı ve çalışma şekli örgütlenme sorununa daha fazla dikkat çekmektedir. Mülakat sürecinde karşılaşılan sosyal hizmet birimlerinin fiziki koşulları ile mekânsal durumu sosyal hizmet teşkilatlanma şeklinin hem hizmetlerin sunulması hem de günün ihtiyaçlarına uyum sağlama noktasında geri kalmaktadır. Gerçekleştirilen bir görüşme esnasında yaşlı, kadın, işsiz, engelli, sığınmacı gibi çeşitli türde ihtiyacı olan farklı grup üyelerinin sürekli olarak aynı birime gelerek sıkıntılarını anlatmaya çalışması ya da birime gelen müracaatçıların mahremiyetine dikkat edilmeden sorunlarının dinlenmesi birimin örgütlenme düzeyinin nasıl bir durumda olduğuna işaret eden göstergeler arasında sayılabilir.

Büyükşehir belediyesinin kendi kurumsal yapılanması içerisinde hizmet birimlerine yönelik düzenlediği çalışma yönetmelikleri ele alındığında sosyal hizmet daire başkanlığına ait yönetmelikte birimlerin çalışma usulleri ile yetkilerine dair sorumluluk ve görevlerine ilişkin getirdiği kural ve direktiflerinin şekil ve içeriği, örgütlenme konusunda başkanlığın mevcut durumu hakkında bazı ipuçları vermektedir. Aynı şekilde bu sorununa yönelik idarecilerin gösterdiği tutum ve davranışlarının ortaya çıkmasında yönetmeliğin durumunun da etkili olduğu söylenebilir. Çünkü çıkarılan yönetmelikteki görev ve sorumluluklar, içerik ve nitelik itibarıyla yapıcı ve emredici hükümlerden ziyade genel çerçevede, birbirine benzeyen biçimde ve tavsiye tarzındaki olağan iş ve işlemler şeklinde hazırlanmıştır.

3.4.1.3. Müracaatçı Gruplar

Sosyal hizmetler ile yardımların sunulmasındaki temel amaç insan hayatının kriz dönemlerinde karşılaşıacağı sosyo-ekonomik veya diğer nitelikteki sorunların, eksikliklerinin giderilmesi ve bireyin kriz veya sorun öncesi yaşam standardına ulaşmasına kadar geçen sürede desteklenmesidir. Ancak günümüzde hem kimi yerel idareciler hem de kimi destek alan müracaatçı grup üyelerinin bu amaç ve anlayıştan

oldukça uzaklaştığı ifade edilmektedir. Bu bağlamda yapılacak yardım ve hizmetlerin hangi şartlar altında ve miktarda, ne kadar bir süre içinde, neleri kapsayacağı gibi konular açık bir şekilde ortaya konula bilmelidir (Kesgin, 2012b: 178).

Belediyelerin sosyal yardım ve hizmet amaçlı olarak sundukları destek ve yardım hizmetler genel olarak eleştiri ve tartışmaları beraberinde getirmiştir. Çünkü bu yardımların kişiyi tembelliğe doğru sürüklediğinden idarecilerin çeşitli beklenti ve kaygılara kadar kişiye, zamana ve şartlara göre değişiklik gösterdiğini (01,S,41,U) bir meslek elemanı tarafından dile getirilmiştir. Genel çerçevede bu tür hizmet iki yönünden yola çıkılarak eleştiriler getirilmiştir. Bunlar ilki, hizmetlerin kişiye destekten çok bağımlı hale getirdiği (11,KB,45,M) diğeri ise sosyal yardım ve hizmetlerin niteliği itibariyle amaç dışı kullanılmaya müsait olmasıdır (16,K,55,HG; 21,H,54,ÜY). Bu temel sorunların varlığı karşılaşılan diğer çeşitli sorunlara da kaynaklık ettiği söylenebilir.

Belediye idarecilerine göre sosyal yardımlar belirli bir düzeyden sonra amacından uzaklaştığı için bunun belirli bir düzeyde kalması ve zorunlu durumlar dışında geniş bir alanda sunulmaması gerektiği belirtilmiştir. Buna göre müracaat eden ihtiyaç sahiplerine yapılan yardımlarda hem getiren ölçütler hem de bundan faydalananların yeniden değerlendirilmesine işaret edilmiştir. Özellikle bu hizmetleri birer yaşam idamesi olarak görenlerin tedavi edilmesi gerektiğini belirten bir yerel idareci bu konuyu şöyle tahlil etmiştir:

İhtiyaç sahibine belediyeler her türlü desteği sunuyor. Ama kimi ihtiyaç sahibi kişiler ise bunu suistimal ederek ihtiyacı olanından daha fazlasını almaya çalışıyor. Bu tür vakalar bir tür hastalık haline gelmiş. Belediyeler bu tür alışkanlıkları olanları bundan vazgeçirmeye çalışıyor. Ayrıca sosyal yardımlaşma ve dayanışma gibi yardım alanlarında kimi hizmetler sadece resmi belgeye bağlı olarak yapılmakta. Böyle olunca da kimi durumda bu tür hizmetlerden gerçek ihtiyaç sahipleri faydalanamıyor. Sadece resmi evraklar üzerinden bazı hizmetlere ait işler yapıldığı zaman yanlış yönlendirme ve sonuçlar ortaya çıkabiliyor. Bu hizmetler sadece evraka bağlı kalınarak yapılmamalıdır. Örneğin bir kişinin üzerinde maaş, taşınmaz menkul gibi gelir getirici mülkü gözükmüyor. Ama bu kişi iflas etmiş ve sonucunda bu sahip oldukları üzerinde bir tasarruf da bulunamıyor. Böylece bu kişi yardıma muhtaç duruma düşüyor. Ancak hukuken üzerinde bu taşınmazlar olunca da yardım ve destek hizmetlerinden faydalanamamaktadır. Bu nedenle sosyal yardımlarda bazı kriterler eksik veya hatalı olabiliyor (21,H,54,ÜY).

Belediyelerin bakım ve yardıma muhtaç kişilere yönelik yaptığı hizmetlerinde karşılaştığı sorunlardan birisi de insanların sosyo-ekonomik sorunlarının çözülüp sıkıntılarının giderilerek kendisine yetebilen bir düzeye gelinceye kadar onların desteklenmesi amacının dışına çıkarılmasıdır. Bu sorunu bir yerel idareci şöyle ifade etmiştir:

Genelde belediyelerin vermiş olduğu sosyal yardımlar günü kurtaran bir niteliktedir. İnsanların içinde bulunduğu zor dönemlerini atlatmasında belediye onlara bir süreliğine destek olmaktadır. Bu destekler uzun süre çözüm üreten nitelikte değildir. Bu nedenle de sosyal yardımların olumsuz bir yönü de bulunmaktadır. Bu noktada bu tür yardım hizmetleri kriz dönemlerinde kişiyedogrudan balık veriyor; tutmayı öğretmiyor. Bu durumdaki kişilere belediyeler istihdam konusundayardımcı olmaya çalıştığı zamanda ise insanlar buna yanaşmamayı tercih ediyor. Bunu yerine yardım hizmetlerine devam edilmesi yönünde eğilim gösteriyorlar(17,G,58,ÜY).

Çalışabilecek durumdayken yardım ve bakımamuhtaç bir duruma düşerek belediyenin sosyal yardım ve desteklerinden faydalananlar arasında belirli bir grup insan bu durumlarından kurtulduktan sonra çalışma hayatına devam etmeyip belediye

hizmetlerinde yararlanmaya devam ettiği savunulmuştur. Bu durumda veya buna benzer şartlar altındaki insanlar ihtiyaç hali sonlansa bile çoğu zaman belediye veya diğer kurumlar eliyle sunulan sosyal yardım ve hizmetleri almaya devam ederek bu hizmetleri geçim kaynağı haline getirdiklerine değinilmiştir. Bu şekilde yaşanan bireyleri “*asalak*” (11,KB,45,M) olarak tanımlayan bir yetkili durumu şöyle anlatmıştır:

Yardıma muhtaç olan insanların sağlık sorunları olmadığı halde keyfiyetlik yaparak çalışmak istemiyorlar. Çünkü yardım geleceğini biliyorlar. O kadar eminlerki yardım geleceğinden, arkadaşlar tahkikata gittikleri zaman bu kişilerin bilgilerini alıp sisteme kaydediyorlar. Süreç içerisinde en kötü ihtimalle ailedeki kişi sayısına göre ekmek fişi alabiliyorlar. Bu insanların kişisel kaygıları yok nasıl olsa birileri yardım yapıyor. Çok genç yaşta çalışabilecek durumda olup belediyeden yardım bekleyenlerin sayısı oldukça fazla. Bazıları da var ki ben doktora gideceğim beni gelip arabayla alır mısın diyor. Gerçekten tırnak içerisinde şunu da belirtmek lazım asıl ihtiyaç sahibi söyleyemez; çünkü zorlanır, sıkılır, utanır.

Müracaatçı gruplarla ilgili diğer bir sorun da bazı müracaatçı grupların kendi öz bakımları, psikolojik durumlar ve yaşam alanlarının düzensizliliği konusudur. Bu konunun belediyelerdeki yetkililerce en az yardım konusu kadar önemli olduğu ve çoğu kez de yardım alanlar arasında sağlıklı yaşam alanları ile karşılaşıldığı belirtilmiştir. Sosyal yardım ve desteklerle muhtaçların sorunlarının giderilmeye çalışılması yanında bu kötü yaşam şartlarından çıkarılamadığı dile getirilmiştir. Yaşam şekli olarak kabullenilen bu tarz hayat şartlarından kişiler destek görseler de vazgeçirilemediği şöyle dile getirilmiştir:

Sosyal yardım konusunda benim en çok sıkıntı duyduğum şey, yardıma muhtaç olan kimi evlerin temiz olmaması. Yardım etmeye gittiğimiz evlerin büyük çoğunluğunda bakım ve temizlik sıkıntısı var. Bu durumu maddiyatla bağdaştıramıyoruz. Neden böyle şekilde olduğu üzerinde bir araştırılma yapılması gerekiyor. Bir çözüm yolu bulunmalı bu tür sorunlara. Büyük bir çoğunluğunun yaşam şartları sağlıklı, temiz ve bakımdan oldukça uzak mekânlar. Yardım edilecek aile maddi olarak imkânsız olabilir ama temiz olmak için bir gayret edebilir. Sanırım bu ailelere yardım yapılmadan önce bir eğitim verilmesi gerekiyor (16,K,55,HG).

Müracaatçı gruplardan özellikle sosyal yardım alan bazı kişi ve ailelerin kendi bakımları ile temizlik konusunda pasif kalarak durumunu suistimal etmeye doğru bir eğilimin olduğu dile getirilmiştir. Çünkü verilen çeşitli yardım ve destekler, öz bakım ile insancıl ve temiz bir yaşamsal mekândan uzak kalmayı engelleyici nitelikte olmadığı belirtilmiştir. Konuyla ilgili şöyle bir değerlendirme yapılmıştır:

Bu sorunun çözümü hem eğitim hem de destek ve takip etmekle çözülebilir. Belediye olarak bu yöntemle bu sorunu açmayı hedefliyoruz. Hem yardım ekibi hem de gönüllü sosyal hizmet ekibimizle birlikte çalışmayı planlıyoruz. Bu tür aile ve kişilere hem eğitim hem de uygulamalı destekler sunacağız. Kaldı ki bu grup müracaatçı gruplara nakdi ve ayni yardımları veriyoruz. Bu durumun olduğu yer çok ciddi ve kötü bir durumda. Örneğin sosyal yardımlarda, özellikle son altı yedi yıl içinde gelen göçmen ve mülteciler içerisinde destek ve yardım alanların çoğunluğunda bakım sorunu hat safhada. Yardım amaçlı aldıklarının çoğunluğunu kullanmadan, tüketmeden çöpe atıyorlar. Yakın bir geçmişte bunları tespit ettik (15,K,32,Y).

3.4.1.4. Hizmetlerde Koordinasyon ve Mükerrerlik

Yerel alandaki sosyal hizmet ve yardımların hem yerel idareler hem sivil toplum örgütleri hem de merkezi yönetim tarafından sunulmaktadır. Böylece rekabetçi bir ortamda hem hizmetlerin çeşitliliği hem de niteliği yönünden olumlu olarak görülmüştür. Ancak bu hizmetlerin belirli bir strateji ve koordinasyon içerisinde sürdürülemediği kimi zaman

hizmetlerin niteliğinde düşürlere ve amaçlarından sapmalara neden olabilmifltir. Bu nedenle birey ile yaşamını doğrudan odağına alan bu tőr hizmetlerin belirli bir planlama içerisinde organize edilip sunulması zorunluluk doğmuştur (Kesgin, 2012b: 183-184). Bu bağlamda hizmetlerin koordinasyon dőzeyi ile mőkerrerlik durumları da saptanarak değerlendirilmeye alınmıştır.

Sosyal yardım ve hizmetlerin yőrütölmesinde belediyelerin sivil toplum örgütleri, merkezi yönetim ve diğer yerel otoritelerle olan iş birliği bu tőr hizmetlerin yerelde bütönlük oluşturmasında önemli olmaktadır. Bu tőr hizmetlerde yerel alanın kendi sosyal dokusu ile ekonomik dőzeylere göre üretilmesinde resmi kurumlar yanı sıra sivil toplum örgütleri de etkili olabilmektedir. Kimi proje veya hizmetleriyle öne çıkabilen bu kuruluşların yerel yönetimlerle işbirliği yapması ya da yerel ve merkezi yönetimler tarafından desteklenmesi hem yerelleşme adına hem de hizmetlerin amaçlarına ulaşmasına katkı yapabilmektedir. Bu bağlamda yerel idareciler, sivil toplum kuruluşlarının sosyal hizmet ve yardım konularında etkisinin farkındadırlar. Bu nedenle yerel idareler bu kuruluşlarla işbirliğine girişerek yerel alanda proje geliştirme, hizmetler konusunda envanter çıkarma, ortak rapor ve bilgilendirme gibi çalışmalar yőrütmeleri hizmetleri daha da etkili hale getirecektir (Kesgin, 2012b: 185).

Niteliği itibariyle doğrudan birey ve çevresini etkileyen sosyal hizmetler konusunda koordinasyonun sağlanması ve işbirliğine gidilmesi hem belediyenin en tepe yöneticisi olan belediye başkanı hem de sivil toplum kurumlarının bakış açıyla ilgili olduğunu yerel bir idareci şöyle belirtmektedir:

Sosyal hizmet ve yardım konularında yerel halkın benimsediği iki kesime yönelik destekleri daha çok olmuştur. Bunlardan birisi belediyeler diğer ise sivil toplum őrgütleridir. Gene olarak vatandaş bu iki kuruluşu kendilerine daha fazla yakın hissetmektedir. Bu nedenle bu kurumların çalışmaları halk tarafından destek görüyor ve hizmetler daha rahat bir şekilde yőrütölüyor. Böyle olunca da bu kurumların idarecileri daha kolay ve hızlı bir şekilde çalışma imkânı buluyor. Bu şekil bir çalışma ortamında yapılan sosyal yardım ve hizmetlerin hedef ve amaçları da bu desteklerden dolayı ortak bir fikirden çıkarak hızlı bir şekilde ilerleyebiliyor(06,KB,40,HG).

Yapılan bu değerlendirmede yereldeki sivil toplum kuruluşları ile bu kuruluşların yaptığı sosyal hizmetler yerel halk tarafından destek görüyorsa yerel idareciler de bu kurum ve kuruluşlarla çalışabilmektedir. Dolayısıyla belediyelerin vereceği sosyal hizmet ve destekler konusunda sivil toplum örgütleri ile girişeceği işbirliğinde yerel halkın düşünce, değerlendirme ya da eleştirileri etkili olmaktadır.

Sosyal hizmet ve yardım gibi yerel sosyal politikaların yőrütölmesindeki kronikleşen sorunlardan bir tanesi de kurumlar arası hizmet ve görev paylaşımına yönelik koordinasyon eksikliğidir. Özellikle bu sorunun günümüzde halen devam etmesi beraberinde tekrar eden diğer sorunlara da yol açabilmektedir. Çünkü sosyal yardım ve hizmet alanında hem kamu hem de özel sektör alanında güçlü, etkili ve otoriter kurumlar mevcuttur. Öyle ki kimi sivil toplum örgütlenmeleri bazı sosyal nitelikli hizmetlerde kamusal hizmetlerle birlikte oldukça etkili olup büyük bir hizmet boşluğunu ve eksikliğini giderebilmektedir. Bu bağlamda sosyal hizmet ve sosyal yardım hizmetlerinde koordinasyon eksikliği hem hizmetlerde mőkerrerliđe neden olurken hem de hizmetlerin

eşitlik ilkesine göre yürütülmesinin önüne geçmektedir. Bu yönlü bir sorunun varlığı bir yerel idareci tarafından şöyle belirtilmiştir:

Gerek belediyelerin yaptığı yardımlar gerekse de sivil toplum kuruluşlarının yaptığı yardımların koordinasyon ve uyumu konusunda eksiklikler var. Bu eksiklikler yapılan hizmet ve yardımları etkilemekte. Bunun en somut örneği çok yardım alan insanlar varken, hiç yardım alamayan insanların olmasıdır. Bunlar arzu edilmese de olabilen şeyler. Ama bizim toplumun yardım sever bir özelliğinin olması bizi biraz rahatlatıyor. Çünkü insanlarımızın ihtiyaçları bir noktadan sonra da olsa yine görülüyor(04,KB,59,Y).

Hizmetlerdeki mükerrerlik sorunu belediyelerin sosyal alanda sunduğu hizmetlerde oldukça fazla görülmektedir. Böyle bir genel sorunda sürekli tekrar ettiği için de zamanla kanıksanmış bir duruma dönüşerek çok fazla önemsenen ya da dikkat çeken bir sorun olarak algılanmamaya başlanmıştır. Verimlilik ve etkililik ilkeleri ile de yakın bir ilişkisi olmasına karşın hizmetlerdeki bu sorun doğası gereği normal olarak görülmektedir. Belediyelerin hizmetlerde sürdürülebilirlik, daha fazla hizmet sunma, tekrar seçilme beklenti veya kaygıları gibi yanlış beklenti ve algılamalardan dolayı mükerrerlik sorunu daha fazla ortaya çıkmaktadır. Bir belediye idarecisi bu durumu *“Maalesef bazen yanlış plan ve programdan kaynaklı ya da vatandaşa daha iyi, hoş görünmesi için hata yapılabiliyor, yanlış bu, her zaman değil ama bazen olabiliyor farkında olmadan. Ama yanlış veya hata neyse telafi edilip düzeltiliyor tabi.”* (04,KB,59,Y) şeklinde ifade etmiştir.

Büyükşehir Belediyelerinin hizmet alanının genişlemesiyle artan hizmet yükünün hafiflemesinde en büyük etken hizmetler arasında kurulacak etkili bir koordinasyonun kurulmasından geçmektedir. Yerel idarecilere göre sosyal hizmetlerin alt yapısının kurulmasında belediyenin kendi içerisindeki diğer hizmet birimlerinin alt yapısıyla sağlanacak destek ve koordinasyonun ile yerinde kullanılan bütçe sayesinde katkıların büyük olabileceği savunulmuştur. Bir yerel idareci konu hakkında şöyle bir durum değerlendirmesi yapmıştır:

Büyükşehir'in alanının genişlemesiyle birlikte daha büyük bir hizmet alanı çıkmasına karşın çok fazla dağılımı yaşanmadı. Yeni eklenen hizmet alanlarında önceden belirli bir alt yapı ve hizmet ekipleri bulunuyordu. Yani kapatılan belediyelerin çalışan ekipleri yine bu alanlardaydı. Örneğin KOSKİ Yunak ilçesindeki çalışmasına müdahale edilebiliyorsa oranın önceden bir hizmet alt yapısı ve çalışan ekibi vardı. Değişimle birlikte şimdi bu ekipler Büyükşehir'in bir şubesi gibi çalışıyor. Burada önemli olan iyi bir işbirliğinin olmasıdır. Aynı şekilde uzak ilçelerdeki hizmetleri için güçlü bir koordinasyon ve alt yapı gerekli. Bu bağlamda sosyal hizmetler konusunda da aynı durum geçerlidir. Örneğin Ereğli ilçesine bir kadın sığınma evi yapılacak ise Büyükşehir bu konuda destek olabilir. Fakat her durumda olduğu iyi bir koordinasyon ve işbirliği şarttır(10,KB,42,ÜY).

Genel olarak yerel alanlarda sunulan sosyal hizmet türlerine bakıldığında birçok hizmetin birbirinin benzeri olduğu tartışmaları sürekli olarak yapılmaktadır. Bu tür sorunun ortaya çıkmasında koordinasyon eksikliğinin etkileri yanında hizmetlerdeki paylaşımının yapılamamasının da etkilediği idareciler tarafından belirtilmektedir. Yasa gereği Büyükşehir belediyelerinin belirli alanlara yönelik nitelikteki sosyal hizmetleri sunma zorunlu iken hizmetlerin paylaşımı, dağıtımı konusunda çizilmiş bir genel çerçeve ya da belirlenmiş bir ölçüt bulunmaması (03,S,56,Y) bu eleştirileri ve kaygılara neden olabilmektedir. Böyle bir durum karşısında sosyal hizmet ve yardımların halkın ihtiyaç ve beklentileri doğrultusunda belediyelerce sunulması hedeflenmiş olsa da diğer taraftan da

hizmetlerde mükerrerlik ve benzerlik sorununun ortaya çıkmasına yol açabildiği dile getirilmektedir. (04,KB,59,Y)

Yeni Büyükşehir Yasasıyla genel düzeyde hizmetlerin bir tasnifine gidildiği görülse de sosyal hizmet ve yardımlar konusunda bu durum mevcut uygulamalarda başarılı olduğu tartışılmıştır. Bu hizmetlerin tek bir yönetim ve idare altında toplanmasının nasıl ki sakıncalı sonuçları olabileceği gibi yine bu hizmetlerin belirli bir ölçüt ve standart dâhilinde ilçe belediyeleri ile Büyükşehir Belediyeleri arasında bir planlama çerçevesinde paylaşımı ve dağılımının yapılmamasının da bir sorunlar oluşturacağı dile getirilmiştir. Bu konuda ilçe belediyeleri “*Getirilen yeni BŞB modelinde, ilçe belediyeleri olarak kendimizi tam olarak konumlandırabilecek bir yer bulamıyoruz. Kimi hizmetler konusunda bazen arada kalmışlık yaşanabiliyor*”(03,S,56,Y) şeklinde değerlendirilmiştir. Bu bakımdan hizmetler konusunda benzerlik veya mükerrerlik sorununun devam edeceği ihtimali yüksek görünmektedir. Dolayısıyla yaşananlara bağlı olarak hem yerel hizmetlerin niteliği tartışılırken hem getirilen eleştiriler kronikleşen bir hastalık gibi mükerrerlik sorununa dayandırılmaktadır.

Sosyal hizmet ve yardım konularındaki mükerrerlik problemini “*toplumun genel bir problemi*” şeklinde tanımlayan idarecilere göre mevzuat eksiklikleri ile hizmet tercihlerinin yöneticilerin kendi inisiyatiflerine bırakılması (Kesgin, 2012b:180, 182) bu sorunun oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu hizmetler belirli bir dönem veya seviyeden sonra,

belediyelerde idarecilerin keyfiyetine kalmış bir şekle doğru gidiyor. Yani mevzuat zorlamıyor ve burada da sosyal hizmetin niteliği kişilere göre şekil alıyor ve çoğu kez durumda yöneticilere bağlı kalıyor. Bu durumun da bir süreden sonra çeşitli kaygı ve beklentilerden kaynaklı tekrar etmesine doğru gidebiliyor

şeklinde (03,S,56,Y) yerel idareciler tarafından ifade edilen minvalde devam ettiği dile getirilmiştir.

Hizmetlerde mükerrerlik sorunu sadece yerel idarecilerden kaynaklı olmadığı da iddia edilmiştir. Bu sorunların vakıf, dernek gibi diğer kuruluşlarla olan koordinasyon zayıflığından da kaynaklandığı dile getiren bir ilçe belediye idarecisi özellikle belediyelerin gözü kulağı olarak görülen mahalle muhtarlıklarından kaynaklı olduğu şöyle belirtilmiştir:

Mahalle muhtarları belediyeler için çok önemli. Sosyal hizmetler konusunda olmazsa olmazlarımız. Ancak mahalle muhtarları seçimlerinde adayın niteliğine yönelik bir alt sınır konulması gerekiyor. Muhtar seçilen kimi kişiler bilgisayar kullanma, veri tabanı oluşturma gibi konuları hiç bilmiyor. Dolayısıyla mahalledeki istenilen verileri tam alamıyoruz. Özlük haklarında bir iyileşme olunca kimi muhtarlar büro elemanı gibi çalışmaya başladı. Ofislerinden dışarı çıkıp mahallesindeki ihtiyaç sahibi kişilerden, dezavantajlı olanlardan haberdar değiller. Bu tür durumlar işimizi çok zorlaştırıyor. Biz de bunu çok güç şartlarda, kendimiz belediye ekiplerimizle araştırarak ihtiyaç sahiplerine ulaştırıyor. Kimi mahalle muhtarlıklarının niteliksizliği bizi çok etkiliyor. Yeni ihtiyaçlara yönelik hizmet talep etme ve üretme zorluğu buradan da kaynaklanıyor (03,S,56,Y).

3.4.1.5. Bütçe Kullanımı

Yeni yasayla birlikte BB yöneticileri merkezi idare tarafından iki büyük sorumluluğun kendilerine yüklenildiğini belirtmiştir. Bu sorumluluğun da çok uzun olmayan bir süre

içerisinde tamamlanması şeklinde de bir beklentinin oluşturulduğu dile getirilmiştir. Bu sorumluluklardan ilki yereldeki her bir noktaya hizmetlerin sunulması diğer ise borçlu belediyeler sorununun çözülmesi. Gerçekte her iki sorunun kaynağı da bütçe yetersizliği olmuştur. Bu durumda devri alınan belediyelerin mali kaynak yönünden ciddi yük getirdiğini bir Büyükşehir Belediye yöneticisi şu şekilde dile getirmiştir:

Yasa gereğince kapanan belediyelerin alacak veya borçlarının taşınır veya taşınmaz mallarının ilgili idarelere aktarılması gerçekleştirildi. Fakat birçok belediyenin yıllarca ödenmeyen borçları da BŞB'ye kaldı. Dolayısıyla birçok belediyeye ait borçlar doğrudan iller bankası, hazine gibi kurumlar tarafından belediyeye gelen ödenekten doğrudan kesildi. Sonuçta ise bu durum büyük bir mali yük getirdi BŞB'ye. Büyükşehir Belediye bütçesine devredilen belediyelerin hiç birinden mali kaynak gelmedi. Yasa gereği bütçe konusunda BŞB'nin kaynak oranlarında biraz artış yapıldı. Ancak yüklenen sorumluluk ile gelen mali kaynak kıyaslanamaz. Şöyle örnekleileyim BŞB'ye on birim yük geldiyse üç birim artış oldu (10,KB,42,ÜY).

Bazı yerel idarecilere göre sosyal hizmet alanında ihtiyaç duyulan hizmet ve taleplerin büyük bir kısmı belediyeler tarafından karşılanabilir. Ancak bütçe aktarımı konusunda merkezi yönetim sadece bunun için ayrı bir bütçe oluşturması gerektiği konusu üzerinde şöyle durmuştur:

Çoğu yerel idareciye göre mahalli idare olarak belediyeler her türlü hizmeti yapabilir. Burada önemli olan bir konuda sizin bütçenizin büyüklüğüdür. Bütçe belediyeler içintemel bir konudur. Merkez yönetim, belediyelere gönderdiği bütçe içinde belediyelerin sadece sosyal hizmetler için kullanılabileceği özel bir bütçe kalemi ayırması gereklidir. Belediyelere aktarılan genel bütçenin içerisinden gelen kaynak ile sosyal hizmet temelli çok çeşitli hizmetler yapılamaz. Çünkü bütçe kullanımı daha çok yöneticinin insiyatifinde olduğu için sosyal hizmet için özel bir bütçenin ayrılması çok zor bir durumdur. Dolayısıyla bunun dışında belediyeler tarafından sunulacak sosyal hizmetler için daha kolay bir çözüm şekli şuan için çok fazla gözükmemektedir. Benzer durum BŞB içinde geçerlidir (03,S,56,Y).

Belediye bütçeleri verilen sorumluluk ve sosyal hizmet alanına göre yeterli bir düzeye yükseltilemediği belirtilmiştir. Bu durum karşısında da Büyükşehir veya diğer belediyeler mevcut kısıtlı bütçe ile dar alanlarda ve çoğu kez benzer olan hizmetlere yönelmiştir. Bunların sonucunda da yasal zorunluluklar dışında yöre ve bölgeye özgü, yerel yöneticilerin algı ve anlayışı ile yerelde oluşan beklenti ve talepler doğrultusunda sosyal nitelikli hizmetler yürütülmeye çalışılmıştır. Bu nedenle de yerel idarecilere sosyal hizmetler için ayrı ve özel bir bütçe merkezi yönetim tarafından ayrılması en uygun bütçe şekli olarak görülmüştür. Bu bağlamda ilçe belediyelerindeki bir yerel idareci sosyal hizmetlerin daha spesifik ve geniş ölçekli hizmet ağının kurulmasında belediye bütçelerinin yetersiz kalacağını dile getirerek mevcut bütçe ile ilgili *“yeterli olmaz tabi ki. Ciddi manada bir sosyal hizmet sunacak olsan belediyeler de yeterli olmaz”* (13,M,51,Y) şeklinde kısa ve net bir değerlendirme yapmıştır.

Yeni Büyükşehir Yasası ile belediye hizmetlerinde büyük bir genişleme veya bütçeleri zorlayan bir büyüme olmadığı yönünde bir karşı görüşler de ortaya atılmıştır. Yeni yasayla hizmet alanının genişlemesinin belediye bütçesine büyük bir yük getirdiği yönündeki fikri kabul etmeyen kimi idareciler bütçeye ekstra bir yükün olmadığını *“bütçeye yük getirmiyor. Bütçe konusunda sıkıntı yok bilakis daha rahat karşılanıyor”* şeklinde belirtmişlerdir. Bu konuda daha ileri noktada iddiada bulunan bir idareci, belediye bütçelerinin hizmet üretmede daha iyi hale geldiğini *“daha önce kasaba olupda şimdi mahalle olan yerlerde bizim belediyemizin yaptığı yardımı şu andaki mahalleler hayatta*

göremezlerdi”(10,KB,42,ÜY) şeklinde ifade ederek bütçelerin eskisinden daha iyi durumda olduğunu söylemiştir. “Belde belediyelerine götürdüğümüz yardımlara bakıldığında onların bir takım gelir ve bütçelerinin kat ve kat belki on katı bizde var. Tabi bunlarda bizim faaliyet raporlarımız da var” (04,KB,59,Y)denilerek BŞB bütçesinin hizmetlerde hiç olmadığı kadar yeterli olduğunu bir diğer idareci de savunmuştur.

Sosyal hizmetler konusunda Büyükşehir Belediyeleri dışındaki diğer ilçe belediyelerinin kısıtlı bütçelerinden dolayı daha seçici davrandığı ve daha dar alandaki hizmetleri tercih ettiklerini bir ilçe belediye yönetici şu şekilde ifade etmiştir:

İlçelerde özellikle kendi sınırlarımızda yaşayan halkımızın sosyal hizmet adına ihtiyaç duyduğu hizmetleri tercih ediyoruz. Fakat bu alanda da zorunlu olarak görünenleri yapmaya çalışıyoruz. Bu hizmetlerinde niteliği daha çok o anda karşılaşılan zorlukları aşmak adına yapılıyor. Yani yapılan hizmet, sorunu çözmekten ziyade rahatlatma adına yapılıyor. Bu hizmetler daha çok BŞB’nin sorumluluğuna geçti. Yeni çıkan yasa ile birlikte il sınırlarına kadar hizmetleri götürme adına onlar ön plana çıkıyor. Ayrıca mevzuata göre bu tür hizmetler ilçe belediyelerini değil BŞB’yi zorluyor(03,S,56,Y).

İlçe belediyeleri hizmet konusunda çoğu kez bütçeden kaynaklı seçici davranmakta daha çok bütçeyi zorlamayacak, kısa vadeli, günün gerektirdiği düzeyde ve yöneticilerin gösterdiği önceliklere göre bir eğilim göstermektedir. Uzun vadede bu durum kimi zaman hemşericilik, ayrımcılık, kayırmacılık, siyasi merkezli, seçmen odaklı gibi popülist, amaç dışına çıkabilen, bireyselleşen, kişisel kaygı gibi farklı ve istenmeyen şekillere de dönüşebilmektedir.

Yeni yasayla birlikte bütçenin dağılımının seyri yerel yönetimlerin merkezinde olan Büyükşehir Belediyelerin lehine doğru olduğu belirtilmiştir. Merkezdeki ilçe belediyeleri dışında özellikle kırsal alanda olup il merkezine uzak kalan belediyelerin bütçelerinde önemli kısıtlamaların yapıldığı dile getirilmiştir. Yasa gereğince Büyükşehir Belediyesinin hizmet sorumluluğunun il sınırlarına kadar genişlemesiyle bu şekil belediyelerin hizmetlerini de yüklenmiştir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi bütçesinin aldığı pay diğer belediyelere göre yüksek olan bir bütçe dağıtım sistemi merkezi yönetim tarafından getirilmiştir. Ancak kırsal alanlarda merkezi konum da olan ilçe belediyelerine, kapatılan belediyeler ile mahalleye dönüştürülen köylerin bağlanmasıyla bu belediyelerin hizmet ve sorumlulukları genişlemiştir. Buna karşın getirilen yeni bütçe sisteminde kırsal alandaki ilçe belediyelerine bütçeden ayrılan pay ise yetersiz kalmıştır. Bunun sonucunda da ilçe belediyeleri hem bütçelerinde sıkıntısı yaşarken hem de Büyükşehir Belediyesinin yürüteceği hizmetlere bağlı olması nedeniyle kendi bölgesindeki hizmet ve taleplere bakamaz bir duruma gelmiştir. Bu sorunu bir ilçe belediye yetkilisi şöyle dile getirmiştir:

Birçok belde ya da köylerde kanalizasyon yoktu. Büyükşehir su ve kanalizasyon gibi alt yapı konularına el attı. Ya da bazı küçük belediyelerde imkânlar iyi değildi yasayla birlikte BŞB hizmetleri yapmaya başladı. Buna karşılık da ilçe belediyelerine gelen aylık bütçenin yüzde kırkı BŞB’ye kesiliyor. Fakat birçok ilçenin büyük bir hizmet ihtiyacı da kalmadı. Bu bağlamda özellikle nüfusu on bin ve altındaki belediyelerde bu kesinti dolayısıyla bütçeleri oldukça yetersiz hale getirildi. Dolayısıyla bu tür ilçe belediyeleri personel giderlerinde dahi zorlanmakta ve hizmet konusunda da BŞB’ye bağımlı oldular. Bu tür belediyelerinin çoğunluğu sosyal belediyeçilik anlamında bir hizmet de yapamıyor. Böyle bir durum karşısında idareciler ne yapabilir? Vatandaş ihmal ediliyor. Çoğu ilçe belediyesi sosyal hizmet yapamaz bir durumda(22,T,43,ÜY).

Büyükşehir yasayla beraber gelen bütçe dağıtım sistemi ilçe belediyelerin aleyhine bir sonuç doğursa da bu durum her ilçe belediyesi için geçerli olmadığı savunulmuştur. Konu hakkında bir ilçe belediye yöneticisi şöyle bir tespit ve değerlendirmelerde bulunmuştur:

Bizim yatırım için gelen paranı yüzde kırkını BŞB alıyor. Ama şu anda ilçede alt yapı sorunu kalmadı. Bunu belediyekendi imkânlarıyla 1990 yılında yapmış ama büyük bir borç yükü altına girmiş. BŞB belediyenin bu borcunu da yüklendi. Ayrıca ilçemize ekstradan bir yatırım hizmeti de yapmaya başladı. Öncesinde ilçe belediyesi olarak bu yatırımı yapamadık Ama şuan yatırımı Büyükşehir Belediyesi bitirme aşamasına getirdi. BŞB, ilçe belediyelerinin bütçesinden alıyor ama ilçe belediyeleri kendi bütçelerinden kesinlen miktardan daha fazlasını hizmet olarak tekrardan geri alıyor. Bu nedenle 6360 sayılı yasa daha çok ilçemizdeki belediye gibi kırsal alandaki küçük ilçe belediyelerine yaradı. Akşehir, Beyşehir, Ereğli, Karatay, Meram gibi büyük ilçelere çok fazla yaramadı. Niye yaramadı? Büyük ilçelerin hizmet sıkıntısı yoktu. Kendileri istediği hizmeti yapabiliyordu. Buna karşın bu tür büyük ilçe belediyelerinden de %40 kesiliyor. Sonuç itibarıyla bizim gibi kırsaldaki küçük ilçe belediyelerine Büyükşehir Yasası çok iyi geldi ve BŞB çoğu hizmetleri üstlendi. Bunun yanında kimi zaman da sıkıntılar yaşanmıyor değil. Özellikle yetki konusunda sıkıntılar oluyor. Ama bu sorunda ikili ilişkilerle aşılabiliyor (17,G,58,ÜY).

İl merkezine uzak ve kırsal alanlarda tek ve küçük kalıp kapatılan belediye ile köylerin ilçeye bağlanmasıyla kırsal alanlarda genişleyen ve merkezi konuma geçen ilçe belediyeleri de olmuştur. Dolayısıyla daha öncesinde belirlenen coğrafi sınır ve şartlarda çalışan bu belediyeler yeni sınırlarıyla birlikte ve kapasiteyi aşan bir şekilde hizmetleri sürdürmeye çalışmaktadır. Buna karşın genişletilen ilçe belediyelerinin yeterli oranda bütçelerinin arttırılmaması bu belediyelere büyük bir yük getirmiştir. Ayrıca BŞB'nin kurduğu şeflik, bölge gibi yerlerin sunduğu hizmetlerin de sınırlı olduğu ve bunlara bağımlı olduğu şöyle belirtilmiştir:

Şu anda BŞB tarafından genelde çevre, alt yapı gibi hizmetler sunuluyor. Fakat bu tam olarak bir çözüm olmamakta. Ben burada daha çok insan odaklı da çalışalım istiyorum. Normal şartlar altında Büyükşehir'in önemli avantajları var. Örnek veriyorum alt yapı çevre, itfaiye gibi hizmetlerde BŞB yapıyor. Zaten bu tür hizmetler için birçok belediyekendisini açılan şefliklerle bütünleştirdi. Ancak bunu yaparken de ilçe belediyelerinin maddi anlamda güçleri kalmadı. Bütçedeki kesintiden kaynaklı, ilçe belediyeleri tek başına hizmet yapamaz duruma doğru gidiyor. Çünkü ilçelerdeki belediyeler de belirli nitelikli hizmetlerini yapmak zorunda ama bütçe sıkıntısı yaşıyor. Bunun yanında maalesef yeni BŞB yönetim modeline uyum gösteremeyen ilçe belediyeleri de var (22,T,43,ÜY).

Yeni BŞB yönetim modeline getirilen yerelde merkezileşme eleştirileri (Güneş, 2013: 63; Turan ve Duru, 2014: 284; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 72-76:) yanında kırsal alanlarda kendisine bağlanan belediyeler ile köyler sonucunda büyüyerek merkezileşen ilçe belediyeleri ortaya çıkmıştır. Bu ilçe belediyeleri bulundukları alanlarda farkında olmadan genişletilmiştir. Ama buna karşın bütçeleri ile diğer kaynakları arttırılamamıştır. Dolayısıyla ilçe kırsalında yeni BŞB modeli sonucu ortaya çıkıp yerinde merkezileştirilen ama görünmeyen ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Bu tür ilçe belediyeleri, eleştiri getirilen BŞB'den farkı kaynak ve yetkilerinin sınırlı olması ve çoğu yönden hizmetlerde Büyükşehir'e bağımlı kalmasıdır.

3.4.2. Beklentiler – Gerçekler: Mevzuat ve Uygulama Uyumu

Belediyelerin yerel alanda sundukları hizmet ve uygulamalar bakımından hem hizmeti yürüten yönetim idareleri hem de hizmetlerin niteliği itibarıyla tartışmalar

yapılmaktadır. En son çıkarılan Büyükşehir Belediye Yasası bu tartışma ve eleştirileri günümüzde daha da hızlandırmıştır. Çünkü hem il mülki sınırlarına kadar genişleyen ve hizmetlerde temelde yetkili olan bir yerel yönetim kurulmuş hem de benzer şekilde diğer yerel yönetim birimlerinin sorumlulukları da devam ettirilmiştir. Dolayısıyla 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile Büyükşehir Belediyeleri'nin hem teşkilatlanma hem de hizmet ve faaliyetleriyle ilgili yeni yönetim modelinde mevzuat ile hizmet uygulamaları arasında uyum sorunları ile beklenti çatışmaları yaşanmıştır. Bu bağlamda yasa gereği hizmetlerle ilgili faaliyet ve sorumlulukların yürütülmesinde karşılaşılan uygulama sorunları ile uyum sıkıntıları yerel idareciler ile hizmet uygulayıcıları gözünden burada ele alınmıştır.

3.4.2.1. Yereldeki Hizmet Dağılımı: Kim, Hangi Hizmeti Üstlenecek

Yerel yönetim birimlerinden olan belediyeler son on beş yıllık süre içerisinde daha fazla öne çıkmış ve sosyal alandaki hizmet ve uygulamalarını arttırmasına bağlı olarak da dikkatleri üzerine çekmiştir. Bu süreç 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile birlikte bir taraftan belediyelerin yönetim ve hizmetler bağlamında daha da genişlemesine yol açarken diğer yandan çeşitli arayış ve tartışmaların başlamasına da neden olmuştur. Dolayısıyla belediyeler günümüzde geldikleri konumları itibariyle daha fazla gündemde kalmaktadırlar.

6360 sayılı yasayla yeni Büyükşehir Belediye modelinin kurulduğu illerde diğer ilçe belediye birimlerinin olması bu birimler arasında hizmetlerin paylaşımının yapılması konusunda çeşitli eleştirilerle tartışmaların yaşanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla sosyal hizmet ve yardım alanında hem Büyükşehir belediyelerinin hem de ilçe belediyelerinin aynı nitelikte sorumlu olması durumun ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Böylesi bir durumda hizmetlerde paylaşımdan verimliliğe, etkililiğe ve kaynak israfına kadar çeşitli konularda tartışmaların yaşanmasına neden olabilecek bir uygulama olarak karşımıza çıkabilmektedir (Kesgin, 2016b: 332). Bu bağlamda yerel yönetim birimlerinin yöneticilerine hizmetlerin çeşitliliği, dağılımı, yürütülmesi gibi konularda yöneltilen sorulara verilen cevaplar tek düze olup benzer niteliktedir. Bu nedenle yereldeki ne tür hizmetlerin hangi yerel yönetim birimleri tarafından yürütülmesi konusunda akılcı, planlı ve programlı bir şekilde paylaşılıp organize edilmesinin günümüzde uzak kalındığı şu ifadelerden anlaşılmaktadır:

Biz ilçe olarak sosyal hizmetlerde önceliğimiz ihtiyaç sahipleri. Yani yoksul ve zor durumda kalmış bireyler. Sosyal nitelikli hizmetlerde amacımız bu tür bireylerin yaşam standartlarını belli bir seviyeye çıkarmaktır. Yetim, asker eşi, kimsesi olmayanlar, mahallenin imkânları ile geçinen aileler, engelliler bu kapsam içerisine sayılmıştır. Hizmetlerin paylaşımı veya sunulması konusunda ilçelerde yasal bir zorunluluk olmadığından bu tür hizmetler daha çok gönüllülük esasına dayalı bir şekilde yapılmaktadır. Örneğin ilçemizde belediye yaşlı bakım merkezi kurdu. Bu sosyal hizmet tamamen belediyenin inisiyatifi ile kuruldu. Yasa da böyle bir zorunluluk bulunmamakta. Dolayısıyla yasa zorunlu tutmadığı sürece bu hizmetler çoğu kez kurum ve kişilerin inisiyatifinde kalıyor (03,S,56,Y).

Belediyelerin yerel halka en yakın birimler olması hizmetlerin yürütülmesinde avantaj sağlamaktadır. Yereldeki farklılıklar ile ihtiyaçlar doğrultusunda sosyal hizmet ve yardım ile diğer çeşitli hizmetleri belediyeler kendi mahalli sınırlarında halkın beklentilerine göre uygulama, uyarılma ve dönüştürme fırsatına sahiptir. Ancak günümüzde gerek mevzuat ve gerekse de geleneksel yönetim anlayışı ile yapılanmasından kaynaklı hizmetlerin

yürütülmesindeki kimi sorunlar, çıkarılan yeni Büyükşehir Belediye Yasası'nda da gözlemlenmiştir. Çünkü yasal düzenlemede Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin paylaşımı ve dağılımı konuları ele alınmayıp bu hizmetlerin genel çerçevesi belirlenmiştir (Kesgin, 2016b: 322-323). Sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi faaliyet alanlarında belirli bir ölçüte bağlı dağılım ve paylaşımın yapılamayışı hizmetlerin hem niteliğinde hem de amacına ulaşmasında karşılaşılan sorunlar varlığını sürdürmektedir. Bunun çıkış noktası hem Büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyesi aynı nitelikte ve benzer sosyal yardım ve hizmetleri geleneksel olarak devam ettirmektedir. Bu duruma şu şekilde dile getirilmiştir:

İlçe belediyeleri hangi sosyal nitelikli hizmetleri yapacağı ve sosyal hizmet ve yardım konularında ilçeleri hangi görevleri üstleneceği konusunda yeri henüz belli değildir. Bu bakımdan ilçe belediyeleri, Büyükşehir ile merkezi yönetime göre arada bir yerde kalıyor. Bu nedenle de ilçe belediyeleri kendilerini tamam olarak konumlandıracağı bir hizmet alanı bulamamaktadır. Bu yöndeki eleştiriler dedoğrudur (03,S,56,Y).

Günümüzde yeni Büyükşehir Yasası genel olarak hizmetler konusunda bir dağılım gerçekleştirmiş olsa da sosyal hizmetler ile sosyal yardımlar konusunda böyle bir durum şuan mümkün görünmemektedir. Sosyal nitelikli bu tür hizmetlerin hem merkezi yönetim ile yerel yönetimler hem de yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında belirli bir ölçüt, standart ve planlama dâhilinde dağılımının yapılmaması bu hizmetlerde yaşanan sorunların kaynakları arasındadır. Özellikle yerel alandaki bu eksiklikler ile sonuçların daha açık ve belirgin olduğuna yönelik tespit ilçe belediyelerindeki bir yönetici tarafından *“ilçe belediyesi olarak arada kalıyoruz ve hizmet konusunda kendimizi tam olarak koyacak bir yer bulamıyoruz”* şeklinde ifadesinde yer bulmaktadır. Böylece bir sonuç beraberinde yereldeki sosyal nitelikli hizmetlerin büyük bir çoğunluğunda benzerlik ve mükerrerlik sorununu ortaya çıkarmaktadır. Aynı zamanda bu tür gelişmelerle birlikte belediyelerce yürütülen sosyal hizmet ve yardımların niteliği de göz önüne alınarak verimlilik sorunu, kaynak israfı gibi olumsuz ve beklenilmeyen sonuçlar da olabilmektedir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında alt yapı, imar, cadde, park, bahçe gibi yerlerin bakım ve onarımı ile otogar, hal v.b. işbirliklerin işletilmesi gibi konularda bir dağılım yapılarak hangi belediyenin ne tür hizmetleri yürüteceği belirlenmiştir. Ancak sosyal hizmetler ile sosyal yardım konularında belediyeler arasında yasaya bağlı bir paylaşım giderek hizmetlerin sınırları ile alanları çizilip belirlenmediği sorunu

Kanunlaryetkileri bölmüş. Örneğin kanalizasyon, su, ana arter ile caddelerin bakımı Büyükşehir'in sorumluluğu altında, ara sokakların bakımı ise ilçe belediyelerine ait. Ama sosyal hizmet ve yardım konusunda böyle bir ayırım yapılmamış. Dolayısıyla her belediye imkân ve kapasitesine göre hizmet yapıyor (03,S,56,Y)

şeklinde ifade edilmiştir.

Belediyeler arasında sosyal hizmet ve yardımla ilgili hizmet dağılımının olmadığı gibi bu hizmetlerde mükerrerlik, benzerlik sorunsalı yanında kimi zamanda çakışma ve çatışmaların olduğu dile getirilmiştir. Bu bağlamda konu değerlendirildiğinde bu tür hizmetlerde BŞB ile merkez ve diğer ilçe belediyeleri arasında benzerlik, tekrar, çekişme gibi sorunlar oluşabilmektedir. Fakat bunun dışında yeni Büyükşehir Yasasıyla kırsal alandaki ilçe belediyeleri değil sosyal belediyeçilik adına hizmet sunmak diğer temel

hizmetlerde bile Büyükşehir Belediyesi'ne bağımlı hale gelmeye başladığı şöyle ifade edilmiştir:

Büyükşehir ile merkezi idare ve ilçeler arasında sosyal hizmet ve yardım konusunda herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Bu nedenle de her yönetim kademesi bu yardım ve hizmetlerisunabiliyor. Bu nedenle de aynı noktaya benzer hizmetler yapıla biliniyor. Bu kez de hizmetlerde benzerlik ve tekrar sorunu ortaya çıkıyor. Dolayısıyla kent merkezlerinde sosyal hizmet ve yardım konularında bir sıkışmışlık yaşanmaktadır. Ayrıca güçlü ve büyük belediyeler sosyal yardım ve hizmetleri yürütmektedir. Fakat nüfusu on bin ya da yirmi bin olan ilçebelediyeleri ise küçük çaplı hizmetler de dahi zorlanmaktadır. İlçe de merkezi idarenin sunduğu hizmetler dışında belediyeler kaynak sıkıntısından dolayı hizmetlerde zorlanmaktadır. Buna karşın yerel halk merkezi idarenin sunduğu hizmetler kadar ilçe belediyelerinden de hizmet beklemektedir. Çünkü belediyeler özellikle de kırsal ve küçük yerleşim yerlerindeki belediyeler vatandaşın sorunlarını en iyi tanıyan idareler arasındadır (22,T,43,ÜY).

Sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında dağılım ve paylaşım yapılamasa da Büyükşehir belediyesi dışındaki ilçe belediyeleri de imkânları dâhilinde sunduğu hizmet ve yardımlarda kimi zaman ses getiren nitelikte olduğuna dair bir değerlendirme de şu şekilde dile getirilmiştir:

Büyükşehir Belediyeleri, ilçe belediyelerinin amiri değil yani aralarında hiyerarşik bir bağ yok. Herkes kendi bütçesine özgü bir takım hizmetler yapıyor. Örneğin belli bir grup insana sosyal hizmet veya yardım konusunda kimi zaman yaptığı bir destekle büyük bir açığı kapatabiliyor ilçe belediyeleri(04,KB,59,Y).

Merkez ilçe belediyelerinde sunulan sosyal yardım ve hizmetlerde kimi zaman BŞB' ye kıyasla öne çıkmasına karşın bu tür etkili hizmet çıkışları kırsal ve uzak yerleşim yerlerindeki belediyelerde olma ihtimalinin yeni yasayla daha da zor bir duruma getirildiği savunulmuştur. Kırsal alandaki belediye yöneticilerine göre belediyeler arasındaki hizmet paylaşımının çok uzak bir konu olduğunu ve hizmetlerin yürütülmesinde merkez dışındaki ilçe belediyelerinden büyük bir kısmının son yasayla birlikte Büyükşehir Belediyesine bağımlı hale gelmeye başladığı ifade edilmiştir. Bunun ilgili değerlendirmeyi bir ilçe yerel idareci şöyle dile getirmiştir:

Örneğin yasa öncesi her beldede bir PTT şubesi vardı. Büyükşehir Yasasıyla birlikte PTT'lerde kapandı. Şu anda vatandaş elektrik, su gibi en küçük işlerde dahikırsaldan ilçeye geliyor. Çünkü yasayla birlikte belediyeleri kapanmış. İmkânları daraltılmış. Kırsaldaki ilçe belediye başkanlarının çoğunluğuşu anda sadece merkeze bakabiliyor. Mahalleler, köyler, yaylalar unutulmak üzere. Bunun gibi nedenlerden dolayı Konya'nın 31 ilçesinin en az 25 ilçesinden her gün 300-400 kişişehir merkezine göç etmeye başladı.Ama yeni yasayla amaçlanan merkezden köylere dönüşü başlatmaktı, yerelleşmeyi yapmaktı, bürokrasiyi kaldırmaktı (22,T,43,ÜY; 18,G,34,M).

Kırsal alandaki hizmetlerin sunulmasında ilçe belediyelerinin büyük bir kısmının Büyükşehir Belediyesinden gelecek hizmetlere odaklanması veya Büyükşehir Belediyesinin tayin edip desteklediği hizmetleri yürütmesi, mevcuttaki belediye idarecilerinin birer memuriyete dönüştürme tehlikesi ile karşı karşıya getirebilmektedir. Böyle bir durumda belediyeler arasında hizmet paylaşımı ve hizmetlerin yerelleştirilmesi yerine yerel yönetimler arasında bir ast üst ilişkilerinin olduğu, istemeden de olsa kendiliğinden hiyerarşik bir yapının ortaya çıkma ihtimalinden söz edilmektedir. Bu bağlamda yerel yöneticilerden bir tanesi getirilen yeni sistemle ilgili olarak

Birçokbelediye kapandı. Bu belediyelerden 1960'lı yıllarda kurulmuş olanlar vardı. Yani en az 40-50 yıllık bir belediye ile birçok hizmet yürütülmüş. Şimdi bunların yerine farklı

şekillerle kurulan yeni belediyeler getirildi. Yeni BŞB yönetim modelinde ise bu tür belediyeler kendi yerleşim yerlerinden çok Büyükşehir'den gelecek hizmetlere bakmaya başladılar. Yeni yönetim şeklinde ilçe belediye idarecileri BŞB'ye bağlı gibi bir duruma dönüştürüldü. Önceki yönetim yapısında hem hizmet yapıyordu hem de sorunlar yerinde çözülüyordu. Yeni sistemle birlikte hizmet de sorunların çözümü de BŞB yetkilendirildi. Kırsaldaki vatandaş çoğu durumda ya ilçe ya da il merkezine gitmek zorunda kalıyor. Bu ise yerinde ve zamanında hizmet şekline ters bir durumu oluşturuyor(22,T,43,ÜY)

şeklinde bir değerlendirme yapmıştır.

Belediyeler arasında sosyal hizmetlerin paylaşımın konusunda yasal bir düzenlemenin olmayışının yanı sıra bu hizmetlerin dağılımına yönelik herhangi bir fikrin geliştirilmesi, tartışılması ya da uygulamaya başlanması gibi girişimlerde de bulunulmamıştır. Bununla birlikte sosyal nitelikli hizmetlerden hangilerinin ne tür durum ve şartlara bağlı sunulacağına yönelik kriterlerin belirlenmeyişi de hizmetlerin hem niteliğinin azalmasına hem de popülist olmasının önlenememesine imkan vermektedir. Özellikle çeşitli kaygılara dayalı, faydacı olmaktan çok diğer hizmetlere benzer nitelikte ve gösteri yönlü olanların engellenmesi için mevzuat düzenlenmelerinin olması konusunda şu görüşler ifade edilmiştir: *“Yerel hizmetler daha çok belediye başkanının kendi belirlediği hedef ve politikaya göre şekillenmektedir. Oysa hizmetler konusunda yasal alanlar belirlendiği zaman popülist hizmet yaklaşımı ya da kişisel kaygı ve beklenti merkezli hizmetler ortadan kalkar”* (03,S,56,Y).

Yeni büyükşehir yasası ile yerel yönetim olarak Büyükşehir belediyelerinin yönetim konusunda daha güçlü bazı yetkileri olsa da kimi zaman ve durumda sosyal hizmetler konusunda geleneksel bakış, yöntem ve alışagelinmişlik ile gelecekteki hedef, amaç ve beklentiler arasında uyum sorunu ile sıkışmışlık doğası geresi devam etmektedir. Kırsal alanda sosyal yardım konusunda Büyükşehir ya da ilçe belediyelerine yapılan müracaatların tetkik edilmesinde verileri toplama, bilgiye ulaşma gibi eksiklikler dolayısıyla merkezi yönetimin taşradaki temsil ve birimlerinden yardım alınmaktadır. Özellikle merkezi yönetimin taşra birimlerinden hizmet alanların yerel idarelere yaptıkları müracaatlarda bu tür eksiklikler daha sık karşılaşılmaktadır.

Merkezi yönetimin çocuk, yaşlı gibi mikro ve spesifik konulara yönelik sosyal hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmasının hem kaynak hem de örgüt yapısıyla birlikte belediye tarafından devir alınabilirliği konusunda yerel idarecilerin tartışarak belirli düşünce ve fikirlerin değerlendirildiği dile getirilmiştir. Özellikle yaşlı, çocuk gibi kimi hizmet alanı, çeşitli eğitim ve danışmanlık merkezleri ile bazı sosyal yardım alanlarının yerel yönetimlere bırakılması konusunda

Günümüzde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sunduğu çeşitli birçok hizmetler bulunmakta.Fakat kimi hizmetleri de belediye olarak yapmak istiyoruz. Özellikle yaşlı hizmetleri, aile, danışmanlık hizmeti gibi konularda belediyeler görev alabilir. Ayrıca bu alandaki yaşlı hizmetlerikonusunda belediyelere büyük sorumluluk yüklenmeye başlandı. Belediye olarak bu konuya yönelik araştırmalar ile toplantılara katılıyoruz.Ancak bu alanda belediyelere sorumluluk verildiği zamanda ise bazı değişim ve dönüşümler de yapılmalıdır. Merkezi yönetim bünyesinde olan kurum ve kuruluşlar ile bunlara ait kaynaklar belediyelere devredilmelidir. Bu konularda bu tür adımlarda unutulmamalıdır. Yerelleşme bu tür hizmetlerde temel fikirlerdendir(04,KB,59,Y)

şeklinde bir değerlendirme yapılmıştır.

Sosyal hizmetlerin paylaşımı ve dağılımında hangi sosyal hizmet türlerinin kendi sorumlu oldukları alanda yürütüldüğüne yönelik gerek Büyükşehir ve gerekse ilçe belediye yöneticileri somut veya tatmin edici bir çözümleme getirememektedir. Bunun temelinde idarecilerin geleneksel hizmet anlayışı çizgisinde oluşu ile belediyelerin sosyal yardım ile sosyal hizmetler konularının ne yönden farklılaştığı, hangisinin neyi ifade ettiği, hangisinin ne tür amaçla yürütüldüğü yönündeki bilgi ve deneyim eskiliğinden kaynaklı olmaktadır. Belediyelerde hizmet önceliği, paylaşımı gibi konularda verilen yanıtlardan bir tanesi yöneticilerin bu konuda hakkındaki tutumlarına yönelik bazı fikir ve yaklaşımlarını ortaya koymaktadır:

İlk önce insanlara gıda yardımı yapıyoruz, sonra eğitim yardımı yapıyoruz ve genelde de bütün insanlara, burada da belirli kriterlerimiz var tabi ki, su ve ulaşım desteği veriyoruz. Belediyemizin öncelik hizmet alanlarını genel olarak bunlar oluşturmaktadır. Ayrıca Konya ilimizdeki ilçe belediyelerimizin sayısı fazla. Bu nedenle onların da kendilerine göre yaptıkları farklı hizmetleri de var... Ama bizim yaptıklarımızın yanında çok küçük kalır (13,M,51,Y)

Genel olarak bu şekil bir hizmet yaklaşımı daha çok belediyelerin doksanlı yıllarda sosyal devlet ilkesi gereği yaptıkları hizmetlere yakın durmaktadır.¹⁰⁷ Belediyelerin sosyal hizmetler konusundaki yeri ve önemi büyük olmasına karşın bu tür yaklaşım ve yöntemler günümüz sosyal, ekonomik v.b. şartlar ile yaşana gelişim ve dönüşümlerde sürekli çeşitlenip farklılaşan sosyal hizmet türleri karşısında yetersizleşmektedir. Dolayısıyla günümüz belediyelerinin sunduğu sosyal hizmetlerin özellik ve önceliklerinde talep merkezli, ihtiyaç odaklı, kişiyi uzun dönem tembelliğe alıştırmayan, soruna çözüm üreten, bağımlılık yapmayan ve yenilikçi fikirler geliştiren niteliklerin öne çıkması yerine daha çok 90'lı yıllarda hâkim olan anlayışın devam ettirildiği ve bu bakış açısıyla sosyal hizmetlerin şekillendirildiği gözlemlenmiştir.

3.4.2.2. İl Sınırlarına Kadar Hizmetin Ulaştırılması

Yeni çıkarılan Büyükşehir Yasası ile il sınırlarına kadar genişleyen bir Büyükşehir Belediye modeli kurulmuştur. Kurulan bu modelde yerel hizmetlerin zamanında ve beklenen düzeyde karşılanması gibi konularda tartışma ve eleştiriler yapılmıştır. Bu bağlamda Türkiye'de yüzölçümü bakımından en büyük şehir olan Konya düşünüldüğünde konunun önemi daha da artmaktadır. Bu çerçevede kurulan yeni hizmet

¹⁰⁷ Bu yıllarda sunulan hizmetler ile halkın ihtiyaç duyduğu temel sosyal hizmetlerin niteliğini belediye yöneticilerden birisi şöyle dile getirmiştir: “90’lı yıllar sosyal belediyeciliğe Türkiye’nin ihtiyacı olduğunun zirve yaptığı dönemlerdi. 94 yılında insanların hastanelerde rehin kaldığı, oduna, kömüre her türlü sağlık hizmetine ihtiyacı olduğu, sosyal güvencesi olmayanların sokaklarda ellerinde reçete ile gezindiği dönemlerdi... İnsanların ihtiyacı o dönemde sağlıktaki, yerel yönetimlerden hizmet bekliyorlardı. Bir vesileyle hastaneye gidip doktora muayene oluyordu. Ama reçetesini kendisi tedarik etmek zorundaydı. Elinde reçete ile belediye koridorlarında insanlar gezerlerdi. İkincisi doğalgaz yoktu. Konya da kömür ile ilgili çok ciddi talepler vardı. Üçüncüsü eğitim yardımı ile ilgili, şimdi devlet kitapları ilk gün öğrencinin masasına bırakıyor. O yıllarda öyle bir şey yoktu. Okullar açıldığında bir ay boyunca bütün çocukların sorumluluğu bizim üzerimizdeydi. Kitap tedariki, kırtasiye tedariki onları yapıyorduk... Bizim bu reçeteler için birkaç tane hastanemiz vardı. Daha doğrusu sağlık ocağımız. Sağlık ocaklarımızdan kontenjanlarımız vardı. O kontenjanlarımızı kullanıyorduk. Bir de belediyemizin kendi fiilen çalıştırdığı sağlık ocaklarımız ile kendi kadrolu doktorlarımız vardı. Orada bizim beş tane sağlık ocağımız vardı. Belediye olarak bir tane de hastanemiz.”

modeli hakkında yerel yöneticiler olumlu ve olumsuz yönleri çeşitli açılardan dile getirilmiştir. Yerel yöneticilerden bazıları yasayla gelen model hakkında,

6360 sayılı yasa uygulama açısından geç kalınmışama yerinde bir yasal düzenlemedir. Türkiye’de uygulama açısından en uygun yerlerden biri Konya’dır. Bir tarafta Yunak var, Çeltik var diğer tarafta Hadim var Taşkent var bir tarafta Ankara, Eskişehir aşağıda Antalya, Mersin. Konya, hem arazi şartları hem de yüzölçümü açısından gerçekten çok geniş bir alan üzerinde kurulmuştur. Bu nedenle belediye yönetimi hem de hizmetler açısından yeni BŞB yönetim modelinin en iyi uygulanabileceği bir şehirdir(10,KB,42,ÜY; 07,KB,60,ÜY)

şeklinde olumlu yönde değerlendirmeler de bulunulmuştur.

Büyükşehir Belediyesi il genelinde hizmetler için bölge ve şeflikler kurmuştur. Ancak bu şekil bir yöntemle hizmetlerin sunulmasının kırsal ve yüksek rakımlı yerlerdeki yerleşim alanları için yerinde ve uygun bir hizmetin gerçekleşemediğine yönelik eleştiriler getirilmiştir. Kırsal alandaki belde belediyeleri ile köylerin kapatılarak tek bir belediye çatısı altında toplanması uzak ve dağlık alanlarda yaşayanların hem Büyükşehir Belediyesinden hem de ilçe belediyesinden hizmet alma konusunda sorunlar yaşandığı ve BŞB’nin kurduğu hizmetlerin bu şekil yerleşim yerleri için çözüm olmadığı belirtilmiştir. Bu konuda bir yerel yönetici şöyle bir eleştiri getirmiştir:

Yeni Büyükşehir yasası ile beraber ilçe belediyeleri güçlendirilecekti. Ama tam tersi bir durum ortaya çıktı. Büyükşehir’e hizmetler devredilince ilçe belediyeleri tüm fonksiyonunu kaybetti. Hizmet ve yetki konusunda adeta ilçe belediyeleri budandı. Ama kırsaldaki vatandaşın ilk gördüğü ve sorumlu tuttuğu belediye yine ilçe belediyeleridir. Yeni sistemde bir vatandaş en ufak bir işinde en yakın olarak 50 kilometre ilçe merkezine gelmek zorunda. Büyükşehir Belediyesinde bir işi varsa en yakın 75 kilometre uzaklıkta bulunan şeflik veya bölgelere gitmek zorunda (21,H,54,ÜY).

Farklı nitelikteki hizmetlerin daha hızlı, zamanında, yerinde ve kolay olması ve kırsaldaki yerel idarelerin desteklenmesi gibi amaçlar için Büyükşehir Belediyesinin kurmuş olduğu bölge veya şeflikler Büyükşehir Belediyesi ile diğer belediyeler arasında hiyerarşik olmayan fakat akrobat merdivenine benzeyen kademeli bir yapının türemesine yol açmıştır. Bu konuyla ilgili kırsaldaki bazı yerel yöneticilerden gelen tepki ve eleştiriler şu şekil olmuştur:

Bir belediye idarecimiz işimiz şefliklere, şefliklerdeki şefe, memura kaldı, yetkimiz yok dedi. Bu fikrini katılıyorum. Şu anda bir belediye başkanı, daire başkanından çıkacak hizmete bakıyor. Bu şekilde sıkıntılar yaşanmakta. Seçilmiş bir belediye başkanı beldesinin sorunlarına çözüm üretmeye çalışıyor. Fakat hizmet yetkisi ve gücü Büyükşehir’e ait oldu. Nasıl ki merkezi yönetim yerelin sorununu tam olarak bilemezse Büyükşehir’deki bir yetkili de kırsalın ihtiyacı ve sorunları bilemez. Bu nedenle kırsalda da belediyeler kurulmuştur. Ancak getirilen yeni yönetim modelinde bu imkânlar sınırlanarak yetkiler BŞB’de toplanmıştır. Büyükşehir hangi ilçenin ihtiyacını önceleyip hizmeti sunabilecek (19,A,52,ÜY).

Eleştiri ve tepkiler yanında kimi belediye idarecilerine göre ise yeni Büyükşehir Yasası’nın il mülki sınırlarına kadar Büyükşehir Belediye’lerinin sorumluluk alanlarının genişletilmesi uygulamasının geç kaldığını ve böyle bir yönetim modelinin daha önceden olması gerektiği ise şöylesavunulmuştur:

Bunun beş yıl evvel olması gerekiyordu. 2014 seçiminden daha önce olmalıydı. O dönemlerde Danıştay’a dava açılmıştı. Bu nedenle de Büyükşehir Yasası gecikti. Yeni BŞB yasası, illere birçok hizmet imkânı getirmiştir. Çünkü belde belediyeleri, kasaba belediyeleri mevcut imkânlarıyla hiçbir hizmet yapamayacak durumdaydı (07,KB,60,ÜY; 19,A,52,ÜY).

Büyükşehir Belediyesi'nin genişlemesi özellikle kırsaldaki ilçe belediyelerini geriye düşürdüğü ifade edilmiştir. Kırsaldaki ilçe belediyelerinin bu genişlemenin sonunda Büyükşehir Belediyesi'nin şemsiyesi altına girdiğini, öncesinde il özel idareye bağlı olunan yerlerin Büyükşehir'e geçtiği ancak her durumda de kendi fonksiyonlarının zayıflayıp bağımlı olunduğu şöyle dile getirilmiştir:

Geçmişte il özel idareye bağlı olan hizmetler Büyükşehir'e bağlandı. 6360 sayılı yasadın sonra yetki konusunda ilçe belediyelerine sınırlama getirildi. İki durumda da bir bağıllık oluştu. İlçe sınırlarında 75 kilometre uzaklıkta dağlık alanlar, araziler, yaylalar şeklinde yerleşim yerleri bulunmakta. Bu yerleşim yerlerine hizmet götürme konusunda BŞB'e yetişememekte. Fakat bu yerleşim yerlerinde yaşayanlar bu tür sıkıntıların muhatabı olarak ilçe belediyesini görmektedir (21,H,54,ÜY).

Kimi yerel idarecilere göre Büyükşehir Belediyesinin sınırlarının genişlemesi hizmetlerin daha eşit ve adil olarak tüm yerel halka ulaştırılması için büyük bir imkân olarak da değerlendirilmiştir. Küçük ve dağınık haldeki yerleşim yerlerinin hizmetlerinden sorumlu olan belde belediyeleri çok uzun bir süre ne hizmet yapabilmiş ne de mevcut olanları tamamlayabilmiştir. Bu nedenle bu tür belediyeler mali yönden sürekli sıkıntı yaşadıkları savunulmuştur. Dolayısıyla hizmetler konusunda bu tür belediyelerin etkileri yok denecek düzeyde gerçekleştirildiği şöyle dile getirilmiştir:

Birçok belde belediyesinin bütçesi sadece personel ile diğer benzeri alanlara harcanmış kimi durumda da yetişmemiştir. Bu tür ilçe ve belde belediyelerine merkez ilçeler ile Büyükşehir Belediyesi hizmet ediyordu. Bu nedenle bu belediyelerin hizmetleri çok sınırlı bir düzeyde kalmıştı (20,B,38,ÜY).

BŞB'ye ait hizmetlerin kırsal alanlara gitmesi hem sosyal hem ekonomik olarak şeklinde katkılarının olduğu dile getirilmiştir. Sunulan hizmetler arasında meslek edindirme kurslarının da olduğu ve bu sayede kırsal alanda yaşayanların kazandıkları beceri ve mesleki eğitimle aile ekonomisine katkı yaparak hem ailelerin hem de yörenin ekonomisinin canlandığı savunulmuştur. Bu durum aynı zamanda kırsaldan merkeze olan iç göçü durdurmasına katkı yapmış ve kırsal alandaki hayatın devam etmesine neden olduğu şu şekilde açıklanmıştır:

Büyükşehir'in il merkezindeki hizmetlerini taşraya yayarak oradaki hizmetleri de merkezdeki hizmetlerle eşitlemek amaçlarımız arasında olmuştur. Özellikle kırsaldan başlayan göçü engelleme noktasında bir düzeye ulaşmaya çalışıyoruz. KOMEK vasıtası ile sertifikalı eğitimler vererek iş gücü sağlıyoruz. Böylece hem kırsal alanda ekonomi canlı tutuluyor hem de şehir merkezine olan iç göçü engelliyoruz (10,KB,42,ÜY).

İl sınırlarına kadar Büyükşehir Belediyesinin sorumluluklarının genişlemesinin ne hizmetlerin yaygınlaştırılmasında ne de hizmetlerin bütünlüğü ile verimliliğine katkı yapmasında kırsaldaki halk için olumlu olmadığı da belirtilmiştir. Çünkü yeni yasayla kırsaldaki belde belediyeleri ile köyler kapatılarak mahalleye dönüştürülmüş ya da birleştirilmiştir. Böylece o yerleşim yerlerindeki kimi hizmetlerin ya sonlandırılarak ortak yerde toplanmasına ya da daraltılıp azaltılması yoluna gidilmiştir. Bu nedenle hizmetlerin yaygınlaştırılıp yerelleştirilmesi gibi amaçların aksine çoğu hizmetlerde aksakların, yetersizliklerin olmasıyla kırsaldan merkeze doğru bir hareketliliğin yaşanması gibi tersi gelişmelerin başladığını bir ilçe belediye idarecisi şöyle savunmuştur:

Bu yasayla kırk yıllık,elli yıllık belediyeler lağv edildi. Çünkü öncesinde insanlar bizim görev yaptığımız beldelerde zabıta, imar, temizlik, alt yapı çalışmaları gibi tamamını aynı anda

alabiliyordu. Ama bu yasa ile beraber belediyeler kapandı. Artık bu bütün hizmetler il veya ilçe merkezinde kalmakta kırsala yayılamayıp sınırlı kalmakta (22,T,43,ÜY).

İl merkezine uzak, kırsal ve dağlık alanların olduğu coğrafi sınırlara kadar Büyükşehir Belediyesinin genişletilmiş olması bu gibi yerlerin merkezle birleştirilerek hizmetlerin daha iyi olacağı beklentisini oluşturmuştur. Ancak yapılan yeni yönetim modelinde kırsal yerlere hizmetin sunulmasında beklenilenin altında kalındığı belirtilerek Büyükşehir yasasını eleştiren değerlendirme de şöyle yapılmıştır:

6360 sayılı yasadan sonra Büyükşehir statüsüne geçerek daha fazla hizmet alıyorduk. Yasanın ilk çıktığı dönemde beldede hizmetler hızlı başladı. Yöre halkını beklentisini üzerinde bir hizmet sunuldu. Fakat son dönemlerde ise hizmetlerde aksamalar başladı. Kimi projeler kâğıt üzerinde kaldı uygulamaya geçilemedi. Günler ilerledikçe BŞB'den beklediğimiz hizmetler yavaşlamaya başladı (21,H,54,ÜY).

Kent merkezinden uzak olan kırsal bölgelerdeki belediye yöneticileri bu tür yerleşim yerlerinin hizmet etme konusunda can damarı durumundadır. Ancak 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile bu bölgelerdeki hizmetlerin tamamına yakını Büyükşehir Belediyesi'ne geçmesine karşın yerel halkın bu hizmetleri doğrudan belde belediyesine bağlı gibi görerek bu yönde tutum ve davranışlar sergilemeye devam etmiştir. Bu bağlamda yasayla birlikte hizmetlerin yetki ve sorumluluğu Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiş olsa dahi yerel halk hizmetleri yine de belde belediyesi idarecilerinden beklediğini bir yerel idareci şöyle ifade etmiştir:

Kırta alanlarda belediye başkanı demek kırsal kesim demek. Üstüne vazife olan olmayan tüm işleri yapan adam demektir. Ama üstüne vazife olan işlerde yeni BŞB yasası sizi frenliyor. Birçok alandaki hizmet yetkisi BŞB'ye geçmiş ama yerel halk hizmetlerde ilçe belediyesini sorumlu görüyor. Dolayısıyla yeni yönetim sistemi, yetki konusunda belde belediyelerini bir noktadan sonra sıfırladı (21,H,54,ÜY).

3.4.2.3. Hizmetlerin Paylaşımı: Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkisi

Genel olarak merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin boyutu mali kaynaklarla hizmetlerin paylaştırılması ve bunlara ilişkin yetkilerin devri gibi konularda olmaktadır. Özellikle yerel alanlarda ve yöreye özgü yerel hizmetler konusunda belediyelere hem yetki hem de kaynakların yeterli miktarda ve şartsız bir şekilde bırakılmasının gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda Büyükşehir Belediyeleri konusunda çıkarın 6360 sayılı yasa bu amaçları da içine alan çeşitli hedef ve beklentileri için düzenlenmiştir. Ancak homojen bir durumda olmayan belediyelerin sosyo-kültürel, ekonomik, coğrafi vb. faktörlerin bu beklentilerin başarılması kısa vadede zor gözükmektedir. Çünkü sınırları genişleyen Büyükşehir belediyelerinin mali kaynakları ve yetkileri o düzeyde ya da ona yakın bir oranda artmamıştır. Bu durum şöyle özetlenmiştir:

Çok net olmamakla birlikte iki yüz civarı bir mahalleden siz bin iki yüz mahalleye yükselmişsiniz. A belediyesi, B belediyesi, 50 yıl olmuş kurulu. Fakat alt yapı, imar, yardım gibi hizmetler hiç gündeme gelmemiş. Ama Büyükşehir Yasası ile birlikte vatandaş diyor ki benim alt yapıyı hemen yapıver. Eksik hizmetlerimi tamamlayıver, hiç alamadığımız hizmetlerimizi ne zaman sunarsınız. Peki, nasıl olacak? Eski gelirinize aynı hizmeti hatta daha fazlasını vermeye çalışıyorsunuz. Kaynaklarınızda çok fazla bir artış da yaşanmamış (08,KB,53,ÜY; 11,KB,45,M).

Hizmetlerin yaygınlaştırılması amaçlı yeni Büyükşehir modeli, mali kaynakların hizmetlerin duruma göre dağıtımı konusundaki beklentileri tam olarak karşılayamamıştır. Kaynakların dağılımı konusunda: “*Yasa çıkarken mesela belediyenin gelirlerini nüfusa oranla değil de yüz ölçümüne oranla ve nüfusa göre her ikisini birleştirerek belediyelere gelir aktarılmış olsaydı daha iyi olurdu*” (03,S,56,Y) şeklinde bir fikir belirtilerek bütçe yapılanması bir idareci tarafından eleştirilmiştir. Bu fikir savunulurken kaynak dağılımındaki ölçek konusuna ise hiç değinmemiştir. Fakat Konya gibi yüzölçümü büyük illerde ölçek konusu da dikkat edilmesi gereken bir kriterdir.

Merkezi yönetimin Büyükşehir belediyelerine kimi hizmetleri yerelleşme bağlamında devretmek istediği ama bunun hem bütçe hem de yetkileriyle birlikte yapılması gerektiği üzerindeki bir başka fikir üzerinde de şöyle durulmuştur:

Özellikle bu yaşlı hizmetleri ile alakalı Büyükşehir’e büyük bir sorumluluk yükleniyor. Bu konuyla ilgili olarak toplantı vearaştırmalar yapıp değerlendirmelerde bulunuyoruz. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın il müdürlüğünden merkezi yönetimden gelen kaynaklar ile Büyükşehir’in bir takım bütçe imkânlarının birleştirilmesi gereklidir. Ayrıca bu sosyal hizmetle ilgili kurum ve kuruluşlarda tüm kaynaklarıyla BŞB bünyesinde birleştirilebilmelidir (05,KB,51,Y; 08,KB,53,ÜY).

Yeni Büyükşehir Belediye yönetim sistemde görev alanının genişlemesinin yanında yetkilerinde çok bir değişikliğin olmadığı belirtilerek yetki konusunda belediyelerin genel durumunu şu şekil bir özet cümleyle bir idareci şöyle açıklamıştır: “*Sorumluluk seçilmişlerde; Yetki atanmışlarda!*” (08,KB,53,ÜY).

Yerel idarecilerin hizmetler ve görevlerden sorumlu olduğu ancak yetkilerden uzak kaldığı atanmışlarda ise yetkilerin toplandığı belirtilmiştir. Bu bağlamda seçilmişlerin başarılı olmadığı durumda seçmen tarafından cezalandırıp görevden alındığını atanmışlarda ise bu derecede bir durumun olmadığı onun de için görev ve sorumlulukla eş değer yetkilerin olması gerektiği belirtilmiştir. Bu konuda yerel yönetimlerdeki sosyal hizmetlerin merkezi yönetime devrilmesi gibi bir durum olsa bile bu hizmetlerdeki yetki ve sorumluluk konusunda yine merkezi hükümetin yetkilerinin artacağı ve avantajlı olabileceği şöyle dile getirilmiştir:

Sosyal hizmet alanında hizmetler merkeze devredilse olur mu? Olabilir. Hiçbir şey de olmaz. Kaldı ki bu yönde bir eğilim başlatıldı. Bizim dezavantajımız onların avantajı. Merkezi idarenin taşra sorumluları atamayla geliyor hiç sorumlulukları yok. Sadece il müfettişine karşı sorumlulukları var. Yetki atanmışlarda. Yerel idarecilerde yetki falan yok. Sadece görev ve sorumluluklarımız var (08,KB,53,ÜY).

Yerel bir idarecinin yukarıdaki ifadesinde yerel yönetim birimlerinde kronikleşmiş temel sorunlardan bir tanesinin de yetki konusu olduğu dile getirilmiştir. Yetkilerin hizmet ve sorumluluklarla birlikte kapsamlı ve orantılı olmaması yerel yöneticiler açısından uzunca bir süre devam eden büyük bir eksiklik olduğu savunulmuştur. Bu konuda yerel idareciler SOYBİS’lerin belediyelere henüz açılmadığı ama sosyal hizmetler konusunda belediyenin önemli görev ve sorumluluklarının olduğu ve bunun da gittikçe arttırılmaya başlanıldığı belirtilmiştir. Bu nedenle sosyal hizmetlerle ilgili hizmetlerin paylaşımında belediyelerin sadece görev ve sorumluluklarının artırılması ile kalınmaması bu sorumluluklarla birlikte orantılı bir yetki devrinin ve mali kaynak paylaşımının önünün de açılması gerektiği ifade edilmiştir. (04,KB,59,Y; 05,KB,51,Y; 08,KB,53,ÜY)

Sosyal hizmetler ile sosyal yardımların paylaşımı konusu sadece yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında yaşanmayıp yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında da tartışılmaktadır. Bu süreçte sosyal hizmet ve yardımların dağılımı konusunda taraflardan birisi bu hizmetlerin belirlenmesi, planlanması ve denetlenmesi v.b. konularda otorite ve yetkili olan merkezi idare iken diğer tarafta ise yerele en yakın olup sorun ve beklentilerini tanıyan bir yönetim birimi olan belediyeler bulunmaktadır. Bunun yanında yeni Büyükşehir Belediye Yasası'nın uygulamaya girmeden önce belediyelere kıyasla merkezi idare sosyal hizmet alanındaki hizmetleri ile yetkileri konusunda yerelde daha yetkili ve sorumlu olduğu buna karşın belediyelerin ise belirli görev ve sorumluluklar dışına çıkmamıştır. Bu bağlamda yerel yöneticilerden birisinin ifade ettiği şu durum konu ile tartışmaları daha anlaşılır hale getirmektedir:

Yeni BŞB Yasası'nın aktif olarak uygulanmaya başlanması iki yılı geçti. Yasa öncesinde ilçelerdeki sosyal yardım ve hizmetler kaymakamlıklar tarafından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı ile yapılıyordu. Yeni yasayla birlikte ilçelerde BŞB'de yardım ve hizmetler yapmaya başladı. Ancak hizmetlerde özellikle sosyal yardım konularındaki taleplerin tahkikini belediye tam olarak gerçekleştiremiyor. Bu konuda kaymakamlıklar bünyesinde kurulan komisyon ve mütevelli heyetinden yardım talep ediyoruz. Belirli bir aşamadan sonra ilçelerdeki bu tür hizmetlerde merkezi idarenin desteğine ihtiyaç duyuluyor. Şimdilik bu konularda onlardan yardım ve destek alıyoruz (05,KB,51,Y).

Yerel yönetim olarak belediyelerin kimi sosyal hizmet alanında merkezi yönetim ile ortaklaşa hizmetlerin yürütüldüğünü bir yerel yönetici dile getirmiştir. Bu şekil bir hizmet paylaşımının hem ihtiyaç olunan hizmetin niteliğine göre hem de hizmetin sunulduğu yerin durum ve şartlarına göre yapıldığını sunulan yaşlı hizmetleri üzerinden şu şekilde açıklanmıştır:

İlçe belediyesi olarak sağlık ile evde yaşlı bakım hizmetini birbirinden ayırdık. Evde sağlık bakımı hizmetini Sağlık Bakanlığı bünyesinde merkezi idare yürütmektedir. Ama ortak proje kapsamında bu hizmetler birbirine entegre ederek birlikte yürütüyoruz. Örneğin Sağlık Bakanlığı'nın İl Müdürlüğü sağlık hizmeti sundu yerlerde yaşlı bakımı ile ilgili bir hizmet talep olursa bu talebi belediyeye bildiriyor. Aynı şekilde belediye de yaşlı bakımı sunduğu evlerde sağlık sorunu olan yaşlı kimse var ise bunu İl Müdürlüğü'ne bildiriyor. Böylece ortak çalışma sonucunda bu hizmetleri ihtiyaç sahiplerine ulaştırıyoruz (03,S,56,Y).

Kimi İdarecilere göre merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki hizmet paylaşımı konusunda yerel yönetimlerin yaptığı mevcut hizmetlerin hem devam etmesi hem de artırılması gerektiği savunulmuştur. Buna karşın kimi idarecilere göre ise belediyelerin yaptığı hizmetler sosyal belediyeçilik adına yürüttüğü ve bunun daha fazlasının merkezi yönetim tarafından yüklenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Çünkü sosyal hizmetler gibi önemli bir alanda merkezi idarenin hem uzunca bir süre tecrübe ve alt yapısının bulunduğu hem de yetki konusunda tek otorite sahibi olduğu savunulmuştur. Bu nedenle yerel yönetim birimleri kendi sınırlarında sosyal belediyeçilik adına hizmetleri yapmaya devam ederken merkezinin idare ise ülke genelinde tüm bölgeleri kapsayan sosyal hizmetlere devam etmesi şöyle dile getirilmiştir:

Belediyeler ihtiyaç sahiplerine sosyal yardım, asker maaşı gibi ikinci, üçüncü derecede olan hizmetleri yapıyor. Merkezi yönetim ise sosyal hizmetlerin daha karmaşık ve zor konularını yürütüyor. Çocuk, kadın, ihmal, şiddet gibi sosyal hizmetlerin daha derin sorun ve konularına merkezi idare yönelmesi gerekli. Yerel yönetimler sosyal işler olarak daha çok su üstünde kalan hizmetleri yürütmeli. Bir asker maaşı, sosyal yardım gibi konularda vatandaş sosyal hizmet il müdürlüğüne gitmemeli. Bu tür hizmetlerden dolayı o idareleri asıl işlerinden alıkoyacak ve gereğinden fazla meşgul etmiş olacak. Bu nedenle belediyeler sosyal

hizmetlerin ikinci, üçüncü derecede olan hizmetlerini yüklenip sunmalıdır. Bu tür hizmetler bence Sosyal Hizmet İl Müdürlüğü'nün işi olmamalıdır. Sosyal belediyeçilik adına belediyeler sosyal hizmetler konusunda destekleyici rolüne devam etmeli (02,S,49,U).

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki hizmet paylaşımı konusunda tartışmalar yapılırken belediyelerin yaşlı, engelli gibi bazı sosyal hizmet alanlarının devredilmesinin gündemde olup tartışıldığı da savunulmuştur. Bu hizmet konusunda merkezden yerele doğru devredilmeye başlandığını bir ilçe belediye idarecinin kendi sınırları içerisinde sunduğu hizmetler üzerinden şöyle ifade etmiştir:

Son çıkan Engelli Yasası ile birlikte toplumda bir algı değişikliği oldu. Buyasayla birlikte yıllarca özürsünü evinde saklayan aileler, yavaş yavaş engelisini sokağa çıkarır hale geldi. Ön yargı ve olumsuz yargılar yıkıldı. Toplum olarak normalleşme sürecine girildi. Dolayısı ile bununla birlikte belediyelere ekstra bir sosyal hizmet alanı daha gelmiş oldu. Bu insanlar çeşitli ihtiyaçları için evlerinde çıkacak, sosyalleşecek, topluma uyum sağlayabilecek. Örneğin belediye akülü aracı olan veya evinden çıkabilecek durumda olan engelli bireyevinden alarak istediği yere götürüp tekrar evine geri bırakıyoruz. Böylece belediye engellilere ulaşım hizmeti sunarak onlara destek oluyor. Her geçen gün belediyelere sosyal hizmetlerle ilgili daha fazla talepler gelmeye başladı. Bizlerde buna kendimizce çözüm üretmeye çalışıyoruz(03,S,56,Y).

Sosyal hizmet alanında belediyelerin destekleyici ve tamamlayıcı rolünün dışında bir görevin verilmesi ya da merkezi idarenin hizmeti yerel yönetimlerle paylaşmasında ikili bir yapının oluşacağına bir yerel idareci dikkat çekmiştir. Bu nedenle merkez ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımı yerine yerelleşmenin gerçekleştirilmesinin yerinde olacağı ve çok başlılığın da engelleneceği şu şekilde ifade edilmiştir:

Merkezi yönetim sosyal hizmet alanında belediyelerle hizmet paylaşmak yerine tamamıyla devredebilir. Sosyal hizmet alanında personeliyle, bütçesiyle mevcudiyette ne varsa belediyelere bırakabilir. Böylece sosyal hizmetlerde tam bir yerelleşme olmuş olur. Ayrıca bu alanda çok başlılıkta ortadan kalkmış olur (02,S,49,U).

Bazı yerel idarecilere göre sosyal hizmetlerin paylaşımı konusunda merkezin taşra da yürütemediği, zorlandığı hizmet alanlarını belediyelere devrederek bunlarla ilgili sorumluluğu belediyelere bırakılması gerektiği de ifade edilmiştir. Merkezi yönetimin hizmetlerinin belirlenmesi, koordinasyonu, denetlenmesi gibi görevleri olduğunu fakat taşra birimlerinin de merkezi idare gibi olmaya çalıştığı iddia edilmiştir. Ancak sosyal hizmet alanında temel sorumluluk hem konum hem de yapısı itibarıyla merkezi idare ile taşra örgütlerinde olduğu belirtilerek şöyle eleştirilmiştir:

Sosyal belediyeçilik adına makro düzeyde olan sosyal hizmetleri belediyeler yürütüyor. Bunların yanında merkeze yük getirecek kimi sosyal nitelikli hizmetleri de belediyeler yükleniyor. Fakat sosyal hizmetlerde temel yetkilimerkezi idaredir. Belediye konumu itibarıyla sosyal hizmetlerde sadece merkezi idareyi desteklemeye çalışıyor. Peki, merkezi idare tam olarak nerede? Tam merkezde. Örneğin huzurevi açmak gibi herhangi bir konuda istediklerini yapıyorlar. Çünkü il müdürlükleri büyük bir bütçeye sahip. Bir dönem belediyelere dediler ki bize bina yapmayın. Bu söylenene karşı ne yapacağız diye sordüğümüz zaman da nüfusu yüz bine ulaşan yerlerde kadın sığınma evini açmak zorunluluğu varmış siz buraya yönelin dediler. Ama belediyenin asli görevi tek bu alandan ibaret değil. Bu hizmetleri belediyeler zorunluluktan daha çok sosyal belediyeçilik anlayışı içinde yapabilir. Ama temel sorumluluk ASPB iletaşralarındadır. Taşralar hizmetlerden daha çok kendilerini merkeze çekerek, hizmetleri belirleyelim, düzenleyelim fikrindeler ama sadece bunlarla hizmetler yürümüyor(02,S,49,U).

Hizmet paylaşımına yönelik merkezi yönetim zamanla yaşlı, çocuk, kadın, aile gibi kimi sosyal hizmet alanlarını devretmesi ya da bu alanla ilgili bir takım hizmetleri yerelin

üstlenmesinin zorunlu olduğunu savunan düşünceler de ortaya çıkmıştır. Kimi yerel idarecilere göre merkezi yönetimin eksiklikleri ile ilgisizliği bu hizmetlerin devredilmesini zorunlu kılmaya başlamıştır. Çünkü yerel halkın hem hizmetlere olan ihtiyaçları artarken hizmetlerde aksamaların yaşanması vatandaşı yerel idare ve yöneticilere doğru yönlendiriyor. Çünkü bu idare ve yöneticiler halkın temsilcileridir. Bu durum kimi idareciler tarafından şöyle özetlenmiştir: *“Yerel yönetimler hizmetleri daha rahat yapıyor. Ayrıca yerel halk inandığı kişileri yönetime taşıyarak bu kişiden hizmet beklentisi oluyor”*(09,KB,46,ÜY; 20,B,38,ÜY). Ayrıca sosyal hizmetlerin paylaşımında merkezi yönetim hizmet devrini hızlandırması gerektiği şu şekilde belirtmiştir: *“Sosyal hizmetler belediyelere devredilmesi gerekir. Çünkü yerelde olan, halka karşı sorumluluğu olan, hizmetlerde risk ve insiyatif alabilen, her an vatandaşla birlikte olabilen tek idareler belediye yöneticileridir.”* (03,S,56,Y; 19,A,52,ÜY)

Yerel idarecilere göre merkezi yönetimin yerel alanda sosyal hizmetleri daha fazla ilerletebilmesinin yolu hem yereli tanımaktan hem de yönetici ile çalışanların daha fazla hizmetlere yönelmesinden geçmektedir. Belediye idarecilerine göre yetki, bütçe gibi sorunları olmayan merkezi yönetimin taşradaki varlığının daha fazla olması gerektiği dile getirilmiştir. Buna karşın belediyelerde personel, bütçe ve yetki yönünden zayıf kaldığı bu imkânların olması halinde merkezin sosyal hizmetlerde belirli yükünü belediyelerin alabileceğine şöyle değinilmiştir:

İl müdürlükleri yetki ve kaynaklar yönünden oldukça güçlü durumdalar. Bu imkânlar Büyükşehir’everildiği takdirde çok daha iyi hizmet verebilir. Çünkü hizmeti yerinde yapmak kadar doğru bir yöntem yoktur. Yereli masa başından yönetme, hizmetleri uzaktan izleme şeklinde bir yöntem çok sağlıklı değildir. Yereldeki bir sıkıntıyı Ankara hissedemez. Yerel hisseder. Sıkıntı ve çözümleri için de en iyi yöntemleri yerel daha iyi bulabilir(10,KB,42,ÜY).

Sosyal hizmetlerin gerek yerel yönetimlerin kendi aralarında gerekse de merkezi idareyle paylaşımı ile bu hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi tartışmalarına ilişkin bir yerel idarecinin vermiş olduğu şu yanıt tüm sorunlara ışık tutmaktadır:

Sosyal hizmetlerin belediyelere devredilmesinde olmazsa olmaz şartlar var. Bunlardan ilki mevzuat, ikincisi bütçe, üçüncüsü ise yetkidir. Bunlar sağlandığı sürece yerelde sosyal hizmetlerin daha alası yapılı. Çünkü belediyelerin odağındaki insan en güçlü aktördür. Dolayısıyla belediyelerin ilk önceliği halkıma nasıl yardımcı olabilirim sorusunu cevaplamaktır. Bu bağlamda günümüz belediyelerinin kendi imkanları ile geldiği noktada aile yaşam merkezleri, gençlik ve eğitim merkezleri, otizm ve yaşlı rehabilitasyon merkezleri kurulabiliyorsa bu üç şartın sağlandığı bir sistemde ise sosyal hizmetlerin yerelleşmesi kaçınılmaz olacaktır (03,S,56,Y).

SONUÇ ve ÖNERİLER

1980’li yıllardan itibaren küresel ölçekte büyük bir kabul gören yerelleşme fikri, günümüzde de artarak devam eden bir hizmet şeklidir. Dünyadaki birçok ülkedeki yerel alanlardaki hizmetler konusunda tercih edilen bir yöntem olan yerelleşme, etkili ve yerinde sunulan hizmetlerin temel anahtarıdır. Özellikle gelişmiş ülkelerde kendi yönetim şekilleri içerisinde yerleştirilmiş olan yerelleşme düşüncesi, insanı merkezine yerleştiren sosyal hizmet alanında ileri düzeyde uygulanmaktadır.

İngiltere ve Almanya gibi Avrupa ülkelerinde yerelde sunulan sosyal hizmetlerde yerelleşme uygulamaları yaygın olduğu görülmüştür. Bu ülkelerde belediye idareleri kendi sınırları içerisinde sosyal hizmetlerin temel alanlara yönelik tüm hizmetleri yürütmekle görevli kılınmıştır. Bu nedenle yasal olarak hem bütçe hem yetki hem de görev yönünden gerekli yetki ve donanımlara sahip olmuştur. Dolayısıyla belediyeler kreş ve çocuk bakım evi, gençlik çalışmaları, sosyal yardımlar, yoksul ve ihtiyaç kimselere konut yardımı, gençlik yardımları, yaşlı bakım merkezleri, okul ve eğitim merkezleri, halk eğitim merkezleri gibi temel sosyal hizmet alanlarında hizmetleri yürütmektedirler.

Almanya ve İngiltere’de belediyelerin örgütlenme yapılarında sosyal hizmet birimi güçlüdür. Mali kaynak dışında kurumsal bir yapılanma çatısı altında gerek kamusal alandaki personel ve gerekse özel sektörden temin edilen uzman personel vasıtasıyla bu hizmetler profesyonel bir şekilde yürütülmektedir. Özellikle yaşlı, çocuk, madde bağımlılığı, gençler gibi belirli sosyal hizmet alanlarına yönelik özel bütçelerin ayrılması ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte çalışılması sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesinde belediyeler güçlü konumlara sahiptir.

Türkiye’de ise yerel yönetim birimlerinden olan belediyeler 1990’lı yıllardan itibaren sosyal belediyeçilik alanında yaptığı hizmetler ile kendinden oldukça sık söz ettirmiştir. Yaptığı sosyal yardımlarla yerel alandaki yoksullukla mücadelede önemli bir yeri olan belediyeler sosyal devlet ilkesini en iyi şekilde gösteren yerel yönetim birimi olmuştur. Uzun yıllar sosyal belediyeçilik fikri ile sosyal nitelikli hizmetlerde markalaşan belediyeler deneyimleriyle yerelde temel aktörler arasına girmiştir.

Belediyeler sosyal nitelikli hizmet alanında 2004 yılı itibariyle yükselmeye başladığı dönem olmuştur. Yapılan reformlarla birlikte bu alanda güçlü bir yer edinen belediyeler, 2010 yılında devraldığı kimi sosyal hizmetler ile birlikte ilerleyişini daha da hızlandırmıştır. Genel çerçevede bu kapsamda devredilen kimi sosyal nitelikli hizmetlerle birlikte bu alanda yerel yönetim birimleri daha önemli ve fonksiyonel bir kurum haline dönüşmüştür. Bu dönüşümün alt yapısı ise 6360 sayılı yasayla birlikte getirilen yeni BŞB yönetim modeliyle daha da güçlendirilmiştir. Yaşanan bu süreç özellikle belediyeleri hem mevzuat hem de görev ve sorumluluk yönünden önceki konumlarına göre oldukça önemli bir aktör haline getirmiştir.

Belediyelerin tarihi geçmişi, tecrübesi, birikimi ve gerçekleştirilen çeşitli idari reformlarla sosyal hizmet alanında potansiyeli oldukça güçlendirilmiştir. Özellikle bu alanda son dönem yasal düzenlemeyle birlikte Büyükşehir Belediyeleri daha fazla öne çıkarılmıştır. Dolayısıyla yerel alanda kurulan yeni BŞB yönetim modelinde Büyükşehir Belediyesi’nin

hizmetlerin sunulmasındaki görev ve sorumlulukları ile mevcut kapasitesi ve muhtemel eksik ve sorunların belirlenmesi, gelecekte atılacak yeni adımlar için önemlidir. Bu nedenle yerel alanda sosyal hizmetleri yöneten idareciler ile bunları yürüten uygulayıcıların gözünden BŞB'nin bu alandaki görev ve kapasiteleri ile ortaya çıkartılan eksiklerle sorunlar önceden belirlenen varsayımlardan hareketle değerlendirilerek şu sonuç ve değerlendirmelere ulaşılmıştır:

Yerel idarecilerinde belirttiği üzere yerel yönetim birimlerinde kronikleşmiş temel sorunlardan birisi de yetkidir. Konya'daki belediye idarecilerinin en temel ortak konusu hizmetler bağlamında tanın yetkilerde sınır ve kısıtlamaların devam etmesidir. Bu noktada merkezi idarece tanınan yetkilerin hizmet ve sorumluluklarla orantılı olmaması doğrudan hizmetlerde çeşit ve niteliği etkilemektedir. Böylece yerelleşme adına yerel alanda hizmet etmesi beklenen yerel yönetimler dar yetkilerle ancak belirli hizmet alanlar üzerinde yoğunlaşmaktan daha ilerisine geçememektedir. Bu nedenle hizmetlerin yerelleştirilmesi hedefi uygulamada yavaş bir seyir izlemektedir. Dolayısıyla BŞB'lerin sosyal hizmet alanında sorumluluklarıyla orantılı yetkilere sahip olmadığı varsayımı doğrudur.

Belediyeler tarafından sunulan sosyal hizmetlerde öncelik düzeyi talep ve ihtiyaç odaklı bir nitelikte olma yerine daha çok 90'lı yıllarda hâkim olan hizmet anlayışının ağırlıkta olduğu şekliyle sunulmaktadır. Çünkü Konya belediyelerindeki tüm idarecilerin uzun deneyimleri, kazandıkları tecrübeler ile mülakat sürecindeki değerlendirme ve tutumları hâkim olan hizmet anlayışını yansıtmıştır. Bu nedenle belediyelerin geçmişte sosyal belediyecilik anlayışıyla başlattığı hizmet hamlelerini günümüzün değişen ve çeşitlenen şartlarına uyumlu olacak şekilde sosyal hizmet merkezinde devam ettirmelidir. Dolayısıyla hizmet alanında benzer ve tekrar eden hizmetlerden ziyade belediyeler yenilikçi fikirler çerçevesinde şekillenmiş çözüm odaklı sosyal hizmetlere yönelmelidir.

Sosyal hizmetlerin yerelleşmesinde sadece mevzuat veya yetkilerin belediyelere devredilmesi ile yeterli olmayacağı Konya Büyükşehir Belediyesi ile merkez ilçe belediye yöneticilerin öne çıkardığı en temel konular arasındadır. Bu nedenle, atılan bu adımlarla birlikte hem yerel yönetimlerin kendi içinde hem de merkezi yönetimle hizmet dağılımı ile paylaşımının da yapılması gereklidir. Aksi durumda sosyal hizmet alanında en temel bir hizmet şeklinde dahi mükerrerlik ve benzerlik sorunu kaldığı yerden devam etmesi kuvvetle muhtemeldir. Dolayısıyla hizmet paylaşımının hem merkezi idare ile hem de yerel yönetim birimlerin arasında paylaşıldığı, insan ve mali kaynağın görev ve sorumluluklarla orantılı olduğu bir ortamda sosyal hizmetin yerelleştirilmesi mümkün görünmektedir.

Yeki ve kaynakların yerel yönetimlere devredilmesi yanında hizmetler konusunda BŞB'lerin yerelde merkezileşme tehlikesi güçlü gibi görünmektedir. Çünkü BŞB'lerin il sınırlarına kadar genişlemesi kendisini daha güçlü bir duruma getirirken bunun sonucunda da BŞB'ni yerelde tek otorite sahibi bir idare konuma dönüştürebilmektedir. Çünkü belediyeler sosyal hizmetler konusunda BŞB kadar yetkili ve güçlü olmamakla birlikte diğer küçük belediyeler, hizmetler konusunda bağımlı olması durumuyla karşı karşıya gelmektedir. Yaşanan bu sorun Konya merkez ilçe belediye idarecileri ile diğer büyük ilçe belediye idarecileri tarafından sıklıkla dile getirmiştir. Konya örneğinde

büyükşehir belediyesi, hizmetler konusunda güçlendirilirken ilçe belediyeleri ihmal edilmiştir. Dolayısıyla belediyeler arasında istemeden olsa hiyerarşik bağlamda bir ast üst ilişkisine bir zemin hazırlanılmıştır. Bu bağlamda BŞB'lerin kurulduğıyerlerdeki hizmetler konusunda merkezileştiğıı savı bu şartlar altında doğrudur.

Konya Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere diğer belediyeler tarafından yürütölen sosyal nitelikli hizmetler genel bir çerçevede sunulmaktadır. Bu durum geleneksel bir çizgide duran idarecilerin ilgi ve alakaları ile keyfiyetçi uygulamaların göröldüğü hizmetler şeklinde sürdürölmesine yol açmaktadır. Böylece yürütölen sosyal hizmetler koruyucu, önleyici veya çözümleyici olmak yerine günö kurtaran ve kimi zamanda ihtiyaç sahiplerini bağımlı hale getiren bir niteliğe dönüşmektedir. Dolayısıyla belediye bünyesinde sunulan sosyal hizmetleri hem nitelik hem de çeşitlilik bakımından geliştirecek adımlar atılmalıdır. Bunun için de yapılacak ilk düzenleme hizmetlerle ilgili mevzuatın yeniden ele alınmasıdır. Bu bağlamda belediyelerin sosyal hizmet alanında hangilerinin, ne şekilde, hangi şart altında nasıl yürütölceğı, yetki ve sorumlulukların sınırları ile bütçelerinin ne miktarda olacağı konularını açık bir şekilde düzenleyen bir yasal düzenleme çıkarılmalıdır.

Araştırma sürecinin dayandığı bir diğer varsayımda kırsal alanların merkezdeki hizmetlerle aynı nitelik ve kalitede hizmet alamaması konusudur. Bu konu hakkında Konya merkezine uzak küçük ilçeler ile kırsal alandaki belediye yöneticileri çeşitli eleştiriler getirmiştir. Belediyelere sosyal nitelikli hizmetlerin devredilmesinde yaşanan bir diğer tartışma da kırsal alanların, il merkezinde yürütölen hizmetlere eşdeğer bir düzeyde hizmet alıp alamayacağı konusudur. Çünkü ilçe belediye yöneticilerine göre belediyelerin sosyal hizmet konusunda temel düzeyde olması gereken teşkilatlanma yapısı ile kaynak sorunu devam ederken kırsal alanlara götürölcek hizmetlerin kent merkezlerinde sunulan hizmetlerle kıyaslanması mümkün olmayacaktır. Bu nedenle yukarıda dile getirilen varsayım mevcut durumda doğrulanmıştır.

Tartışılan ve büyük bir eksiklik olan konulardan bir tanesi de örgütlenme ve personel sorunudur. Bu bağlamda belediyelerin sosyal hizmet alanındaki örgütlenme yapısı yeniden ele alınarak personel kaynağının güçlü olduğı bir alt yapı kurulmalıdır. Çünkü Konya Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere sosyal hizmetler konusunda yetkilendirilen belediyelerde mevcut örgütlenme yapısında sosyal hizmet birimi oldukça zayıf kalmıştır. Bu birimlerde hizmetleri yürütecek profesyonel meslek elemanı olan sosyal hizmet uzmanlarına gereksinim vardır. Sosyal hizmet uygulamalarını için uzman personel yanında sosyal alandaki diğer meslek elemanları da istihdam edilmelidir. Çünkü bu alanda yürütölcek uygulamaların hedefine ulaşabilmesi ancak eğitimli, bilgili ve bilinçli uzman personelle mümkün olacaktır.

Sosyal hizmet alanında Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere diğer belediyelerin teşkilatlanmalarındaki eksikliklerin giderilerek güçlendirilmesi bu alanda belediyelerin daha hızlı ilerlemesine ve sosyal hizmetlerin yerelleşmesine en önemli bir etken olduğı aşikârdır. Bu bağlamda hem profesyonel anlamda hizmetlerin sunulması hem de daha farklı sosyal hizmet alanlarında belediyelerin faaliyet yürütmesine olanak sağlayacaktır. Böylece hem sosyal hizmetin yerelleşmesinde hem tekrar eden hizmetler sorununda hem

de yeni ve farklı sosyal hizmet türlerinin sunulmasının önü açılacaktır. Bu nedenle BŞB'lerin sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesinde doğru bir tercihin yapıldığı varsayımı da doğrudur.

Sosyal hizmetlerin belediyelere devredilmesinde en az personel istihdamı kadar önemli olan yetki ile kaynakların paylaşımı konusudur. Özellikle merkezi yönetimin yetkileri devretmesi konusunda çok fazla istekli olmayışı bu durumu güçleştirmektedir. Bu nedenle belediyelere verilen görev ve sorumluluklarla eş değerde kaynak ve yetkilerin de devredilmesi gereklidir. Bunların hiç yapılamaması ya da geç yapılması hizmetlerin belirli bir düzeyden sonra sınırlı kalmasına ya da yürütülememesine neden olacaktır. Böyle bir durumda hem zaman ve kaynak israfı hem de hizmetlerdeki kalite ve verimlilik düşüşleri yaşanacaktır. Dolayısıyla BŞB'ler sosyal hizmet alanında sorumluluklarıyla orantılı yetkilere sahip olmadığı varsayımı, belediyelerin içinde bulunduğu mevcut şartlar altında doğrudur.

Yerel yönetimlerin hizmet götürme ve halkın ihtiyaçlarını giderebilmede başarılı olması hiç şüphesiz kaynakları ile yetkilerinin sınırlarının çizilmesi ile doğru orantılıdır. Çünkü bu idarelerin her iki yönden eksik kaldığında veya merkeze bağımlı bir duruma düştüğünde ne yetkilerini kullanacak sistemi tam çalışabilmekte ne de hizmeti üretebilecek kaynağı aktarabilmektedir. Bu bakımdan gelişmişlik yönünden hangi düzeyde olursa olsun bu iki yetkiyi tam olarak elde edemeyen belediyeler, belirli bir noktadan sonra aynı sorunlarla karşılaşmaya devam edecektir.

Sosyal hizmet konusunda belediyelerin bir eksikliği de görevlerine iliskingüçlü bir planlama ve stratejiden uzak olmasıdır. Bu nedenle sosyal hizmet birimi kurumsal bir plan ve hedef geliştirme yerine dönemsel eylem planları ile hizmetlerini yürütmektedir. Orta ve uzun erimli planlar yapma ve hedefler koyma çalışmalardan uzak kalınmıştır. Belediyelerdekimevcut sosyal hizmet yapılanması günün şartlarına göre genişletildiği ya da daraltıldığı bir şekilde devam ettirilmektedir. Bu durum,hem Konya Büyükşehir Belediyesinin hemde büyük ilçe belediyelerinin son yıllara ait faaliyet raporlarına bakıldığında belirli hizmet alanlarında yoğunlaşmasından anlaşılmaktadır.Bu bağlamda sosyal yardım gibi belirli alanlara yönelik sosyal hizmetlerin devam edip tekrar edildiği, nitelik yerine niceliğin, verimlilik yerine miktar artışlarının yaşandığı bir hizmet modeli ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu şekil ve şartlar altında hangi tür sosyal hizmetlerin nasıl yerelleştirileceği konusundaki arayış ve tartışmalar da devam edecektir.

Bütçenin kullanımı birçok yerel yöneticiye göre günün koşulları ile idarecilerin algı ve beklentilerine göre şekillenmektedir. Bu nedenle Konya Büyükşehir Belediye dışındaki ilçe belediye idarecilerinde il sınırlarına kadar hizmetlerin genişlemesinin hizmet noktasında etkisinin bir süreden sonra hissedilmemeye başlayacağı kaygısı oldukça yüksektir. Belediye idarecilerine göre sınırlı bütçe ile inisiyatife dayalı bir örgütlenme yapısı belirli bir düzeyden sonra hem nitelikli hem de ihtiyaç odaklı hizmet sunma anlayıştan uzaklaştırmaktadır. Böyle bir durum karşısında kırsal alanların etkili olarak yerel hizmetleri almaları konusunda yeni BŞB yönetim modeline yönelik getirilen eleştiriler gündemde tutulmaktadır.

Yerel yönetimler sosyal belediyeçilik bağlamında uzunca bir dönem sosyal nitelikli hizmetleri yerel alanda sunmuşlardır. Özellikle devletin sosyal devlet olma ilkesini yerelde en iyi şekilde hissettirmeye çalışan belediyeler günümüzde de hizmetlerini sürdürmeye çalışmışlardır. Ancak son dönem gelişmelerle birlikte sosyal hizmet alanındaki varlığını ise henüz gösterememiştir. Çünkü yapılan araştırmalarda belediyelerin sosyal hizmet alan ve disiplini yeni anlayıp kavradıkları tespit edilmiş. Bu bağlamda Konya örneğinde başta BŞB'ler olmak üzere belediyelerin bu alanla ilgili hizmetlerini yürütebilmesi belirli bir zamanı alacak gibi görünmektedir. Dolayısıyla yerelleşme adına sosyal hizmetlerin devredilmesi, hangi hizmetlerin merkez ile belediyeler arasında paylaşılması konuları yakın bir gelecekte çözüme kavuşturulması kolay görünmemektedir.

Sosyal hizmetin yerelleştirilmesi sorunu üzerinde yaşanan son dönem gelişmeler bu alanda bir eğilim başladığını göstermektedir. Bu bağlamda kısmi ya da tamamen sosyal nitelikli hizmetlerin yerele devredilmesi meselesi Konya belediye idarecileri tarafından desteklenip tartışılrsa da bunun uygulama geçirilmesi konusunda tek takdir ve yetki sahibi merkezi yönetimdir. Bu nedenle de geleneksel kamu yönetimi anlayışının hissedildiği günümüzde yetkilerin devredilememe sorunu yerleşmenin yavaş ilerlemesine neden olmaktadır. Dolayısıyla Konya BŞB örneğinden hareketle temel sorun alanlarının çözümüne ilişkin öneri bağlamında alınması gereken tedbirler ile yapılması gereken çalışmalar şöyle sıralanabilir:

Yapılan araştırmada Konya Büyükşehir Belediyesi'nin Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı biriminin örgütlenme düzeyi oldukça zayıf kalmıştır. Özellikle 6360 sayılı yasa ile il sınırlarına kadar hizmet alanlarının genişlemiş olması mevcut örgüt yapısı ile nitelik ve verimlilik açısından hizmetlerin belirli bir düzeyde kalmasına ve ilerleyen zamanlarda düşüşlerin yaşanması olası gözükmektedir. Bu nedenle sosyal hizmet alanındaki uzman personel eksikliği başta olmak üzere bu alanla ilgili diğer uzman personellerin belediyenin bu biriminde istihdam edilmesi zorunludur. Personel istihdamı konusunda hem belediye idarecilerinin taleplerde bulunması hem de yasa koyucunun gerekli mevzuat düzenlemeleri yapması gereklidir. Bu alanda belediyelerin ilk kuruluş aşamasında olması gereken birimler arasına sosyal hizmet daire başkanlığı ya da sosyal hizmet şube müdürlüğü bulunmalıdır. Bu birimlerde çalışacak sosyal hizmet uzmanı ile diğer uzman ve memurların norm kadro sayıları belirlenmelidir.

Yerel alanda son yasal düzenleme ile daha da güçlü konuma gelen Konya Büyükşehir Belediyesi sosyal hizmet ve yardımlar konusunda hem sınırlı bir düzeyde kalan hizmetleri arttırması hem de bu hizmetlerdeki meydana gelen mükerrerlik sorununu çözümleyici adımlar atması gereklidir. Nitelik ve nicelik olarak hizmetlerde artışların olması hem merkezi yönetimin arttıracığı yetki ve bütçeyle hem de belediyenin kurum içi eğitim hizmetleri ile bilgi ve bilinç düzeyinin geliştirilmesiyle olacaktır. Sosyal hizmet ve yardım alanında mükerrerlik sorununun çözümünde ise belediyenin diğer kurum ve kuruluşlarla gireceği güçlü koordinasyon ile mümkündür. Bu konuda Konya Büyükşehir Belediyesi, tüm ilçe belediyeleri, muhtarlıklar, sivil toplum örgütleri ve merkezi yönetimin taşra örgütleri ile alt yapısı güçlü bir işbirliğine girişmelidir. Bunun içinde

ulaşım koordinasyon merkezi veya alt yapı koordinasyon merkezine benzer yasal bir sosyal hizmet ve yardım koordinasyon biriminin kentte kurularak gl bir işlevsel alt yapısı oluşturulabilir. Ayrıca sosyal hizmet alanında mükerrerliğin önlenebilmesi içinde Sosyal Yardım Bilgi Sistemi'nin veri tabanı merkezi yönetim tarafından belediyeler ile diğer ilgili paydaşlara açılması gereklidir.

İl sınırları içerisindeki sosyal hizmet ve yardımların yürütülmesinde daha da merkezi konuma gelen Konya Büyükşehir Belediyesi bu alanla ilgili bütçesi üstlenilen görev ve sorumluluklarla orantılı olmadığı görülmüştür. Bütçenin yeterli ve güçlü olmadığı bir durumda koordinasyon ve örgütlenmenin güçlendirilmesi belirli bir düzeyden sonra anlamsızlaşacaktır. Bu nedenle belediye bütçesinden sosyal hizmetlere ayrılan pay arttırılmalıdır. Bu konuda belediye idarecileri hem kurum içinde gerekli çalışma ve tedbirleri almalı hem de merkezi yönetimden bu alanla ilgili bütçenin arttırılması için taleplerde bulunmalıdır.

Yapılan araştırmada ilçe belediyeleri yeni büyükşehir yönetim modelinde kendilerinin geri planla bırakıldığı ve hizmetler konusunda görünmemeye başlandığı yönünde eleştiriler getirilmiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediyesinin hem idari anlamda hem de hizmetler konusunda merkezileşti(ril)đi yönünde büyük bir kaygı ilçe belediye yöneticilerinde hâkim olmaya başlamıştır. Özellikle şehir merkezinden uzak kırsal alandaki ilçe belediyeleri ortayaıkan bu durumu temel konular arasında görmektedirler. Bu nedenle Konya Büyükşehir Belediyesi, ilçelere sunduğu hizmetler konusunda ilçe belediye idarecileriyle daha güçlü kurumsal bir ilişki geliştirmelidir.

Konya, gerek yüz ölçümü ve gerekse de coğrafi konumu itibariyle önemli büyükşehirler arasındadır. Yüz lm bakımından birinci olan Konya, bu avantajını hizmetlerin şekillendirilmesinde kullanmalıdır. Sosyal belediyecilik alanında hatrı sayılır bir deneyimi olan Konya'nın yeni büyükşehir belediye yönetim modelinde bu deneyimi daha ileriye taşıyabilmelidir. Bunun gerçekleşmesi içinde Konya Büyükşehir Belediyesi sosyal nitelikli hizmetlerin yaygınlaştırılmasında ilçe belediyelerinden daha fazla g almalıdır. Bu bağlamda Konya Büyükşehir Belediyesi ihtiyaç duyulan ve ağırlıkta olan hizmet türleri konusunda bir hizmet haritası çıkartarak bu haritaya göre ilçe belediyeleriyle hizmet paylaşımına gitmelidir. İlçe belediyeleriyle sosyal hizmet ve yardım konusunda hizmet dağılımlarını çıkartacağı hizmet haritasına göre gerçekleştirerek gerekli oranda da yetkilerin paylaşılmasını yapabilmelidir. Böylece kırsal alanda hizmetler yaygınlaşırken merkez ile ilçe arasındaki hizmet farklılıkları ile bütçe israflarını da en aza indirilecektir.

KAYNAKÇA

- A Step By Step Guide To Ordering frozen Meals From Approved Suppliers. (2016). London Borough of Bexley. <http://www.bexley.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=1939&p=0>, Erişim tarihi: 10.04.2016.
- Abay, A. R. (2004). Türkiye’de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu. *Türkiye’de Sosyal Refah Politikaları Çerçevesinde Sosyal Hizmetler: 1. Sosyal Hizmetler Şurası içinde* (593- 606). Ankara: SHÇEK Yayını.
- Abay, A., R. (2016). *Sivil Toplum ve Demokrasi Bağlamında Sivil Dayanışma ve Sivil Toplum Örgütleri*. <http://www.siyasaliletisim.org/pdf/siviltoplumvesivildayanisma.pdf>, Erişim tarihi: 20.06.2016.
- Abay, A., R. ve H. Ceylan. (2011). Sosyal Hizmet Kurumlarının Tarihsel Gelişimi. Muammer Sarıkaya (Ed.), *Sosyal Hizmet Kurumlarında Yönetim* içinde (1-24). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık. 1. Basım. Şubat.
- Adams, R., L. Dominelli ve M. Payne. (2015). Eleştirel Bir Sosyal Hizmet Anlayışına Doğru. Roberts Adams, Lena Dominelli, Malcolm Payne (Ed.), *Sosyal Hizmet - Temel Alanlar ve Eleştirel Tartışmalar* içinde (33-41). Ankara: Nika Yayınevi. 1. Baskı. Eylül.
- Adult Social Care Annual Report 2014. (2016). London Borough Of Bexley. <http://www.bexley.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=13745&p=0>, Erişim tarihi: 01.04.2016.
- Al, H. (2009). Küreselleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme. V. Karani Bilgiç (Ed.), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* içinde (49-68). Ankara: Seçkin Yayıncılık. 1. Baskı. Nisan.
- Alada, Bayramoğlu, A. (2008a). Türkiye’de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 17(4), (5-44).
- Alada, Bayramoğlu, A. (2008b). Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişim ve Türkiye’deki Yansımaları. Ramazan Günlü (Ed.), *Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri* içinde (265-297). Ankara: Dipnot Yayınları, Ekim.
- Alada, Bayramoğlu, A. (2013). Türkiye’de Yerel Özerklik Üzerine Notlar. 5. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, ‘Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik, 21-23 Kasım 2011, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Bildiriler Kitabı* içinde (119-138). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını. Temmuz.
- Alıcı, O.V. (2013). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği. *Yerel Politikalar*. 1(3), (127-152).
- Anayasa Mahkemesi Kararı 2013. Esas Sayısı: 2013/19, Karar Sayısı: 2013/100, Karar Günü: 12/9/2013, Resmi Gazete Yayın Tarihi ve Sayısı: 18/09/2014 – 29123, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim tarihi: 01.05.2016.
- Andrews, R. and T. Entwisle. (2013). Four Faces of Public Service Efficiency - What, How, When And For Whom To Produce. *Public Management Review*. 15 (2), (246-264).
- Arıkboğa, E. (2015). *Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları. Yayın No: 85. 1. Baskı.
- Arslan, N. T. ve E. Arslan (2010). *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

- Ateş, H. (2011). Post-Bürokratik Kamu Yönetimi. Nagihan Talat Arslan (Ed.), *Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler* içinde (127-149). İstanbul:Alfa Aktüel Yayınları. Mart.
- Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1(5), (73-86).
- Aykaç, B. (1999). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 1(1), (1-12).
- Ayyıldız, Y. (2012). Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi; 2006-2010 Dönemi. *Değişen Dünyada Yerel Yönetimlerin Modernizasyonu Sempozyumu* 30-31 Mayıs 2012, *Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bişkek/Kırgızistan, Bildiriler Kitabı* içinde (226-233).
- Bağlı, M. S. (2014). Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 23(2), (27-47).
- Bannink, D. and R. Ossewaarde. (2012). Decentralization: New Modes of Governance and Administrative Responsibility. *Administration & Society*. 44 (5), (595- 624).
- Barker, R. L. (2003). *The Social Work Dictionary*. Washington DC: NASW Press, 5th Edition, October 1st.
- Barnet London Borough. (2016a). *Youth Support In Barnet*. <https://www.barnet.gov.uk/citizen-home/children-young-people-and-families/youth-support.html>, Erişim tarihi: 26.05.2016.
- Barnet London Borough. (2016b). *Positive Activities, Activities Throughout The Year*. <https://www.barnet.gov.uk/citizen-home/children-young-people-and-families/youth-support/young-peoples-organised-activities/positive-activities.html>, Erişim tarihi: 26.05.2016.
- Barnet London Borough. (2016c). *Finchley Young People’s Activity Centre*. <https://www.barnet.gov.uk/citizen-home/children-young-people-and-families/youth-support/young-peoples-organised-activities/finchley-young-people-s-activity-centre.html>, Erişim tarihi: 26.05.2016.
- Barnett, N. and D. Sweeting. (2013). Is UK Local Government Really So Big?. *Transforming Policy & Politics: The Future of the State in the 21st Century - 2013 Policy & Politics Conference, 17th-18th September 2013, Bristol*. <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/neilbarnett.pdf>, Erişim tarihi: 09.03.2016.
- Başaran, S. (2014). Yerel Yönetimler ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Arasındaki Hizmet İlişkileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 23(1), (1-13).
- Batal, S. (2010). Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirilmesi. *Mevzuat E-Dergisi*. 13 (147). <https://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm>, Erişim tarihi: 30.01.2016.
- Beter, Ö. (2010). *Türkiye ve İngiltere’de Çocuk Koruma Sistemleri*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>, Erişim tarihi: 03.02.2016.

- Bielefeld Büyükşehir Belediyesi. (2016). Kinderrechte, Erziehung, Bielefeld - Familienbüro, Amt für Jugend und Familie –Jugendamt–. <https://www.bielefeld-interkulturell.de/tr/goecmenler/cocuklar-ve-gencler/tuerk-kinderrechte-erziehung/>, Erişim tarihi: 30.01.2016.
- Bilgiç, V. K. (2009). Türkiye’de Yerelleşme Sorunları. V. Karani Bilgiç (Ed.), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* içinde (113-130). Ankara: Seçkin Yayıncılık. 1. Baskı.Nisan.
- Bingöl, Y. ve Köse, H. D. (2017). 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyelerinde Sosyal Belediyecilik: Fırsatlar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Hamza Ateş (Ed.), *Yerel Hizmetler* içinde (3-31). İstanbul: Der Yayınları. Yayın No: 475.
- Bingöl, Y., E. Yazıcı, ve T. Büyükkakın. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi*. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları. Yayın No: 38. 1. Baskı.
- Bvsc Annual Review 2015–2016. (2016). Bexley Voluntary Service Council (BVSC). <https://bvsc.co.uk/sites/default/files/Annual%20review%20FINAL%20%282%29.pdf>, Erişim tarihi: 13.04.2016.
- Chandler, J. A. (2001). *Local Government Today*. Manchester: Manchester University Press, 3th Edition, England.
- Childcare Act 2016, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/5/contents/enacted>, Erişim tarihi: 25.03.2016.
- Children's Social Work Workforce 2016. (2017). Main tables: SFR08/2017, First Published:16 February 2017, Applies to: England. <https://www.gov.uk/government/statistics/childrens-social-work-workforce-2016>, Erişim tarihi: 28.02.2017.
- Cılga, İ. (2017). Sosyal Hizmet Bilimi ve Mesleği. Tahir EmreGencer, İbrahim Cılga (Ed.),*Sosyal Hizmeti Yeniden Düşünmek–Sosyal Çalışma Üzerine Eleştirel Tartışmalar* içinde (119-149). Ankara: Nika Yayınevi. 1. Baskı. Eylül.
- Cılga, İ. (2012). Sosyal Dışlanmanın Dinamiği, Bilimin, Mesleğin Dışlanması ve Öngörüler. İbrahim Cılga, Burcu Hatiboğlu (Ed.), *Sosyal Bilimler ve Sosyal Hizmet Üzerine Düşünceler* içinde (171-245) Ankara: Sabev Yayınları, No: 34, Sosyal Çalışma Dizisi:27. Basım Günü: 15 Ocak.
- Cılga, İ. (2004). *Bilim ve Meslek Olarak Türkiye’de Sosyal Hizmet*. Ankara:Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayın No: 016. Birinci Baskı. Kasım.
- Cole, M. (2003). Local Government Reform In Britain 1997–2001: National Forces and International Trends. *Government and Opposition*. 38(2), (181–202).
- Community Meals Service. (2016). London Borough of Bexley. <http://www.bexley.gov.uk/article/4086/Community-meals-service>, Erişim tarihi: 10.04.2016.
- Çaycı, A. (2016). Osmanlı Seyyahlarının Hatıralarındaki Konya Şehri. Ahmet Çaycı (Ed.), *Seyahatnamelerde Konya* içinde (139-200). Konya: Konya Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları: 333. Aralık.
- Coşkun, V. (1999). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Türk İdare Dergisi*.71(422), (93- 110).

- Çöpoğlu, M. (2017). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları*. İstanbul: Der Yayınları. Yayın No: 473.
- Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. İstanbul: Seta [Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayını. Sayı: 101.
- Çengelci, E. (1996). *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi*. Ankara: Şafak Matbaacılık. 1. Baskı. Eylül.
- Çetindamar, D., E., Tural, S., Titiz ve Ş., Taluk. (2010). *Sosyal Dönüşümün Ajanları: Sosyal Girişimciler*. Social Entrepreneurship Conference, 4 June, 2010, İstanbul. <http://www.sosyalinovasyonmerkezi.com.tr/yayin/2020100002.pdf>, Erişim tarihi: 01.06.2016.
- Çukurçayır, M. A. (2013). Almanya'da Siyasal Sistem ve Yerel Yönetimler. Murat Okçu, Hüseyin Özgür (Ed.), *Dünya'da Yerel Yönetimler* içinde (51-68). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı. Mayıs.
- Dalton, J. R. (1999). Politics in Germany. *Comparative Politics Today – A World View*. Longman Publisher.
- Demir, Ö. (2014). Sivil Toplum Kuruluşları, Sosyal Girişimcilik, Kurumsal Sosyal Sorumluluk ve Sosyal İşletme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 2(6), (347-356).
- Denney, D. (1998). Social Policy and Social Work. New York: Oxford University Press Inc.
- Department For Communities And Local Government .(2011). *A Plain English Guide To The Localism Act*. London: DCLG Publications. November.
- Department For Education (2016). Special Educational Needs in England: January 2016. National Statistics, SFR 29/2016, 21 July. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539158/SFR29_2016_Main_Text.pdf, Erişim tarihi: 01.06.2016.
- Devlet Planlama Teşkilatı 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001. <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/Download/3500/oik605.pdf>, Erişim tarihi: 30.12.2016.
- Dilik, S. (1988). Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 43(1), (41-80).
- Direct Payments. (2016). Merton Council, <http://www.merton.gov.uk/health-social-care/adult-social-care/directpayments.htm>, Erişim tarihi: 12.04.2016.
- Emini, F.T. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. Yönetim ve Ekonomik. *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 16(2), (31-48).
- Ersöz, H. Y. (2000). Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim. *Sayıştay Dergisi*. 38, (128-167).
- Ersöz, H. Y. (2001). Thatcher Döneminde Yerel Yönetimlerde Dönüşüm: Merkezileşme ve Piyasalaşma Eğilimleri. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi*. 39, (181-205).
- Ersöz, H. Y. (2011). *Sosyal Politikada Yerelleşme*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2010-99.

- Eryılmaz, B. (2001). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset -Bürokratik Devletten Etkin Yönetime-*. İstanbul:Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2003). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi - Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Ankara: Okutman Yayıncılık. 4. Baskı.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi - Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Baskı. Ağustos.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi - Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 10. Baskı. Ağustos.
- Es, M. (2008). Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler. *Yerel Siyaset Dergisi*. 5(27), (29- 38).
- European Commission. (2004). *Development Of A Methodology For The Collection Of Harmonised Statistics On Childcare, Working Papers and Studies, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg*. <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-CC-04-001-EN.pdf>, Erişim tarihi: 08.11.2015.
- Ford, J. (2004a). Constitutional, Legal, and Regulatory Frame Work for Decentralization. Jennie Litvack, Jessica Seddon (Ed.), *Decentralization Briefing Notes* içinde (11-14). World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network.
- Ford, J. (2004b). Rationale for Decentralization. Jennie Litvack, Jessica Seddon (Ed.), *Decentralization Briefing Notes* içinde (6-8). World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network.
- Freedom Pass For Older And Disabled People. (2016).Barnet London Borough. <https://www.barnet.gov.uk/citizen-home/adult-social-care/advice-and-support/transport-options/freedom-pass-for-older-and-disabled-people.html>, Erişim tarihi: 13.04.2016.
- Friedlander, W. A. (1965). *Sosyal Hizmetin Kavram ve Metodları*. (Çev.: Elkin Besin). Ankara: Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayınları. Yayın No: 43. Kardeş Matbaası.
- Get In On The Act: Cities And Local Government Devolution Act 2016. (2016). Local Government Association. London. February.
- Giddens, A. (2000). *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*. İstanbul: Alfa Yayınları. 1. Baskı. Ocak.
- Global Definition Of Social Work (2015). <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>, Erişim tarihi: 20.10.2015.
- Gov.Uk .(2016). *Bringing Our Country Together: Cities, Towns And Counties To Get Stronger Powers, 29 May 2015*. <https://www.gov.uk/government/news/bringing-our-country-together-cities-towns-and-counties-to-get-stronger-powers>, Erişim tarihi: 16.03.2016.
- Göksu, T., M. Aydın, ve M. S. Güney. (2009). Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi. Veysel K. Bilgiç (Ed.), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* içinde(11-35).Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Nisan.

- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler - Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*. 11(122), (37-82).
- Gül, H., H. M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Ankara: Detay Yayıncılık. 1. Baskı. Ekim.
- Güler, B. A. (2003). *Devlette Reform*. 3 Mart 2003 Mimarlar Odası’na Sunuş Bildirisi. <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>, Erişim tarihi: 30.09.2015.
- Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi. 1. Baskı.
- Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi. 4. Baskı. Nisan.
- Güler, B. A. (2011). *Yetki Kanunu - 6223 Bağlı Kararnamelerin Genel Özellikleri ve Yeni Kurulan Beş Bakanlı Üzerine Değerlendirme*. <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>, Erişim tarihi: 04.05.2016.
- Güler, B. A. (2012). *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine*. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf>, Erişim tarihi: 02.05.2016.
- Günal, A., S. Avtur, K. Okudan Dernek. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 19(3), (55-70).
- Günaydın, D. (2012). Sağlık Hizmeti Krizi: Reformlar ve Krizi Aşma Yaklaşımları. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 31 (2), (195-227).
- Gündoğan, E. ve Ö. Görgün. (2015). Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek ve Alan Yönetimi Perspektifinden 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu. Mustafa Ökmen (Ed.), *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler –Kuramdan Uygulamaya-* içinde (281-311). Bursa: Ekin Yayınevi. Şubat.
- Güneş, A. F. (2013). Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları. *İdarecinin Sesi Dergisi*. 154, (60-64).
- Güneş, M. (2009). Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi*. 8 (2), (145-165).
- Güngör, H. (2012). Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri. *İller ve Belediyeler Dergisi*. 774-775, (19-31).
- Hambleton, R. ve D. Sweeting. (2004). US-Style Leadership For English Local Government? *Public Administration Review*. 64(49), (474-488).
- HARE, Isadora (2004). Defining Social Work For The 21st Century The International Federation Of Social Workers’ Revised Definition Of Social Work. *International Social Work*. 47(3), (407-424).
- Hartley, O. A. (1971). The Relationship Between Central and Local Authorities. *Public Administration*, 49(4), (439-456).

- Hayran, O. ve H. Sur. (2015). *Sağlık Hizmetlerinde Desantralizasyon*. <http://www.merih.net/m1/wosmhay16.htm> (E.T. : 30.09.2015)
- Himsworth, C. (2007). Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi. (Çev.:Bülent Duru). Editör: Ayşegül Mengi (Ed.), *Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi* içinde (275-284). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 1. Baskı. Eylül.
- Home Help And Care (2016). London Borough of Merton. <http://www.merton.gov.uk/health-social-care/adult-social-care/help-at-home/homecare.htm>, Erişim tarihi: 07.04.2016.
- Home Meals Service (2015). *Report of Adults and Health Commissioning Director/Director of Adult Social Services*. Adults and Safeguarding Committee, Putting the Community First, Barnet London Borough, 12 November. <https://barnet.moderngov.co.uk/documents/s27167/Home%20Meals%20Service.pdf>, Erişim tarihi: 10.04.2016.
- Housing Benefit. (2016). London Borough of Merton. <http://www.merton.gov.uk/advice-benefits/benefits/hb-ctb/housingbenefit.htm>, Erişim tarihi: 07.04.2016.
- Housing Benefit And Council Tax Support. (2016). London Borough of Merton. <http://www.merton.gov.uk/advice-benefits/benefits/hb-ctb.htm>, (E.T.: 07.04.2016)
- İnaç, H. ve F. Ünal. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 16, (125-140).
- İzci, F. ve M. Turan. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 18 (1), (117-152).
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Öik Raporu (2000), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, DPT. <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/iULBo+oik527.pdf>, Erişim tarihi: 28.08.2015.
- Kanun Tasarısı (2012). Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, Erişim tarihi: 29.04.2016.
- Kara, M. (2016). Türkiye’de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. 14 (27), (249-276).
- Karahanoğulları, O. (2013). Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi. 5. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, ‘Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik’, 21-23 Kasım 2011, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Bildiriler Kitabı* içinde (65-95). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını. Temmuz.
- Karakılçık, Y. (2013). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları-Tartışmaları-Yaklaşımları, “İl Ölçekli” Yeni Büyükşehir Düzenlemesi Göre*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. Birinci Baskı. Mart.
- Karakılçık, Y. ve B. Koyuncu. (2016). Türkiye’de Yeni Büyükşehir (Bütünşehir) Uygulamasının Yerellik İlkesi ve Yerel Yönetişim Açısından İrdelenmesi. Selma Karatepe, Ender Akyol,

- Canan Emek İnan, Işıl Arpacı, Ayşe Çolpan Kavuncu, Nazlı Nalcı Arıbaş (Ed.), *Yerelleşme / Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (361-371). Ankara: TODAİE Yayın No: 388.
- Karakuş, B. (2015a). *Sosyal Hizmet Uzmanı/Sosyal Çalışmacıların Belediyelerde/Mahalli İdarelerde Görev Yaptığı Birimler ve Kadrolarına İlişkin Yasal Çerçeve İle Belediyelerdeki Sayısal Dağılımları*.
<http://www.sosyalhizmetuzmani.org/belediyevesosyalhizmetuzmani.doc>, Erişim tarihi: 27.05.2016.
- Karakuş, B. (2015b). Sosyal Hizmet Mezunlarının Kadro ve Unvanı Sosyal Hizmet Uzmanı/ Sosyal Çalışmacı. *Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi*. 26 (2), (169-190).
- Karasu, K. (2004). İngiltere. Birgül A. Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ahmet A. Dikmen, Özden Akın, Erel Tellal, Nuray E. Keskin, Tayfun, Selin Esen, M. Necati Kutlu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (87-181). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 1. Aralık.
- Karasu, K. (2013a). İngiltere’de Kamu Yönetimi. Koray Karasu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (145-292). Ankara: İmge Kitabevi. Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı.
- Karasu, M. A. (2013b). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri -Şanlıurfa Örneği-. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 15(1), (123-139).
- Karataş, K. (2011). Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitiminin Güncel Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme. Vedat Işıkhani, Tarık Tuncay, Ercüment Erbay (Ed.), *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2011, 50. Yılında Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitimi: Sorunlar, Öncelikler ve Hedefler, 15-16 Aralık 2011, Ankara, Bildiriler Kitabı* içinde (65-69). Ankara: Sosyal Hizmet Araştırma ve Geliştirme Derneği Yayını.
- Karataş, K. (2001). Belediyelerin Sosyal Görevleri: Belediyeler ve Sosyal Hizmet. Kasım Karataş, Çiğdem Arıkan (Ed.), *İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet: Prof. Dr. Nesrin Koşar’a Aramağan* içinde (214-226). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayın No:009.
- Karataş, K. (1997). Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmet. Kasım Karataş (Ed.). 4. *Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı, 2000’li Yıllara Doğru Sosyal Devletin Gerçekleştirilmesinde Sosyal Hizmetlerin Yeri ve Önemi Bildiriler Kitabı* içinde (349-352). Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkezi Yayını Yayın No: 3.
- Keeping Warm And Well In Winter. (2016). London Borough of Merton.
<http://www.merton.gov.uk/health-social-care/health/keeping-warm-in-winter.htm>, Erişim tarihi: 07.04.2016.
- Keleş, R. (2013). Yerelleşme ve Bölgeselleşme Bağlamında Özerklik Kavramı Üzerine Gözlemler. 5. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, ‘Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik’, 21-23 Kasım 2011, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Bildiriler Kitabı* içinde (19-46). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını. Temmuz.

- Keleş, R. (2012). Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını. 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 'Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar' 6-7 Aralık 2012, Ankara, Bildiri Kitabı* içinde (1-12).
- Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi. 6. Baskı.
- Keleş, R. (1992). Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 1 (2), (9-14).
- Keleş, R., J. Nowak ve İ. Tomanbay. (1991). *Türkiye’de ve Almanya’da Sosyal Hizmetler-Ansiklopedik Sözlük*. Ankara: Selvi Yayınları.
- Kent, B. (2008). Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 12 (1-2), (31- 49).
- Kesgin, B. (2012a). *Kamu Sorumluluğunda Sosyal Hizmet*. İstanbul: Açılım Kitap Yayınları. Birinci Baskı. Aralık.
- Kesgin, B. (2012b). *Yoksulluğa Yerel Müdahale Sosyal Belediyecilik*. Bursa: Ekin Yayınevi, Mayıs.
- Kesgin, B. (2012c). Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 26, (169-180).
- Kesgin, B. (2013). *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*. İstanbul: Açılım Kitap Yayınları, Birinci Baskı. Mart.
- Kesgin, B. (2014). Sosyal Hizmetler Bağlamında SHÇEK’in Taşra Teşkilatının İl Özel İdaresine Devri Sorunu. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 50, (139-150).
- Kesgin, B. (2016a). Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımda Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri Arasında Nasıl Bir Dağılım Yapılabilir?. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 18 (3), (447-462).
- Kesgin, B. (2016b). Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi ve Sosyal Hizmette Yerel Yönetimlerin Artan Rolü. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 14 (4), (319-340).
- Keskin, N. E. (2003). Eğitimde Reform. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın Uluslararası Boyutları, İnönü Üniversitesi - Malatya, 18-19 Aralık 2003 Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı Bildirisi. <http://www.antimai.org/gr/nurayegitref.htm>, Erişim tarihi: 30.09.2015.
- Keyman, F. (2004). Türkiye’de ve Avrupa’da Sivil Toplum (Seminer Metni). İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, *Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları*. No.3. http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/keyman_std_3.pdf, Erişim tarihi: 27.06.2015.
- Kırıışık, F. (2013a). Kamu Yönetiminde Küresel Değişimler ve Yeni Sorun Alanları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 38, (285-295).
- Kırıışık, F. (2013b). Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Hizmette Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri Dergisi*. 5, (1-

- 21).http://eunivsite.nku.edu.tr/kullanicidosyaları/413/files/Sbm_05_2013.pdf,Erişim tarihi: 02.10.2015.
- King, D. (2006). Local Government Organization and Finance: United Kingdom. Anwar Shah (Ed.), *Local Governance in Industrial Countries* içinde (265-312). Washington D.C.: The World Bank.
- Koç, B. (2017). Tuna Vilayeti Göçmenleri ve Midhat Paşa. *Kafkasya Çalışmaları–Sosyal Bilimler Dergisi*. 2 (4), (55-70).
- Koçak, H. (2009). Coğrafi Bilgi Sistemlerinin Kentsel Yaşam Kalitesinin Yükseltilmesine Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 25, (141-148).
- Koçak, Y. (2008). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Kongar, E. (2007). *Sosyal Çalışmaya Giriş*. Ankara: SABEV Yayınları. Sosyal Çalışma Dizisi:16. Tıpkı Basım. Basım Günü: 01 Aralık 2007.
- Koşar, N. G. (2000). *Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı (Yoksulluk ve Sosyal Hizmet)*. Ankara: Şafak Matbaacılık.
- Koyuncu, E. (2012). Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf,Erişim tarihi: 13.05.2016.
- Koyuncu, E. ve N. T. Koroğlu. (2012). Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf, Erişim tarihi: 08.05.2016.
- Kut, S. (2005). Türkiye’de Sosyal Hizmet Mesleğinin Eğitimi. Ümit Onat (Ed.), *Sosyal Hizmet Sempozyumu’ 2002, Sosyal Hizmet Eğitiminde Yeni Yaklaşımlar, 18-19 Ekim 2002, Ankara, Bildiriler Kitabı* içinde (9-13). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayını, Yayın No: 17.
- Kut, S. (2001). İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet. Kasım Karataş, Çidem Arıkan (Ed.), *İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet: Prof. Dr. Nesrin Koşar’a Aramağan* içinde (9-15). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayın No:009.
- Lamba, M. (2017). 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir ve İlçe Belediyesi İlişkileri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkoglu (Ed.), *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler* içinde (47-94). İstanbul: Der Yayınları. Yayın No: 474.
- Larkin, M. (2009). *Vulnerable Groups in Health and Social Care*. London: Sage Publications, First Published, June 4.
- Legislation. (2016). The Local Government Act 1985. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/51/pdfs/ukpga_19850051_en.pdf,Erişim tarihi: 10.03.2016.
- Littlechild, B. ve K. Lyons. (2016). İngiltere ve Galler’de Sosyal Çalışma. Peter Erath, Brian Littlechild (Ed.), *Avrupa’da Sosyal Çalışma–16 Ülke Örneği* içinde (37-57). Ankara: Sabev Yayınları No: 49, Sosyal Çalışma Dizisi: 38, Basım: 1 Ocak.

- Local Housing Allowance. (2016). London Borough of Merton. http://www.merton.gov.uk/advice-benefits/benefits/hb-ctb/housingbenefit/local_housing_allowance.htm, Erişim tarihi: 07.04.2016.
- London Borough Of Bexley .(2016). London Borough of Bexley Children and Family Centres, Children's Wellbeing Centres and Children's Childcare Centres. <http://www.bexley.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=15348&p=0>, Erişim tarihi: 20.03.2016.
- London Borough Of Bexley Statement Of Accounts 2014/15, 28 September 2015. <http://www.bexley.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=14927&p=0>, Erişim Tarihi: 04.04.2016.
- London Borough Of Brent .(2016). London Borough of Brent Childcare Sufficiency Assessment 2016, March, London. <https://www.brent.gov.uk/media/16404505/brent-csa-report-2016.pdf>, Erişim tarihi: 20.03.2016.
- Maliye Bakanlığı (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları. Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları. Nisan.
- Martin, S. (2011). Local Government Improvement in England: Policies, Progress and Prospects. *Commonwealth Journal of Local Governance*. 8 (9), (69-83). <http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/cjlg/article/download/2412/2639>, Erişim tarihi: 13.03.2016.
- Mavili Aktaş, A. ve F. N. Genç. (2008). Globalleşme, Sosyal Sorunlar ve Sosyal Belediye. Abdullah Yılmaz, Yavuz Bozkurt (Ed.), *Küresel Esintiler ve Yere Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde (81-95). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Meals On Wheels. (2016). Hampshire County Council. <http://www3.hants.gov.uk/adult-services/care-services/careathome/meals-on-wheels.htm>, Erişim tarihi: 10.04.2016.
- Mengi, A. (1997a). Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 52 (1), (505-515).
- Mengi, A. (1997b). Federal Almanya'da Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 6 (4), (93-112).
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınları, 7. Baskı, Eylül.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*. İstanbul: Beta Yayınları. 7. Baskı. Ekim.
- Negiz, N. ve E. Akman. (2013). Sosyal Devlet, Sosyal Hizmet ve Yerel Yönetimler. Hakan Acar, Nilüfer Negiz, Elvettin Akman (Ed.), *Sosyal Politika ve Kamu Yönetimi Bileşenleriyle Sosyal Hizmet Temelleri ve Uygulama Alanları* içinde (43-64). Ankara: Maya Akademi Yayınları, Mart.
- Neuman, W. L. (2014). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri – Nitel ve Nicel Yaklaşımlar I*. (Çev.: Sedef Özge). (Cilt: 1, 1-355). Ankara: Yayın Odası. 7. Basım. Ekim.
- Odabaş, H. (1997). Amerika Birleşik Devletleri Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 6 (4), (65-77).
- Oral, B. (2016). Post-bürokratik Yönetim Paradigması Perspektifinden Yönetim Biliminde Örgütsel Yapılara Bakış. http://www.academia.edu/12101234/POSTB%C3%9CROKRAT%C4%B0K_Y%C3%96NET%C4%

B0M_PARAD% C4% B0GMASI_PERSPEKT% C4% B0F% C4% B0NDEN_Y% C3% 96N
ET% C4% B0M_B% C4% B0L% C4% B0M% C4% B0NDE_% C3% 96RG% C3% 9CTSEL_
YAPILARA_BAKI% C5% 9E, Erişim tarihi: 25.01. 2017.

- Organisation for Economic Co-operation and Development -OECD- .(2006). Starting Strong II: Early Childhood Education And Care, 14 September, OECD Publishing.
http://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-ii_9789264035461-en, Erişim Tarihi: 12.11.2015.
- Ökmen, M. (2005). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine: Güncel Yazılar I Reform içinde* (539-565). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. Eylül.
- Ökmen, M. ve B. Parlak. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlarve Mevzuat*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2. Baskı, Şubat.
- Ökmen, M. ve B. Parlak. (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler-Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat*. Ankara: Orion Kitabevi, 3. Baskı.
- Ökmen, M. ve B. Parlak. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Ekin Yayınevi, Şubat.
- Ömürgönülşen, U. (2007). Türkiye’de Belediyelerin Çocuklara Yönelik Hizmetleri. Ayşegöl Mengi (Ed.), *Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi içinde* (117-121). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları. 1. Baskı. Eylül.
- Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 9 (3), (25-43).
- Özel, M. (2007a). Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme, Rekabetle İlişkisi ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları. Balıkesir Üniversitesi Bandırma İİBF Akademik Fener Dergisi. 8, (57-81).
- Özel, M. (2007b). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanmasında Desantralizasyon Düşüncesi ve Gelişimi - Gelişmekte Olan Ülkeler Bağlamında Bir Yaklaşım. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar* içinde (411-445). Ankara: Nobel Yayınları. 1. Baskı. Ekim.
- Özer, M. A. ve M. Akçakaya. (2014). *Teorik Boyut Yerel Yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi. Eylül.
- Özer, M. A. ve S. M. Önen. (2016). *200 Soruda Yönetim / Kamu Yönetimi*. Ankara Gazi Kitabevi. Haziran.
- Özgür, H. (2014). Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi/Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü 2012-2014). *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1, Özel Sayı (30-53).
- Özgür, Ö. (2014). *Çokkültürcü Sosyal Çalışma*. Ankara: SABEV Yayınları No: 47. Şubat.
- 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 2005, Ankara, Elektronik Kurultay Bildirileri. http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf, Erişim tarihi: 17.07.2015.

- Parkes, J. (2012), Disabled Children's Services in England, Information for Families, October, England.
http://www.cafamily.org.uk/media/379444/disabled_childrens_services_currentlastupdate_d_oct_2012_low_res_web.pdf, Erişim tarihi: 01.06.2016.
- Parlak, B. ve C. Cantürk .(2013). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar*. Ankara: Orion Kitabevi. 3. Baskı.
- Parliament.Uk. (2016a). The Reform Act 1832. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofcommons/reformacts/overview/reformact1832/>, Erişim tarihi: 10.03.2016.
- Parliament.Uk. (2016b). Poor Law Reform. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/poorlaw/>, Erişim tarihi: 10.03.2016)
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy, An Introduction to Comparative Public Administration*. London & New York: Routledge, 6th Edition.
- Plantenga, J. ve C. Remery. (2009). The Provision Of Childcare Services - A Comparative Review Of 30 European Countries, European Commission's Expert Group on Gender and Employment Issues (EGGE), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Printed in Belgium.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&>, Erişim tarihi: 10.11.2015.
- Polatoğlu, Aykut. (2003). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Population Estimates For Uk, England And Wales, Scotland And Northern Ireland. (2017). Mid-2015, Office For National Statistics.
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/datasets/populationestimatesforukenglandandwalesscotlandandnorthernireland>, Erişim tarihi: 28.02.2017.
- Puhl, R. (2015). Almanya'da Sosyal Çalışma. (Çev.: Melike Tunç). Peter Erath, Brian Littlechild (Ed.), *Avrupa'da Sosyal Çalışma* içinde (99-120). Ankara: Sabev Yayınları No:49, Sosyal Çalışma Dizisi No: 38.
- QA Research ve Z. Parvez. (2008). *Childcare Sufficiency Assessment, Barnet London Borough, Barnet Children's Service—Childcare Division*. London: Barnet London Borough Publication.
http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.barnet.gov.uk/ContentPages/18670249.pdf, Erişim tarihi: 19.03.2016.
- Ritzer, G.(2011). *Toplumun McDonaldlaştırılması*. (Çev.:Şen Sür Kaya). İstanbul:Ayrıntı Yayınları. İkinci Basım.
- Rondinelli, D. (2004). What is Decentralization. Jennie Litvack, Jessica Seddon (Ed.), Decentralization Briefing Notes içinde (2-5). World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network.
- Roskin, M. G. (2009). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*. (Çev.:Bahattin Seçilmişoğlu). Ankara: Adres Yayınları. Mart.

- Schmitzky, C. (2014). *Sozialhilfe-recht*. Berlin: Verwaltungsakademie. 6. Baskı. https://www.berlin.de/vak/dokumente/pdf/lehrbriefe/Lehrbrief_Sozialhilferecht.pdf, Erişim tarihi: 19.10.2015.
- Seyyar, A. (2008). Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi. *8 Aralık 2007 Yerel Siyaset Sempozyumu Bildiri Kitabı* içinde (237-258). İstanbul: Okutan Yayınları. 1. Baskı. Ocak.
- Seyyar, A. (2011). *Sosyal Politika Bilimine Giriş*. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Seyyar, A. ve O. Demir. (2008). *Katılımcılık ve Kalkınma Ekseninde Yerel Sosyal Politikalar*. İstanbul: Kam Yayınları, 1. Baskı, Ağustos.
- Sezer, Ö. ve T. V. (2009). Küreselleşme Yerelleşme Etkileşimi Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Kalkınma Odaklı Yerel Sosyal Politikalar. *19-20 Ekim 2009, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-2 Bildiriler Kitabı* içinde (799-815). Ankara: TODAİE Yayın No: 351. 1. Basım. Ekim.
- Sezer, Ö. ve T. Vural. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*. 159, (203-219).
- Sharma, C. K. (2006). Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes. *The Indian Journal of Political Science*. 67(1), (49-64).
- Sheafor, B. W. ve C. J. Horejsi . (2014). *Sosyal Hizmet Uygulaması Temel Teknikler ve İlkeler* (Çev. Ed.: Durdu Baran Çiftçi). Ankara: Nika Yayınevi. 1. Baskı. Şubat.
- Sivrekli, E. (2001). Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. *Türk İdare Dergisi*. 73 (431), (121-133).
- Skegg, A.-M. (2005). Human Rights And Social Work: A Western Imposition Or Empowerment To The People. *International Social Work*. 48 (5), (667-672).
- Social Services For Older People. (2016). London Borough of Merton. <http://www.merton.gov.uk/health-social-care/adult-social-care/olderpeople.htm>, Erişim tarihi: 07.04.2016.
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu 2008 Yılı Faaliyet Raporu (2009), Ankara: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yayını.
- Staying Put-Home Improvement Agency. (2016). Home Improvement Agency, London Borough of Bexley. <http://www.bexley.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=9226&p=0>, Erişim tarihi: 07.04.2016.
- Steger, M. (2006). *Küreselleşme*. (Çev.: Abdullah Ersoy). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Şemşek, İ. (2016). Engelli Çocuklara ve Ailelerine Sağlanan Sosyal Hizmetler: İngiltere Örneği. http://www.academia.edu/9268222/ENGELL%C4%B0_%C3%87OCUKLARA_VE_A%C4%B0LELER%C4%B0NE_SA%C4%9ELANAN_SOSYAL_H%C4%B0ZMETLER_%C4%B0NG%C4%B0LTERE_%C3%96RNE%C4%9E%C4%B0, Erişim tarihi: 01.06.2016.
- Şenocak, H. (2009). Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. 56, (409-468).
- Tanör, B. (1999). *Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: YKY Yayınları, 3. Baskı.

- Taşcı, F. (2010). Yerel Yönetimlerde Sosyal Politika ve Sosyal Hizmetler: Londra-Barnet Belediyesi Örneği. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. 58, (217-2519).
- Tatar, M. (1993). Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*. 26 (49), (137-151).
- Tekel, A. (2002). Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 11 (1), (42-55).
- Telecare .(2016). Help When You Need It To Live As Independently As You Wish. Portsmouth City Council. England.<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/health-and-care/health/telecare.aspx>, Erişim tarihi: 13.04.2016.
- The Family Wellbeing Service. (2016). London Borough of Bexley, Children and Families. <http://www.bexley.gov.uk/earlyhelpandprevention>, Erişim tarihi: 20.03.2016.
- The World Bank. (2016). <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>, Erişim tarihi: 10.03.2016.
- Thompson, N. (2014). *Kuram ve Uygulamada Sosyal Hizmeti Anlamak*. Ankara: Dipnot Yayınları. 2. Baskı.
- Tobb (1996). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu*. Ankara: TOBB Ö.İ.K. Raporu. OBB Yayın No: 303.
- Tomanbay, İ. (2016). *Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetlerde Önce Kavram - Sosyal Çalışmada Kavram Sorunu*. Ankara: Sabev Yayınları No: 33, Sosyal Çalışma Dizisi No: 26. 2. Baskı. 1 Ocak.
- Tomanbay, İ. (2014). *Sosyal Çalışmayı Yapılandırmak, Kavramlar-Oluşum-Nitelik- Uygulama*. Ankara: SABEV Yayınları. 2.Baskı.
- Tomanbay, İ. (2011). Sosyal Hizmet Öğretiminde Kaçan Fırsatlar, Kökenleri ve Bugüne Etkileri. Vedat Işıkhani, Tarık Tuncay, Ercüment Erbay (Ed.), *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2011, 50. Yılında Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitimi: Sorunlar, Öncelikler ve Hedefler,15-16 Aralık 2011, Ankara, Bildiriler Kitabı* içinde (36-46). Ankara: SosyalHizmet Araştırma ve Geliştirme Derneği Yayını.
- Topbaş, K. (2012). Yeni Yasa, Ülkemizde Belediyeciliği Dünya Standartlarına Taşıyor. *İller ve Belediyeler Dergisi*. 774-775, (8-10).
- Toprak, Z. (2013). Türkiye’nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi. Güncel Sorunlar Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler, 21-23 Şubat 2013 Yerel Yönetimler Sempozyumu, Uluslararası İlişkiler Çalışmaları Derneği, ODTÜ ve Yeni MahalleBelediyesi İşbirliği. Bildiri Metni.1-20.[http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMASI\(1\).pdf](http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMASI(1).pdf), Erişim tarihi: 01.05.2016.
- Toprak, Z. (2000). Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*.72 (426), (37-53).
- Tortop, N., B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayıncılık. 2. Baskı. Ekim.
- Transport Options For Older And Disabled People. (2016). Barnet London Borough. <https://www.barnet.gov.uk/citizen-home/adult-social-care/advice-and-support/transport-options.html>, Erişim tarihi: 13.04.2016.

- Travers, T. (2002). Decentralization London-style: The GLA and London Governance. *Regional Studies*. 36 (7), (779–788).
- Turan, M. ve B. Duru. (2014). Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri – Büyükşehir-İlçe Belediyeleri İlişkilerinde Yaşanan Sorunlar. Deniz İşçioğlu (Ed.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, 25-26 Kasım 2014, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (283-291). KKTC.
- Turpin, C. ve A. Tomkins. (2007). *British Government and the Constitution: Text and Materials*. Cambridge University Press, Sixth Edition.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Tesav Yayınları.
- Türel, M. (2012). Hizmet Siyaseti, Yerel Yönetim ve Yönetimde Yerindenlik. *İller ve Belediyeler Dergisi*. 774-775, (11-13).
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. (2016). 6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar. http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf, Erişim tarihi: 13.05.2016.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/389.
- Türmen, R. (2017). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Arzu İçağasıoğlu Çoban, Bülent Karakuş, Abidin Özdemir, Melek Zubaroğlu Yanardağ, Mehmet Can Aktan (Ed.), 8. *Ulusal Sosyal Hizmetler Kongresi, “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü: Yerelleşme ve Sosyal Hizmetler”, 15-16 Nisan 2016 Ankara, Bildiriler Kitabı* içinde (9-15). Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayını. Yayın No: 28. 1. Baskı. Mart.
- Uğur, S. (2013). *Sivil Toplum Kuruluşlarının Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 12 (21), (259- 287).
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir. (2013). *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. 8. Baskı.
- Uyar, H. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe*. <http://kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf>, Erişim tarihi: 10.05.2016.
- Uzun, Ş. (2003a). *Federal Almanya Yönetim Sistemi*. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Yayınları. http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/almanya.pdf, Erişim tarihi: 01.10.2015.
- Uzun, Ş. (2003b). *Büyük Britanya Yönetim Sistemi*. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Yayınları. http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/ingiltere.pdf, Erişim tarihi: 15.03.2016.
- Wilson, D. ve C. Game. (2011). *Local Government in The United Kingdom*. England: Published by Palgrave Macmillan, 5th Edition, April.

- Wollmann, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*. 30 (4), (639 – 665).
- Worthy, B., J. Amos, R. Hazell ve G. Bourke. (2011). *Town Hall Transparency? The Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local Government in England*. London: Published by The Constitution Unit, UCL (University College London), First Published, December.
- Yalçındağ, S. (1989). Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Amme İdaresi Dergisi*. 22 (1), (33-66).
- Yamaç, M. (2014). Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri*. No: 04. Yerel Yönetimler ÖİK Raporu (2001), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, DPT.
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, Erişim tarihi: 28.06.2015.
- Yıldırım, A. ve H. Şimşek. (2013). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. Genişletilmiş 9. Baskı. Ekim.
- Yıldırım, U. ve İ. Göktürk. (2008). Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı. *Sakarya Üniversitesi 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, 23-24 Ekim, Kültür ve Kongre Merkezi, Sakarya Bildiriler Kitabı* içinde (237-255). İstanbul: Baskı: Erkam Matbaası.
- Yıldırım, K. (2007). *Sosyal Hizmet*. Sakarya: Sakarya Yayıncılık. 1. Baskı.
- Yolcuoğlu, İ. G. (2014). *Sosyal Hizmet / Sosyal Çalışma Bilim ve Mesleğine Giriş*. İstanbul: Nar Yayınevi.
- Yoloğlu, A. C. (2011). Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 20 (3), (47-68).
- Yüksel, F. (2007). Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 62 (1), (279-298).
- Zastrow, C. (2015). *Sosyal Hizmete Giriş*. (Çeviri Ed.: Durdu Baran Çiftçi). Ankara: Nika Yayınevi. 3. Baskı. Şubat.
- 1982 Anayasası.
- 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu.
- 442 Sayılı Köy Kanunu
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK.
- 633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK.

6518 Sayılı Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

662 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

Konya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2016 (2017), Konya Büyükşehir Belediyesi, Konya.http://www.konya.bel.tr/dosyalar/2016_FaaliyetRaporu.pdf, Erişim tarihi: 27.04.2017.

Konya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Görev, Yetki ve Çalışma Yönetmeliği.<http://www.konya.bel.tr/mevzuat/21.pdf>, Erişim tarihi: 28.01.2017.

Konya BŞB 2015-2019 Stratejik Planı. <http://www.konya.bel.tr/dosyalar/sp2015-2019.pdf>, Erişim tarihi: 03.02.2017.

Seçilmiş Göstergelerle Konya 2013 (2014), Türkiye İstatistik Kurumu, Eylül, Ankara. <http://www.tuik.gov.tr/ilGostergeleri/iller/KONYA.pdf>, Erişim tarihi: 29.04.2017.

<http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-CC-04-001-EN.pdf>, Erişim tarihi: 08.11.2015.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&>, Erişim tarihi: 10.11.2015.

<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>, Erişim tarihi: 24.06.2015.

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>, Erişim tarihi: 30.04.2016.

<http://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf>, Erişim tarihi: 03.06.2016.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/17>, Erişim tarihi: 01.06.2016.

<http://www.tdk.gov.tr/>

https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Corporations_Act_1835, Erişim tarihi: 10.03.2016.

<http://bianet.org/bianet/bianet/130632-parcali-yapi-artacak-hizmet-standarti-dusecek>, Erişim tarihi: 04.05.2016.

<http://www.konya.bel.tr/index.php>

<http://turizmbaskenti.konya.bel.tr/>

<http://whc.unesco.org/en/list/1405>, Erişim tarihi: 27.01.2017.

<http://konya.com.tr/>, Erişim tarihi: 27.01.2017.

<http://turizmbaskenti.konya.bel.tr/index.php/hakkinda/>, Erişim tarihi: 27.01.2017.

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059, Erişim tarihi: 27.01.2017.

<http://www.konya.bel.tr/sayfadetay.php?sayfaID=1669>, Erişim tarihi: 27.01.2017.

<http://www.konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=2140>, Erişim tarihi: 27.01.2017.

<http://www.kgm.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.06.2016.

<https://www.google.com.tr/maps/>, Erişim tarihi: 28.01.2017.

EKLER

EK 1. : Katılımcı Listesi

Katılımcı Kodu	Eğitimi	Cinsiyet	Yaşı	Deneyimi	Mesleği*
01,S,41,U	Lisans	E	41	18	Sosyal Hizmet Uzmanı
02,S,49,U	Yük. Lisans	K	49	24	Sosyal Hizmet Uzmanı
03,S,56,Y	Lisans	E	56	25	Yönetici
04,KB,59,Y	Lisans	E	59	14	Yönetici
05,KB,51,Y	Lisans	E	51	23	Yönetici
06,KB,40,HG	Lisans	K	40	12	Sosyal Hizmet Gönüllüsü
07,KB,60,ÜY	Yük. Lisans	E	60	18	Üst Düzey Yönetici
08,KB,53,ÜY	Lisans	E	53	22	Üst Düzey Yönetici
09,KB,46,ÜY	Lisans	E	46	24	Üst Düzey Yönetici
10,KB,42,ÜY	Lisans	E	42	16	Üst Düzey Yönetici
11,KB,45,M	Lisans	E	45	14	Şef
12,M,31,Y	Yük. Lisans	E	31	10	Yönetici
13,M,51,Y	Lisans	E	51	27	Yönetici
14,K,60,ÜY	Lisans	E	60	8	Üst Düzey Yönetici
15,K,32,Y	Lisans	K	32	8	Yönetici
16,K,55,HG	Lisans	K	55	14	Sosyal Hizmet Gönüllüsü
17,G,58,ÜY	Lisans	E	58	5	Üst Düzey Yönetici
18,G,34,M	Lisans	E	34	5	Memur
19,A,52,ÜY	Lisans	E	52	5	Üst Düzey Yönetici
20,B,38,ÜY	Lisans	E	38	13	Üst Düzey Yönetici
21,H,54,ÜY	Lisans	E	54	8	Üst Düzey Yönetici
22,T,43,ÜY	Lisans	E	43	13	Üst Düzey Yönetici

*Tabloda şube müdürleriyönetici; daha üstü idareciler ise üst düzey yönetici şeklinde belirtilmiştir.

EK 2. : Yarı Yapılandırılmış Mülakat Formu

A- Demografik Bilgiler

1. Adınız:
2. Soyadınız:
3. Yaşınız:
4. Cinsiyetiniz:
5. Eğitim Düzeyiniz:
6. Mesleğiniz:

B- Temel Sorular

1. Kaç yıldır sosyal hizmet biriminde çalışıyorsunuz?
2. Sosyal hizmet nedir? Bu kavram sizin için neyi ifade ediyor?
3. En fazla hangi dezavantajlı grupta çalışmaktasınız? İlk beş grubu sıralar mısınız?
4. Müracaatçı gruplarla ilgili temel beş sorun alanı ile çözümleri nelerdir?
5. Sosyal hizmet bağlamında kurum ve kuruluşlarla olan koordinasyonunuz hangi düzeyde?
4. Birimlerinizde sosyal çalışma uzmanı, sosyolog, psikiyatr, psikolog gibi hangi uzmanlar bulunmaktadır? Tüm sosyal hizmet birimlerinde toplam kaç personel çalışmaktadır?
5. 6360 sayılı yasa ile il sınırlarına kadar genişleyen hizmet alanları için belediyelerin ideal örgütlenme şekli nasıl olabilir?
6. 6360 sayılı kanunun getirdiği yeni hizmet alanlarında sunulacak sosyal hizmetlerin niteliğini ne şekilde etkiledi? Böyle bir etkiden söz edilebilir mi?
7. Biriminizin belediye bütçesindeki payını değerlendirir misiniz?
8. Sosyal hizmet alanında yürütülen hizmetler için en iyi belediye bütçesi sizce nasıl olmalı?
9. 6360 sayılı kanunla birlikte genişleyen hizmet alanı bütçeyi nasıl etkiledi?
10. 6360 sayılı kanunla genişleyen hizmet alanı için belediyeler arasında hizmet paylaşımı yapıldı mı? Ne şekilde bir hizmet dağılımı planladınız?
11. Belediyeler sosyal hizmet türlerinden hangilerini daha iyi yürütebilir?
12. Merkezi Yönetimin sosyal hizmetleri yüklenmesinin dezavantajları nelerdir?
13. 6360 sayılı yasayla birlikte artan hizmet alanları nedeniyle personel ve kaynak eksikliğine yol açar mı? Bu gelişme hizmetlerin kalite ve verimliliğini nasıl etkiledi?

14. Yeni büyükşehir yasası büyükşehirlerin imar, yerleşme gibi teknik ve alt yapı konuları dışındaki diğer sosyal alanlardaki hizmet ve sorunlara nasıl çözüm getirecek?
15. Yeni yasa, hizmetler bağlamında Büyükşehir Belediyesi'nin ilçe belediyeleri üzerindeki otoritesini arttırdı mı?
16. Büyükşehir Belediyeleri, 6360 sayılı yasasıyla birlikte yerel de merkezileşti mi?
17. Yerel hizmetler bağlamında merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkilerde 6360 sayılı yasa hangi yönetim kademesini güçlendirmiştir?
18. 6360 sayılı yasa ile gelen yeni yerel yönetim modelinde hizmetlerde adaleti, standartlaşmayı, yaygınlaşmayı ve parçalı bütçelerin önlenmesinde başarı gerçekleşir mi?
19. 6360 sayılı yasa, ilçe belediyelerinin mali ve idari yetkilerinde hangi yönde vane düzeyde gerçekleşti?
20. Belediyelerin sunduğu sosyal yardım ve hizmetlerdemükerrerliğin yaşandığına katılır mısınız? Bu soruna nasıl bir çözüm getirile bilinir?

EK 3. : Konya Büyükşehir BelediyesiSağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı Sosyal Yardım Başvuru Formları

Ön yüzü (Matbu Evrak)

Arka Yüzü (Matbu Evrak)

(İnternet Tabanlı)

ÖZGEÇMİŞ

1985 yılında Konya doğumlu olan araştırmacı, ilköğretimini Konya Hatıp İlkokulu'nda bitirmiştir. 1996 yılında başladığı orta öğrenimini 1999 yılında, orta ve lise öğrenimini ise 2002 yılında Konya'da tamamlamıştır. 2002 yılında başladığı Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden 2007 yılında mezun olmuştur. Daha sonra 2011 yılında Selçuk Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans eğitimini tamamlamıştır. 2012 yılında Öğretim Görevlisi olarak göreve başladığı Şırnak Üniversitesi'nde 2014 yılından itibaren İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır.