

KAMU'DA SOSYAL POLİTİKA

Yıl/Year: 3 • Sayı/No:9 • 2009 / 2

ISSN:1306-8334

YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL POLİTİKA



Memur-Sen Adına Sahibi
Ahmet Gündoğdu

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör
Halit Ortaköy

Genel Yayın Yönetmeni
Mustafa Güçlü

Yayın Kurulu
Mahmut Kaçar
Ahmet Yıldız
Yusuf Yazgan
Hacı Bayram Tonbul
Ahmet Kaytan

Danışma Kurulu
Prof. Dr. Naci Bostancı (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Ali Seyyar (Sakarya Üniversitesi)
Doç. Dr. Mustafa Şentop (Marmara Üniversitesi)
Prof. Dr. Yasin Aktay (Selçuk Üniversitesi)
Prof. Dr. Kadir Arıcı (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Ömer Çaha (Fatih Üniversitesi)
Prof. Dr. Mümtaz'er Türköne (Gazi Üniversitesi)
Doç. Dr. Oya Akgönenç (Ufuk Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Cengiz Anık (Gazi Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Veysi Erken
Yrd. Doç. Dr. Erdiñ Yazıcı (Gazi Üniversitesi)
Şahin Ali Şen

Bilimsel makaleler ile ilgili
tüm soru ve yazışmalarınız için; Mustafa Güçlü
m.guclu@memursen.org.tr

Yayın İdare Merkezi:
Memur-Sen
GMK Bulvarı Özveren Sokak No:9/4
Demirtepe/Ankara
Tel: (0312) 230 09 72-73 230 48 98
Bürocell: (0533) 657 97 03-04
Faks: (0312) 230 39 89
www.memursen.org.tr

Grafik Tasarım&Baskı
Hermes Basım Evi
Kazım Karabekir Cad. Murat Çarşısı
39/18 İskitler / Ankara
Tel: 0312 341 01 97 - 384 34 32

Yayın Türü:
Yaygın - Süreli

Basım Tarihi:
28 Nisan 2009
5000 adet

Ücretsiz Dağıtılır

Gelecek Sayı
"Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Sendikacılığı"
Temmuz 2009

2000-3000 kelime arasında olması öngörülen
makalelerin Mayıs ayı sonuna kadar dergimize
gönderilmesi gerekmektedir.

EDİTÖRDEN

Halit ORTAKÖY

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri

YEREL YÖNETİMLER ve GÖÇ SORUNU

Osmanlı'dan tevarüs eden anlayışla Cumhuriyet döneminde de uzunca bir süre, mümkün olduğu kadar köylüyü bulunduğu yerde sabit tutma eğilimi devam etmiş, hatta köylü, bulunduğu yerde dönüştürülmeye çalışılmıştır. Nüfus hareketliliklerine yol açacak dinamikler kısmen de olsa tesis edilmemiş, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş sürecindeki gecikme nedeniyle batı ile aramızdaki kentleşme farkı iyice derinleşmiştir.

1950' li yıllara geldiğimizde henüz %15 civarında olan kentli nüfus oranı, 2000'li yılların başında %70'lere fırlayınca olan oldu. Doğudan batıya, köyden kente doğru akan devasa göç dalgası, önu alınamaz pek çok sorunu da beraberinde getirdi. Açıkçası, bu hareketliliğe ne sistem, ne genel, ne yerel yöneticiler, ne de kentlerimiz hazırды.

Devletin varlığını, gücünü, etkisini vatandaşı üzerinde ispat gayreti içindeki Ankara bürokrasisinin, yönetim erklerini elinden bırakmaya, yerel yöneticilere kısmi de olsa yetki devrine hiç niyeti yoktu.

Bu hengame içinde vatandaş, yine kendi çözümünü kendi üretme yolunu seçip başta metropol şehirler olmak üzere tüm kentlerin çevresini adeta kuşatarak, plansızlığın, programsızlığın, umarsızlığın belki de yüzyıllar boyu sürececek travmasını başlattı. Fatura oldukça ağır kesildi. Modern dünya önce altyapı, sonra iskan derken, bizde tam tersine önce iskan sonra altyapı gibi çarpık bir gelişme yaşandı. Sonraki yıllarda planlama aşaması devreye girdiğinde ise, trajik yıkımlarla berhava edilen umutlar, istiklak bedellerinin yol açtığı kronik bütçe yetersizlikleri yada rantıye sınıfının gayri meşru talepleri devreye girdi.

Su, deprem, çevre, çöp, temizlik, kaldırım, yap-boz, plan, proje, gecekondular, varoşlar, yoksulluk, kanunsuz gökdelenler, ulaşım, sosyo-kültürel yapı, popülizmden kaynaklanan gereksiz ve aşırı personel istihdamı vs. sorunlarla boğuşan yerel yöneticiler..Yetersiz kaynaklarla çığ gibi büyüyen sorunların üstesinden gelinmeyince başvurulana klasik yöntem; ya "başkasına ilet" yada "tehir et" kolaylığı..

Halbuki, aynı zaman dilimi içinde gün geçtikçe etkisini artıran iletişim, ulaşım ve bilgiye erişim kaynaklarıyla dünya gittikçe küçülmekte, insanlar arasına örülen çeşitli duvarlar ortadan kalkmakta, farklılıklar birbirleriyle buluşmaktadır.

Yine yoğun göçlerin ardından farklı toplumsal yapılar ve gelenekler arasındaki bir araya gelme olayı, kültürler arası buluşmalara bir bakıma zemin hazırlayarak, toplumun farklı katmanlarından her birinin diğerine "öteki" gözüyle bakma asabiyetinin ortadan kaldırılabilceği bir iklim dönüştürülebilirdi. Avrupanın daha yeni tanıştığı bu durum, bizim tarihi köklerimizde ve bir arada kardeşçe yaşama kültürümüzde de denk düşen bir olguydu.

1990'lı yılların ortalarından itibaren adeta yeniden keşfedilen yerel yönetimlerdeki anlayış değişikliği ve buna bağlı uygulamalar, merkezi hükümetlerin de desteği ile yeni bir vecheye bürünmüştür. Özellikle son yıllarda, oldukça sivil bir yapı arzeden "kent konseyleri" projesiyle halkın ve sivil toplum örgütlerinin kent yönetimine katılımları sağlanmış, böylece kent yaşamına dair kültürel yaklaşımlar artarken, şehrin sorunlarına, orada yaşayanların ortaklığı yada çözüm önerileri dikkate alınır olmuştur. Ne var ki, şehir üniversitemizin bu yapıya katkıları henüz istenilen seviyeye ulaşmamıştır.

Şimdilerde hemen her şehrimizde açılmış bulunan üniversitelerin kente katkısı ve kent halkıyla ilişkisinin sadece alış-veriş yapılan esnafla sınırlı kalmayıp, şehre dair çok yönlü projeler üretmek devreye girmeleri ve vizyon sağlayıcı çabaları kaçınılmaz bir zaruretlerdir.

Bütün partilerin büyük iddialarla girdikleri 29 Mart yerel seçimlerini geride bıraktık. Partilerin seçim kampanyaları boyunca serdedilen proje yada vaatler arasında Yerel Yönetimler Bakanlığı ile ilgili bir tartışma alanının yeterince açılmamış olması manidardır.

Biz Memur-Sen olarak, daha demokratik, daha huzurlu, daha güvenli, daha yaşanabilir, daha kalkınmış kentlerden meydana gelen güçlü bir Türkiye tasavvurundan yola çıkarak bu sayımızda hem geçmişten günümüze, hem de bugünden yarına Yerel Yönetimler konusunu soruladık.Katkı sunan tüm kurum, kuruluş ve akademisyenlerimize sonsuz şükranlarımızı sunuyoruz.

3 Ahmet GÜNDOĞDU - Şehremaneti

5 Prof. Dr. Ali SEYYAR - Türkiye’de Etkin Yerel Sosyal Politikalar Önündeki Engeller ve Çözüm Stratejileri

15 Prof. Dr. Naci BOSTANCI - Seçimin Sonucu: Tüm Partiler Daha Dikkatli Olmalı

20 Prof. Dr. Gülfettin ÇELİK - Türkiye’de Yerel-Yerinden Yönetim Uygulaması (Osmanlı’dan Cumhuriyete)

25 Dr. Hasan H. CAN - Türk Mahalli İdare Sistemindeki Son Yasal Değişikliklerle İhdas Edilen Yeni Esaslar

31 Sadun EMREALP - Avrupa Birliği’ne Katılım Süreci ve Yerel Yönetimlerimiz

36 Mürsel TURBAY - Yerel Yönetimlerde Sosyal Politikalar

38 Doç. Dr. Halis Yunus ERSÖZ - Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü ve Yeni Belediyecilik Anlayışının Esasları

48 Dr. Adil ŞEN - Yoksulluğun Giderilmesinde Dünden Bugüne Mahalli İdarelerimiz

51 Doç. Dr. Semra Cerit MAZLUM - Bir Sosyal Politika Sorunu Olarak Küresel İklim Değişikliği ve Yerel Yönetim Politikaları

55 Yrd. Doç. Dr. Veysi ERKEN - Yerel Yönetimde Ahilik

60 Yrd. Doç. Dr. Yusuf GENÇ - Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet Uygulamaları

68 Serkan YORGANCILAR - Yerel Yönetimler Eliyle Sosyal Politika Kapsamında Yapılan Sosyal Yardımlar ve Sadaka Kültürü Tartışmaları

Ahmet GÜNDOĞDU
Memur-Sen Genel Başkanı

ŞEHREMANETİ

Sivil toplum kuruluşları, sivil toplum içinde artık egemenliği paylaşma noktasına ulaşabilmiştir; iktidarlar sivil toplum kuruluşlarıyla mutabakat içinde kararlar alacaklarını açıkça söyleyebiliyorlar ve pratik örneklerini birçok alanda görebiliyoruz. Ancak bütün bu gelişmelere rağmen, bir toplum ne zaman sivil sayılabilir? Hangi sivil toplum kuruluşları gerçekten sivilidir? Bir toplumda birey ne zaman sivil olur? Soruları canımızı acıtmaya devam ediyor.

Sivil Olmadan Sivil İtaatsizlik

Bu toplumda tartışılmayan ya da gerçek zemininde tartışılmasına izin verilmeyen kavram 'sivillik'tir. Modern dünyayı üçüncü dünya ülkelerinden ayıran da bu kavramdır. Çünkü bu kavram hükümran ve kanun koyucu olarak vatandaş öngörür. Bununla da kalmaz aynı vatandaşın kendi koyduğu kanunlara uymasını da taahhüt eder. Ne yazık ki bu ülkede yasalar vatandaşın iradesi doğrultusunda belirlenmiyor. Yasaları belirleyen cuntalar da kendi koydukları yasalara uyma gereği hissetmiyorlar. Bu arada halk da kriz zamanlarının dışında kendisinin koymadığı yasalarla çok da ilgili değil. Dolayısıyla kimin için yapıldığı belli olmayan yasalar, en çok da kendisine uyanları mağdur etmeye devam ediyor. Bu yüzden de anlamlı şanlı(?) sivil toplum kuruluşlarımızın yine sivil (?) bir eylem olarak darbecilere iradelerini ve sahip oldukları imkânları sunabilmelerine şaşmamak gerekir. Bu yüzden sivil olmadan sivil itaatsizlik yozlaşmış eylemler biçiminde kendini duyurmaya devam ediyor.

Böylece toplum ortak bir paydada buluşamıyor veya buluşturulamıyor. Oysa Rousseau'nun tespit ettiği biçimiyle "uygar insan bir bayağı kesir gibidir; birliği paydasına bağlıdır; değeri bütünle, başka bir ifadeyle, toplumsal yapıyla belirlenir... Ben'i ortak birliğe dönüştürmeyi en iyi bilendir. Buna bağlı olarak her birey, artık, kendinin bir birlik olduğuna değil de bir birliğin parçası olduğuna inanır ve kendini ancak bütünün içinde hisseder."

Rousseau'dan söz etmişken onun en önemli başarası olarak görülen Toplumsal Sözleşme (Mukavele-i İctimaiye)'sini de hatırlamalıyız. Çünkü eserin 1. Kitap'ı sivil toplumun zemininin ve bu toplumun esas özelliklerinin belirlenmesine ayrılmıştır. Onun için "Özgürlükten vazgeçmek insan olmaktan vazgeçmektir. İnsani haklarımızın ve ödevlerimizin somutlaştığı yaşama alanları olan yerel yönetimler de bu bağlamda son derece önemlidir.

Şehir Kaçış

Farsça bir kelime olan "şehir" sosyolojik anlamda iş bölümü ve örgütlenmenin yoğun olduğu; geçim kaynakları

ticaret, sanayi, hizmet gibi sektörlere dayanan heterojen (Ayrıışık. Değişik karakterlere ya da yapıya sahip olan) yapıdaki yerleşim bölgeleridir. İnsanların fakirlikten kaçmak için toplandıkları, fırsatlar peşinde koştukları ve daha kompleks ve kozmopolit bir hayat sürdürmeleri için aradıkları yerleşim bölgeleridir.

Her Kültür Kendi Şehrini Kurar

Ve şehir deyince geçmişi hatırlamadan geçmek de olmaz. F. Braudel'in söylediği şekliyle: İslâm âleminin eğer çölsü bedenini kat eden, ona hayat veren, harekete geçiren yollar olmasaydı, hiçbir şey haline gelirdi. Yollar onun zenginliği, varlık nedeni, uygarlığıdır. Yüzyıllar boyunca, yollar sayesinde "egemen" bir konumda kalacaktır. İslamiyet, Amerikanın keşfine kadar, Eski Dünya'nın o sıralardaki "dünyasal" tarihini kurala bağlamaktadır. Tekrarlayalım: Eski Dünya'nın bölümlerini oluşturan büyük kültür alanlarını temasa geçiren- Uzakdoğu, Avrupa, Kara Afrika- tek başına İslamiyet'tir. Razi olmadığı veya hiç değilse göz yummadığı hiçbir şey geçememektedir. O aracıdır... Eğer güçlü kentler olmasaydı, bu hareketler düşünülemez olurlardı ve İslam âlemi bu cins kentlerle doludur.

Sokaklar, İslâm ülkelerinde her zaman çok hareketlidir. Burası kendini dışı vurmaya seven bir halkın buluşma yeridir. Sokak esas atardamardır: meddahlar, ozanlar, yılan oynatıcıları, hacamatçılar, şarlatan hekimler, berberler ve çocuklar da bazen oyunlarını burada oynarlar. Ancak bu durum bütünsel bir plan'ın varlığını dışlamamaktadır. Çünkü plan bizzat kentsel yapılara ve halkın yaşama biçimine bağlıdır. Merkezde cuma namazlarının kılındığı 'Ulucami' yer alır, "sanki kalp oymuş gibi her şey oraya gider, çünkü her şey oradan çıkar. Ulu caminin yakınında çarşı, yeni dükkanlara tahsis edilmiş sokaklarıyla ve hanlarıyla tüccar mahallesi vardır. Mal deposu olan bu hanların yanında hamamlar yer alır. Zanaatkârlar, Ulucami merkez olmak üzere, daireler halinde yerleşmişlerdir: önce itriyatçılar ve buhurlular, sonra kumaş ve örtü satılan dükânlar, mücevherciler, gıda işleri, nihayet debbağlar, ayakkabıcılar, demirciler, çömlekçiler, eğriciler, boyacılar... sonlara varıldığında da kentin surlarına ulaşılmış demektir.

Kentler camilerin yanında yer alan medreseleriyle, düşünce zirveleridir; onlar İslam uygarlığının özüne bağlıdır. Kentler, yollar, gemiler, kervanlar, hac ziyaretleri hepsi birden bu özün hayat bulması için birlikte hareket eden yapılardır. Yasalaşan bir ifadeyle: "Her kültür kendi şehrini kurar." demeliyiz.

Öncü Bir Kent

Yerleşim yerlerinin fiziksel yapısındaki değişim 18. yüzyılın ilk çeyreğinde başlamıştır; Tanzimat dönemine gelindiğinde kent ölçeğinde düşünülmüş ve yasalarla düzenlenmiştir. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte sanayide ve kentsel mekânda bir hareketlenme başlamıştır. Bu dönem şehircilik anlayışına uygun öncü bir kent oluşturmak için de Ankara seçilmiştir. Çağdaş kent inşa etmek üzere yurt dışından çağrılanlardan “Ankara İmar Planı” (1928) yarışmasını H.Jansen kazanmış ve 1939’a kadar danışmanlık yapmıştır. Ankara deneyiminden daha sonra şehircilik konularında yararlanılmıştır. Ancak her türlü iyi niyete rağmen 1950’lere gelindiğinde biriken şehircilik sorunlarının çözümünde sermaye kıtlığı, teknik yetersizlik ve yanlış yönetim politikaları yüzünden belediyeler yetersizdir. Ülke düzeyinde konuya yaklaşmak üzere 1958’de İmar İskân Bakanlığı kurulur. Bakanlık Nazım Planları Büroları kurarak metropoliten planları gerçekleştirir. Bakanlıklar Arası Koordinasyon Kurulu” kurulur. Benzer çalışmalar günümüze kadar devam etmiştir ve bundan sonra da edecektir.

Örgütler Demokrasisi

Liberal politikalar ve onun izdüşümleri sayılabilen işletmecilik ve yönetim yaklaşımlarının izlerini taşıyan güncel reform dalgası dünyanın her yanında etkin olmayı sürdürüyor. Bu akımdan etkilenen dünyanın birçok ülkesinde, yerelleştirme birincil politikalarından biridir. Yerel yönetimlerin finansal olarak güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin vergilerden aldıkları payların artırılması yönündeki eğilim artmış, kamu dilekçesi, yurttaş meclisleri, kamusal etkinliklerle ilgili bilgi alma veya şikâyetleri bildirme, amaçlara yönelik olarak yönetimce belirlenen günlerde yurttaşlarla görüşme; dava hakkı; imar planları gibi planların kamuya açık sergilenmesi ve yurttaşların tavsiyede bulunma hakkı gibi yönetimin işlevleriyle ilgili bilgilenebilirliğe yönelik olan ve yargıya başvurma yolunu açık tutan mekanizmaların geliştirilmesi hedeflenmiştir. Özellikle gelişmiş demokrasilerle yönetilen ülkelerde katılımcılığın veya katılım geleneğinin temel unsurunu “örgütlü katılım” oluşturur. Bu, toplumun çeşitli kesimlerinin çıkar grupları oluşturma idealiyle örgütlenerek, siyasal sürecin her aşamasında varlık ve güç göstermesine dayanan demokratik bir yaklaşımdır. Hatta birçok yazarca bu katılımcılık geleneği “örgütler demokrasisi” olarak onaylanırken; bu duruma eleştirel olarak yaklaşanlarca da “örgüt hegemonyası” olarak tanımlanabilmektedir.

Dünyanın pek çok ülkesinde 1980’lerden sonra halk inisiyatifleri, temsili kurumlar üzerinde bağlayıcı halk oylamaları, gensorular ve sorgulama gibi yöntemler, kent düzeyi de olmak üzere gerekli yasal değişiklikler yapılmıştır. 1990’lardan itibaren gönüllülük esasına dayanan “yurttaş angajmanları” olarak anılan, gönüllü “girişimci” yurttaşların yönetsel süreçlere doğrudan ve aktif katılımına olanak verecek ve aynı zamanda da var olan katılım

mekanizmalarına uyum sağlayabilecek yapılar geliştirilmeye çalışılmaktadır. Çünkü geçmişte birey-örgütlerin kalkınma projelerinde yapabilecekleri katkıları göz ardı etmenin bedeli çok ağır ödenmiştir. Diğer yandan dünyanın her yerinde birey-örgüt unsurunun inandırıldığı ve dâhil edildiği yerel-ulusal projeler her zaman başarılı olmuştur.

Sonuç ve öneriler

Tüm dünyada şu gerçek çok iyi biliniyor; sivil toplum kuruluşları toplumun her kesimini temsil edebilecek kadar geniş bir insan (eğitilmiş-eğitimsiz) potansiyelini bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu özelliklerinin yanı sıra uluslar arası yayınlanan raporlarda yer aldığı biçimiyle sivil toplum aktivitelerinin “değişim ve kalkınma başlığında toplanabilen faaliyetleri: insan kaynaklarını geliştirme, kaynakların harekete geçirilmesi, kamuoyunun bilgilendirilmesi, araştırma ve yenilik getirme, hizmet ve dağıtım, çocuk örgütleri, gençlik örgütleri, kadın örgütleri, özürlü örgütleri, çevreci gruplar, insan hakları örgütleri, gelir sağlayıcı projeler, istihdam oluşturma projeleri... gibi alanlara uzanmaktadır.

Hepimiz biliyoruz ki yerel yönetimler, özellikle şehircilik çok bileşenli bir olgudur. Ve boyutları her zaman sahip olunan imkânların ötesinde olmuştur. Bu yüzden toplumun her bir ferdine hak ettiği özeni gösterip onları ilgilendiren her türlü projeye dâhil etmeliyiz. Bu bağlamda öncelikle bu toplumun en donanımlı kesimlerinden birini oluşturan memurlara uygulanmakta olan siyaset yasağı kaldırılmalıdır. Ve onların ülkenin- yerel ve ulusal ölçekte- geleceğine katkı sağlamalarının yolu açılmalıdır.

İçişleri Bakanlığına bağlı bir genel müdürlük -Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü- üzerinden yürütülmeye çalışılan Belediye, Özel İdareler, Köylerle ilgili çalışmalarda ortaya çıkan sorunlar ilgili taraflarca çok iyi bilinmektedir. Vakit kaybetmeden yerel yönetimler, güvenlik gibi bu ülkenin en temel sorunlarıyla uğraşmak zorunda olan bu bakanlıktan ayrılmalı ve bağımsız bir bakanlık olarak yoluna devam etmelidir.

Yüzyılların kültür birikimini yansıtan kentlerimizi günümüz gerçeklerine uygun hale getirmek kolay olmayacaktır. Bu sürecin kendi mecrasında ilerleyememesinin pek çok konuda olduğu gibi önemli nedenlerinden biri de darbe dönemlerinin beraberinde getirdiği keyfi yönetimler olduğunu ileri sürebiliriz. Bu yüzden “Sivil Anayasa” bu toplumun olmazsa olmaz önceliklerinden biridir. Yine yaşadığımız bütün sorunlarda olduğu gibi yerel yönetimlerde de tasarlayan ve uygulayan arasındaki kopukluk, çıkartılan yasaların uygulamada saptırılması, sorunların çözülememesinde önemli bir engel olarak durmaktadır. Yaşanabilir kentlerin, yaşanabilir bir ülke, hatta yaşanabilir dünya için de çok önemli olduğunu biliyoruz; bu yüzden dünyada katılımcı demokrasilerin olmazsa olmazı olan “yurttaş” ve “sivil toplum örgütleri” yerel yönetimlere ortak edilmelidir.

Prof. Dr. Ali SEYYAR
Sakarya Üniversitesi - İİBF Öğretim Üyesi

TÜRKİYE'DE ETKİN YEREL SOSYAL POLİTİKALAR ÖNÜNDEKİ ENGELLER VE ÇÖZÜM STRATEJİLERİ

Giriş

Türkiye'de de özellikle malî kaynaklar açısından sıkıntısı olmayan belediyelerin mahallî düzeyde başarılı bir şekilde sosyal politikalar üretebileceği görüşü son dönemlerde sıkça dile getirilmektedir. Bu bağlamda bazı belediyelerin yerel sosyal sorunlar karşısında kendilerini sosyal sorumlu hissettikleri ve dolayısıyla sosyal belediyecilik kavramını benimsedikleri ifade edilmektedir (Ersöz; 2009; 87). Dolayısıyla merkezî yönetimlere göre yerel yönetimlerin mahallî düzeydeki (sosyal) hizmetlerini daha etkin bir biçimde yerine getirebileceği yönündeki genel kanaat, yerel sosyal politikaların gerekliliğini ortaya çıkartmaktadır.

Ne var ki Türkiye'de merkezî sosyal politika alanında dahî sosyal devlet ilkeleri ve uygulamaları bağlamında henüz kapsamlı, bütüncül ve sistemli bir anlayış ve âdil bir konsept henüz geliştirilmemiştir. Diğer taraftan gerek merkezî ve yerel sosyal politikaların birbirleri arasındaki korelasyonun mahiyeti ve yapısı, gerekse yerel sosyal politikaların hedef grupları, uygulama alanları, yetkileri ve yöntemlerinde önemli belirsizlikler görülmektedir. Bu gerçeklerden yola çıkarak, yerel sosyal politikaların bu şartlar altında etkin olması düşünülemez. Nitekim bu belirsizlikler, sosyal sorunların çözümü karşısında merkezî ve yerel sosyal politika aktörlerinin veya uygulayıcılarının (güç dengelerinin ve kaynak imkânlarının farklı olmasından dolayı) dönem dönem birbirinden bağımsız olarak farklı tutum ve davranışlar sergilemelerine yol açmaktadır.

Makalemizde merkezî ve yerel sosyal politika aktörlerinin veya uygulayıcılarının (müşterek veya müstakil) aksiyon alanlarının, yetkilerinin ve bununla ilgili malî kaynaklarının boyutuyla ilgili karmaşık yapının getirdiği sıkıntılar belirlenecek ve yerel sosyal politikaların önündeki engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik yeni çözüm stratejileri takdim edilecektir. Ma-

kalemizde yerel sosyal politikaların önemine vurgu yapılırken, uygulamada doğabilecek olumsuzlukları da önceden görüp aktif yerel sosyal politikaların temel esaslarına dönük bazı açılımlar gösterilecektir.

1. Yerel Sosyal Politikaların Mahiyeti ve Önemi

Sosyal politikalar, genelde merkezî ve yerel olmak üzere iki temel alan üzerinde bina edilmektedir. Merkezî sosyal politikalar, ülke genelinde makro politikalar (istihdam, malî yapı, sosyal güvenlik, eğitim vb.) ve bunların uygulanmasına dönük plânlama ve koordinasyonlardan oluşmaktadır. Yerel sosyal politikalar ise yerel ölçekte sosyal sorunlar ve bunlara yönelik mikro sosyal politika uygulamalarından meydana gelmektedir. Halkın yerel sosyal ihtiyaç tür ve boyutlarının düzeyini belirleme ve bunları gidermeye yönelik çalışmalar açısından yerel yönetimler genelde daha avantajlı bir konumda oldukları için, makro düzeydeki genel politikaların yerel ihtiyaçlarla uyumuna yönelik uygulamalar daha çok yerel sosyal politikalar kapsamına girmektedir (Eryılmaz, 2007: 80).

Bu yönüyle yerel sosyal politikalar, mahallî düzeyde, yöre sakinlerinin ve STK'lerin beceri ve kaynaklarından yararlanılarak, sosyal hayatın ve gücünün, yerel ekonomik ve sosyal gelişmeyle desteklenmesini öngören sosyal politikalarlardır. Burada, yerel yönetimlere sosyal alanlarda planlama, düzenleme ve uygulama fonksiyonu yükleyen bir yaklaşım söz konusudur. Yerel yönetimler, sosyal konut, sosyal yardım, sosyal hizmetler, sosyal danışmanlık, istihdam, yoksulluğun giderilmesi, sağlık, halk eğitimi ve çevrenin korunması gibi değişik sosyal alanlara ve özellikle dezavantajlı sosyal gruplara yönelik programlar hazırlamakta ve uygulamaya koymaktadır. Bu bağlamda sosyal politikaları yerel düzeyde başarı ile uygulayan belediyeler,

Yerel sosyal politikaların sürdürülebilirliği, ortaya çıkabilecek sosyal risklerin doğurabileceği zarar ve zaruretleri mümkün mertebe bütün boyutuyla bertaraf edebilirliğine bağlıdır. Bunun için de yerel sosyal politikaların tedbir ve yöntemleri, önleyici, koruyucu ve bir bütünlük içinde birbirleriyle mantıkî silsile içinde kenetlenmiş (entegreli) olmalıdır. Sosyal politika yöntem ve araçlarının gerek karşılıklı ilişkisi, gerekse uygulama boyutuyla birbirileriyle optimal (dengeli) bir şekilde düzenlenmiş olmaları, sosyal sorunları minimal düzeye çekecektir.



sosyal devlet anlayışının yerel yansıması olarak “Sosyal Belediye” ismini almaya haz kazanmaktadır.

Yerel sosyal politika aktörleri, malî kaynakların elverdiği ölçüde oluşturacakları sosyal bütçe imkânlarıyla sorumlu oldukları bölgenin sosyal alt yapısını oluşturmak ve geliştirmekle yerel halkın sosyal standardını (hayat kalitesini) yükseltmek hedefini gütmektedirler. Bu genel hedefi gerçekleştirebilmek için, yerel yönetimler, değişik alt hedefler belirlemek durumunda olmanın ötesinde farklı yöntemlere de müracaat etmektedirler. Örneğin hedeflerin katılımcı demokrasi anlayışına uygun olarak gerçekleştirilmesini isteyen yerel yönetimler, yerel sosyal politikaların temel esaslarını ve hedeflerini belirleme, karar alma, uygulama, denetim ve (yeniden) geliştirme süreçlerinde STK’larla işbirliği yapmaktadır.

Nasıl ki sosyal devlet (refah devleti) denilince merkezî sosyal politikalar ve bununla bağlantılı olarak sosyal adalet (gelir dağılımdaki adalet), sosyal yardımlaşma (kamusal sosyal yardım) ve fırsat eşitliği gibi uygulamalar akla geliyorsa sosyal belediye(cilik) kavramı da yerel sosyal politikaları çağrıştırmaktadır.

Avrupa’da yerel sosyal politikalarından genelde sosyal dayanışma sorumluluğunu ve şuurunu üstlenmiş olan kent halkının yerel sosyo-ekonomik sorunların çözümüne dönük olarak ortak akıl çerçevesinde ortaya koyulan tedbir ve faaliyetler anlaşılmaktadır.

Sosyal politika aktörü olarak sadece devleti kabul etmek, sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarına yapılan tanımlarla yakından ilgilidir. Makro (merkezî) perspektifiyle ele alınan sosyal politika, zenginlerden fakirlere kaynak dağılımında yani sosyal adaletin tesisinde gelirin yeniden dağılımına yönelik hükümet (devlet) politikalarıdır (Morris, 1985: 1-2). Merkezî hükümetler, sosyal alanda yerel yönetimlerle işbirliği yapmak suretiyle sosyal politika hedeflerine daha kolay ulaşabilmektedir. Merkezî ve yerel sosyal politikaların birlikte değerlendirilmesi ile başta yerel yönetimler olmak üzere yerel STK’lar, özellikle sosyal politikaların gayri maddî alanlarında ve özellikle sosyal hizmet faaliyetlerinde aktif bir pozisyon alabilmektedir. Diğer taraftan sosyal politika aktörü olmak bakımından yegâne kurum olarak sadece devleti (merkezî hükümeti) yetkilendirmek ve güçlendirmek, sosyal po-

litikaların yerel etkinliğini azaltabileceği gibi, katılımcı demokrasinin ve kalkınmanın gelişimini de engelleyen bir yaklaşımdır.

Merkezî ve yerel sosyal politikaların hedefleri, çoğu zaman aynı olmakla beraber, merkezî sosyal politika daha çok kanunî çerçeveyi oluşturmaya yönelik olmaktadır. Yerel sosyal politika aktörleri ise, bunları kendi bölgelerinin sosyo-ekonomik şartlarına ve toplumsal yapıya uygun bir biçimde hayata geçirmektedir. (Merkezî ve yerel) sosyal politikaların hedeflerini bu çerçevede kısaca sıralamakta fayda vardır:

Ferdî muhtaçlığın yanında değişik psiko-sosyal sorunların ve yüklerin ortaya çıkması halinde muhtaç insanlara, sosyal güvenlik yöntemleri (sosyal sigortalar, devletçe bakılma, sosyal yardım ve sosyal hizmetler) çerçevesinde geniş kapsamlı ve çok maksatlı maddî ve manevî destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak. Bir başka ifadeyle sosyo-ekonomik yönden zayıf olan insanların sosyal ve ekonomik durumlarını sürekli olarak iyileştirmek, (yerel) sosyal politikaların başlıca görevleridir. Yörede sosyal barışın ve adaletin temini için (yerel) refah toplumunu oluşturmak, fırsat eşitliği çerçevesinde insan haysiyetine yaraşır bir hayatın idamesi için tedbirler almak, yerel sosyal politikanın ana hedeflerindedir.

Yerel sosyal politikaların sürdürülebilirliği, ortaya çıkabilecek sosyal risklerin doğurabileceği zarar ve zaruretleri mümkün mertebe bütün boyutuyla bertaraf edebilirliğine bağlıdır. Bunun için de yerel sosyal politikaların tedbir ve yöntemleri, önleyici, koruyucu ve bir bütünlük içinde birbirleriyle mantikî silsile içinde kenetlenmiş (entegreli) olmalıdır. Sosyal politika yöntem ve araçlarının gerek karşılıklı ilişki, gerekse uygulama boyutuyla birbirleriyle optimal (dengeli) bir şekilde düzenlenmiş olmaları, sosyal sorunları minimal düzeye çekecektir.

Mesela, kişilerin, ailelerin ve sosyal grupların sosyal barış içinde gelişimlerine dönük olarak sosyal hizmet ve pedagoji alanında erken safhada oluşturulan koruyucu ve birleştirici tedbirlerin uygulanması hâlinde ileride doğabilecek sosyal sapma ve(ya) gerginlikleri azaltacak müdahale yöntemlerine ihtiyaç duyulmayacaktır. Ortaya çıkan sosyal sorunları ortadan kaldırmayı amaçlayan sosyal politika mekanizmalarının tedricî etkinliğini dikkate alacak olursak, daha az maliyetli olan koruyucu ve entegreli yerel sosyal politikaların önemi ortadadır. Konu ile ilgili olarak somut bir örnek vermek gerekirse; Yerel yöneticiler, okul aile birlikleri

ve(ya) diğer STK'larla birlikte madde bağımlılık riskine karşı aile sorumluluğunu pekiştiren erken uyarı (tanıtım) ve eğitim modelleri geliştirmek suretiyle hem madde bağımlılığı riski altında olan gençleri ve ailelerini bu tehlikeden korumuş, hem toplumun genel güvenliğini sağlamış, hem de çok maliyetli bir alan olan madde bağımlıların tıbbî, sosyal ve meslekî rehabilitasyon külfetinden kurtulmuş olacaktırlar.

2. Türkiye'de Etkin Yerel Sosyal Politikaların Önündeki Engeller

Türkiye'de temel sosyal politikaların uygulanmasında yetkili kamu yönetim birimi, merkezî idare olmakla birlikte son yıllarda yerel yönetimler ve özellikle belediyeler halka yönelik sosyal politika ve hizmetlerini geliştirme ihtiyacı duymaktadır. Bugün devletin yerel düzeydeki sosyal politikalarının etkinliği, yerel yönetimlerin dolaylı-dolaysız desteği ile elde edilebilmektedir. Türkiye'de henüz oluşum hâlinde olan merkezî sosyal politikaların yerelleştirilmesi, (yerel) sosyal sorunların çözümü bağlamında yeni imkânlar ve fırsatlar doğurabilecek niteliktedir. Ne var ki merkezî ve yerel yönetimler arasındaki sosyal politika sorumluluk alanlarının çerçevesinin tam olarak belirlenmemiş ülkelerde oluşturulacak yerel sosyal politikalar, bazen çözüm üretmek yerine kendisi bizatihi bir sorun veya bir krizin kaynağı olarak ortaya çıkabilmektedir. Özellikle finansman, yetki ve etki alanları konusunda belirsizlikler hâkim olduğu sürece yerel sosyal politikaların çözüm üretme şansı zayıftır. Bununla birlikte Türkiye'de olduğu gibi yerel yönetimlerde birden fazla sosyal politika aktörünün veya uygulayıcısının bulunması (Belediye Başkanı ve Vali-Kaymakam), yerel sosyal politikalarının etkinliğini artırmaktan ziyade bazen daha da azaltabilmektedir.

Bir Sosyal Devlet olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni temsil eden kamu görevlileri, Türk idare sisteminin yerel boyutunu göz önünde bulunduracak olursak, İl ve İlçelerin en büyük mülki amirleri durumunda olan Valiler ve Kaymakamlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla, yerel kamu yöneticileri olarak sınıflandırabileceğimiz bu idareciler, merkezî sosyal politikaların (hükümetin) yerel temsilcileri ve uygulayıcıdırlar. Sosyal devletin uygulamaya dönük enstrümanı olan sosyal politika, sadece Valilerin ve Kaymakamların uhdesinde değildir. Yerel yönetimler, özellikle sosyal belediyecilik alanında aktif bir konuma geldiği için, belediye başkanlarını da sosyal politika aktörleri olarak göre-

biliriz. Sosyal devlet ve sosyal politika ile ilgili temel konular ve sorumluluklar açısından büyük yetkiler ile donatılmış olan yerel kamu yöneticileri (sosyal politika aktörleri), buldukları bölgedeki sosyo-ekonomik sorunların çözümünde ve dezavantajlı sosyal grupların mağduriyetlerinin giderilmesinde etkin bir rol alabilmektedirler (Seyyar, 2008, 181-183).

Bir ülkede, gerek makro (merkezî), gerekse mikro (yerel) boyutuyla sosyal politika ve alanlarının oluşumunu ve gelişimini etkileyen çok sayıda sosyal, iktisadî ve siyasî unsur bulunmaktadır. Ancak, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde siyasî unsur, yani kamu yönetimi, sosyal politikanın gelişimini etkileyen en önemli güçtür. Çünkü Batı ülkelerinde sosyal politika, sosyal ve iktisadî gelişmeyle birlikte ortaya çıkan ve sosyal tarafların (devletin, sendikaların, STK'lerin) ortak gayretleriyle biçimlenen bir tedbirler bütünü iken, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde bu tedbirler, ülke henüz iktisadî ve sosyal gelişmesini tamamlamadığından, ağırlıklı olarak kamu yönetimi tarafından biçimlendirilmektedir.

Sosyal politika kapsamına giren konular, genelde merkezî yönetimin ülkenin millî stratejileri ve hedefleri doğrultusunda belirlenmesi ile gerçekleştirilmektedir. Ancak bu süreç, sosyal politika alanında henüz oluşum hâlinde olan ülkeler için, sancısız geçmemektedir. Ülkemizde de gerek merkezî, gerekse yerel anlamda sosyal politika açılımlarının maddî boyutunun (sosyal harcamalarının) sınırlı kaldığını, uygulamalarda birbirinden kopuk birçok aksaklığın meydana geldiğini söyleyebiliriz. Son yıllarda yerel sosyal politika alanında tespit ettiğimiz ve gözlemlediğimiz bazı olumsuz olgu ve olayları, eleştirel bir perspektiften değerlendirdiğimizde yerel sosyal politikaların önündeki bazı önemli engelleri de belirlememiz mümkün olmaktadır:

a) Yerel Sosyal Harcamaların Yetersizliği

Yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları ve GSMH içindeki payı, genel hizmetlerin niteliği hakkında belki bizlere fazla bilgi vermemekte ama nicelik olarak hangi düzeyde olduğunu göstermektedir. Ülkemizde 1997 yılı itibariyle kamu harcamalarının sadece % 12'si yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Bu oran aynı yıl için İngiltere'de % 27, İsveç'te % 36,2'dir (Ersöz; 2004; 186). Bu veriler, ülkemizde en etkin yerel yönetim kurumları olan belediyelerin, kamu hizmetlerine yönelik katkılarının sınırlı olduğunu göstermektedir. Malî açıdan belediyelerin kamu kesimi içindeki yerinin hayli sınırlı kalmasından dolayı sosyal politika

alanlarına yönelik yerel harcamalar da buna binaen çok sınırlı kalacaktır.

Gerçi son 15 yılda belediyelerin sosyal harcamalarında belirgin bir artış gözlemlense de sosyal belediyeçilik açısından bu oranların yeterli olduğu söylenemez. Sosyal harcamaların belediye bütçeleri içindeki oran, 1988 yılı itibariyle binde 4 iken, bu oran 2004 yılında binde 18'lere yükselmiştir (TÜİK, 2004). Bu oran, yerel sosyal politikaların henüz arzu edilen seviyelerde olmadığını açık bir delildir.

Altyapı yatırımlarını henüz tamamlayamamış olan birçok belediye, bundan dolayı bütçelerine sosyal politika alanları içinde çok fazla yük getirmeyen sosyo-kültürel hizmetlere ağırlık vermektedir. Bazı belediyeler, kendilerini sosyal politika aktörü olarak görmedikleri için, özellikle sosyal adaletin temini ve dolayısıyla sosyal transferler noktasında sosyal politika uygulamalarının merkezî yönetiminin görevi olduğu düşüncesiyle, sosyal harcamalara yol açmayan kısa vadeli ve mevsimlik projelere yönelmektedirler. Dolayısıyla düşük seviyede seyreden sosyal bütçe oranları, yerel sosyal politikaların ve dolayısıyla sosyal belediyeçiliğin henüz oluşum halinde olduğunun bir göstergesidir.

b) Yerel Yöneticiler Arasındaki Koordinasyon Eksikliği

2004 yılında çıkan 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve 2005 yılında çıkan 5393 sayılı "Belediye Kanunu" ile belediyeler, belirli oranda siyasî özerkliğe kavuşturulmuştur. Son kanunî düzenlemelerle birlikte özürülüler, yaşlılar ve yoksullar gibi dezavantajlı sosyal gruplar, belediye hizmetleri kapsamına alınmıştır. Daha önceki belediye hizmetleri kapsamında yerel sosyal politikalar konuları açıkça belirtilmezken ve belediyelerin inisiyatifine bırakılırken 2004 ve 2005 tarihli kanunlarla birlikte Meslekî Rehabilitasyon Merkezi veya Özürülüler Koordinasyon Merkezi açmak gibi bazı uygulamalar, Büyükşehir Belediyelerinin zorunlu vefakat müeyyidesi olmayan görevleri arasına girmiştir.

Buna rağmen yerel sosyal politika aktörlerine dönük olarak sosyal politika alanındaki rolleri, gerek kavram, gerek kapsam, gerekse sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasındaki yetki boyut ve sınırları, kesin çizgilerle somut olarak belirlenmemiştir. Bu durum, genel anlamda sosyal politikalar için söz konusu olduğu gibi, dar anlamda sosyal yardımlar için de geçerlidir. Dolayısıyla yerel sosyal politika aktörle-

rinin görev ve yetki kapsamının sınırları da tam olarak belirlenebilmiş değildir.

Sosyal alanda birden fazla sosyal politika aktörünün bulunması, tatlı rekabete yol açabileceği gibi, sosyal sorumluluğu bir diğer aktöre yüklemeye sonucunu da doğurabilmektedir. Özellikle sosyal yardımlardan kanunen sorumlu olmayan belediyeler, bu görevi Valilere veya Kaymakamlara bütünüyle havale edebilirler. Tatlı rekabet, özellikle sosyal yardımların muhatapları tarafından kötüye de kullanılabilir.

Kıscacası yerel sosyal politika aktörleri arasında görev bölümü, koordinasyon ve işbirliği sağlanmadığı müddetçe, yörede güven bunalımına sebebiyet verebilir. Kayırmacılık ve yolsuzluk söylentileri, yerel sosyal politikaların etkinliğini azaltabilir. Bu güven bunalımı, kamusal sosyal yardım yapan bir Kaymakamlığın, İlçe Belediyesinin bazı yandaşlarını kayırır endişesi ile farkirler hakkında elindeki bilgileri yerel yönetimle paylaşmak istemediği noktasına kadar götürebilmektedir (Aysan, 2007: 29).

Yerel yönetimler alanında özellikle Belediyeler ile Valilik (Kaymakamlık) arasındaki ilişkiler ve sosyal politika alanına giren konularla görev dağılımı, iyi tanımlanmamış bir yapıdadır. Sosyal politika alanına giren birden çok yetkilinin olması, kaynakların israfına yol açtığı gibi, sosyal faaliyetlerin etkisini de olumsuz yönde etkilemektedir. Diğer taraftan belediye başkanlarına göre Valiler (Kaymakamlar), sosyal politika alanlarında da daha geniş yetkilerle donatılmışlardır. Hâlbuki halk (vatandaş), daha çok seçimle gelmiş kişilerin yönetim anlayışlarına tepki gösterme eğilimindedirler (Seyyar; 2008: 169).

c) Yerel Sosyal Yardım Standartlarının Belirsizliği

Ekonomik gücü nispeten iyi olan bazı Belediyeler, aslında uygulaması kolay ve siyasî yönden de rant sağlayan "öğrencilere burs", "fakirlere kömür veya erzak yardımı" gibi nakdî ve aynî yardımlar yapmak suretiyle, sosyal harcamalarını artırabilmektedirler. Maddî bir yönü olan bu gibi sosyal yardımların uygulama biçimi, belediyelere göre farklılık arz etmektedir. Bu da gerek merkezî, gerekse yerel bazda genelde sosyal politikaların, özelde sosyal yardımların belirli esaslar çerçevesinde belirlenmemiş olduğunun açık bir delilidir.

Sosyal politikaların bir parçası olan sosyal yardımların muhatapları, belediyelere göre farklı olabileceği gibi, yardım tür, miktar ve süreleri de birbirinden farklı olabilmektedir. Sosyal yardımların muhtaçlık ölçüt-

lerine göre âdil, rasyonel, şeffaf ve sistematik olarak yapılmaması, yerel sosyal politikadaki açmazlardan birisidir (Buğra, 1999: 79-96).

Yerel bazda birden fazla sosyal politika aktörünün bulunmasından bir başka ifadeyle çift başlıktan dolayı özellikle sosyal yardım alanında birçok sorun yaşanmaktadır. Mevzuat karmaşıklığından ve muhtaçlık kriterleri açısından farklı ölçütler uygulandığından dolayı sosyal yardım kapsamına giren değişik yoksul kesimlere farklı gerekçelerle ve yöntemlerle birden fazla kurum tarafından farklı miktarlarda yardım yapılmaktadır. Bu da suiistimallere ve mükerrer yararlanmalara yol açabilmektedir. Kurumlar arasında sosyal yardım alanında koordinasyon eksikliğinden dolayı yoksulların bir kısmı aynı anda birden fazla kuruluştan yardım alırken, özellikle yaşlı yoksulların önemli bir kesimi ya az bir yardım ile yetinmek mecburiyetinde kalmakta, ya da hiç yardım alamamaktadır. (Seyyar; 2008; 168).



d) Yerel Sosyal Politika Hedeflerinden Sapmalar

Yerel sosyal politika alanında güven ortamının zedelenmesinin müsebbibi, sosyal politika aktörlerinin şahsî özelliklerine göre bazen belediye başkanları, bazen de merkezî yönetimin yerel temsilcileri (Vali, Kaymakam) olabilmektedir. Gerek merkezî yönetimin bazı yerel temsilcileri, gerekse belediye başkanları sosyal devletin ve sosyal politikaların temel ilke ve hedeflerini tam olarak anla(ya)madıkları veya içselleştiremedikleri için, uygulamalar, ideolojik, siyasî veya başka amaçlar doğrultusunda olabilmektedir.

Bunun yanında birçok yerel kamu yöneticisi, sosyal politikaların önemini, sosyal barışa ve kalkınmaya sağladığı katkıyı anlamakta güçlü çekmekte ve bu hizmetleri çoğu zaman angarya olarak da görebilmektedir. Keyfî ve sorumsuz davranışların sebeplerinin arkasında da çoğu zaman sosyal bilinç eksikliği ve sosyal sorumluluk yetersizliği yatmaktadır. Bundan dolayı da ülkemizde kamusal sosyal yardımlar yapılırken, bazen "Ayrımcılık Yapmama", bazen "Fırsat Eşitliği" ilkesine aykırı uygulamalar görülmektedir. Bazı yerel yöneticilerimiz, yardıma muhtaç vatandaşlarımıza kamu (belediye) adına çok insanî bir uygulama olan sosyal (maddî-aynî) yardım yaparken, bunu insan onur ve haysiyetine uygun bir şekilde yerine getirememektedir. Basın önünde yardıma muhtaç insanları teşhir etmek, yardım kampanyalarını propaganda aracı olarak kullanmak ve bundan ileriye dönük bazı siyasî emeller gütmek veya muhtaç vatandaşların manevî şahsiyetleriyle oynamak sosyal yardım uygulama edebine aykırı örneklerdir.

3. Yerel Sosyal Politikaların Etkinliğini Tesis Eden Stratejiler

a) Merkezî ve Yerel Sosyal Politikaların Çerçevesi Belirlenmelidir

Merkezî yönetim (devlet), yerel yönetimlerin de uymaları gereken ve-fakat yerel yönetimlerin de görüşlerini alarak millî mutabakat çerçevesinde sosyal politikaların sosyal barış, sosyal adalet, sosyal dayanışma ve yardımlaşma gibi temel alanlarına yönelik ilke, standart ve millî hedeflerini ortaklaşa belirlemelidir. Yerel yönetimler, ülkenin bütünü için ortaklaşa belirlenen genel (makro) ve özel (mikro) sosyal politika aktivitelerinin temel esas ve kurallarına uymalıdır. Kamu yönetimi aygıtının bir parçası olan yerel yönetimler, merkezî yönetimce çizilen genel çerçevede yörenin sos-

yal ihtiyaç ve taleplerine göre özerk ve esnek hareket edebilmelidirler.

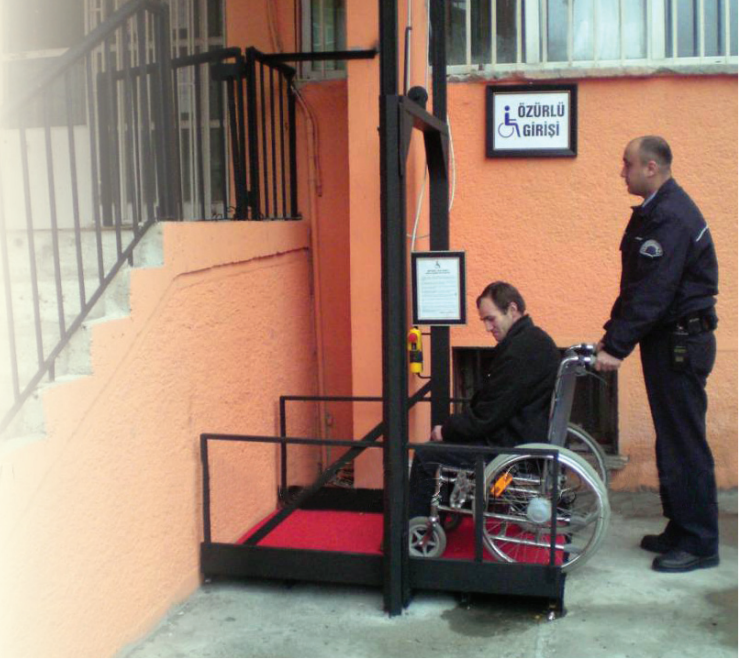
Yerel sosyal politikaların merkezî yönetimle bir bütünlük içinde etkin hâle gelebilmesi için, yerel siyasetin sosyal politika alanlarının belirlenmesi kaçınılmazdır. Burada alanların hangi boyutta hangi yerel yönetim birimine ait olacağı, idarî yapının özelliklerine ve sosyal politika alanında elde edilen organizasyonel birikimlere bağlı olduğu için, merkezî ve yerel yönetim(ler) arasındaki işbirliği ve koordinasyon sorunundan bağımsız olarak yerel siyaset açısından önem arz eden sosyal alanlar belirlenecektir. Bu çerçevede katılımcı ve sivil demokrasi anlayışına uygun olarak bir sosyal devlet olan TC Devleti, yerel uygulama yöntemleri ve aktörleri açısından yerel sosyal politikaların yeni görevlerini ve hedeflerini yeniden gözden geçirmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda yerel yansımalarını da içeren geniş anlamda sosyal politika, dar anlamda sosyal güvenlik sistemleri ve vasıtalarının (Devletçe Bakılma; Sosyal Tazminat; Sosyal Sigortalar; Kamusal Sosyal Yardım; Sosyal Hizmetler) AB standartlarına uygun hâle getirilmesi zaruridir.

b) Yerel Aktörler Arasında Koordinasyon Sağlanmalıdır

Sosyal politikalar, sadece devlet ve özellikle merkezî yönetimlerin yerel temsilcileri tarafından yerine getirilir paradigmasından vazgeçilmelidir. Yerel yönetimler ve diğer sosyal aktörler, mahallî düzeydeki kamusal ve sosyal hizmetlerini muhtaçlara doğrudan ve etkin olarak sağlanmasında merkezî yönetime göre daha avantajlı oldukları için, merkezî ve yerel sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde yerel yönetimlerin bütün aktörleri (Belediyeler, İl Özel İdare, Köyler, STK'lar, gönüllü kuruluşlar, özel sektör, işverenler) aktif olarak yer alabilmelidir.

Yerel sosyal politikalar ve hizmetler alanında görülen çift başlılık, kurumlar arası sorumluluğu ve hizmetlerin etkinliğini zayıflattığı için, ortadan kaldırılmadık. Bunun yerine yetki ve sorumlulukların yeniden düzenlendiği bir idarî yapılanmaya gidilmeli, bu çerçevede yerel sosyal kurum ve kuruluşların görev alanları somut olarak belirlenmelidir. Bununla birlikte yerel sosyal politika aktörlerinin yetki, görev ve fonksiyonları gözden geçirilmeli ve aralarında etkin bir koordinasyon sağlanmalıdır. Yerel sosyal politika aktörlerinin idare biçimi, şeffaf olmalı, güç ve fonksiyonları dengeli ve birbirini denetleme gücüne sahip bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Fizikî çevrenin erişebilir ve ulaşılabilir yönleriyle oluşturulması veya yeniden yapılandırılması, özürllülerin sadece fizikî engellerini değil sosyo-kültürel hayata katılımın önündeki zorlukları da ortadan kaldıracığını düşünerek, özürllü dostu sosyal politikaların geliştirilmesine yardımcı olacaktır.



c) Yerel Sosyal Politikalar Bir Bütünlük İçinde İcra Edilmelidir

Genelde yerel sosyal politika faaliyetleri, özelde sosyal belediyecilik hizmetleri, fizikî ve sosyo-kültürel dokusu ile bir bütünlük içinde ifa edilmelidir. Fizikî hizmetler ile sosyo-kültürel hizmetler, tek bir hizmetmiş gibi algılanmalı ve bir bütünlük içerisinde birbirilerini tamamlayan unsurlar olarak görülmelidir. Bu anlamda sosyal belediyecilik yapmak demek, fizikî hizmetlerin ihmal edilmesi anlamına gelmediğini de hatırlatmakta fayda vardır (Şen; 2007; 42).

Mesela fizikî çevrenin erişebilir ve ulaşılabilir yönleriyle oluşturulması veya yeniden yapılandırılması, özürllülerin sadece fizikî engellerini değil sosyo-kültürel hayata katılımın önündeki zorlukları da ortadan kaldıracığını düşünerek, özürllü dostu sosyal politikaların geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Diğer yandan maddî yoksulluğu ve bunun muhtemel olumsuz sosyo-kültürel yansımalarını (yoksulluk kültürü) topyekûn olarak ortadan kaldırmak amacıyla sosyal yardım ve sosyal hizmetler, kurumlar arası koordinasyon anlayışı çerçevesinde birlikte yürütülmelidir.

Bütüncül sosyal politika anlayışı, yerel kamusal sosyal yardım programları için de geçerli olmalıdır. Sosyal ve pedagojik unsurlar içermeyen sadece maddî desteğe dayanan bir sosyal yardım anlayışı ve uygulaması, sosyal barış, ahlâk ve gelişme gibi sosyal politika hedeflerinin gerçekleştirilmesini güçleştirmektedir. Aile içi şiddet; yabancılaşma; tembellik, kültürel yozlaşma gibi genel toplumsal tehlikeleri ortadan kaldıracak çok

yönlü sosyo-kültürel programların da uygulanması gerekmektedir. Aksi taktirde yoksulluk giderilmiş olsa dahi, yoksulluk kültüründen kaynaklanan alışkanlıklar, sosyal uyum sorunları ve davranış bozuklukları da devam edebilmektedir. Bundan dolayıdır ki, kentleşme sürecinde köy kültürü ve yoksulluğun yol açtığı bazı sosyal sapmaları önlemek veya gidermek amacıyla yoksul aile fertlerine eğitim, kültür, bilinçlendirme ve sosyal ahlâk ekseninde bireysel ve(ya) kolektif sosyal-pedagojik hizmetlerin sunulması elzemdir. Bunun için kamusal veya özel sosyal yardım, mutlaka (koruyucu) sosyal hizmetler ile desteklenmesi gerekmektedir.

d) Merkezî Yönetimin Yerel Temsilcileri Kamusal Sosyal Yardımlara Ağırlık Vermelidir

Yerel sosyal politika aktörleri arasında şüphesiz belediye başkanları ile valiler (kaymakamlar), önemli bir fonksiyona sahiptirler. Yoksullukla mücadele ve sosyal adalet (gelir dağılımı dengesi) hedefini gerçekleştirmek, yerel yönetimler için son derece önemli olmakla birlikte bu görevin kimin uhdesinde olacağı konusu aslında temel bir sorundur. Kanaatimizce yoksulluğa karşı (merkezî) sosyal politikalar, bir bütün olarak ele alınmalı ve tek bir bakanlık (kurum) çatısı altında toplanmalıdır. Sosyal yardım yapan kurumların işbirliği içinde hareket etmeleri, bürokratik yönden zor ve maliyetli olduğu için, il ve ilçeler bazında yoksullukla mücadelede tek bir kurum sorumlu tutulmalı ve sosyal yardım programları da bir kurumsal çatı altında yeniden yapılandırılmalıdır (Seyyar; b: 2006: 347).

Ekonomik potansiyelleri doğrultusunda etkin sosyal yardım yapan belediyeler, her ne kadar avantajlı bir konuma geliyor gibi görünseler de bu bölgelere doğru bir iç göç hareketine sebebiyet verecektir. Bu da yörenin sosyal yapısını olumsuz yönde etkileyecektir. Diğer taraftan gelişmekte olan birçok belediyenin yerel kaynaklarının yetersiz ve büyük ölçekli gelir dağılımı için yeterli imkânlarla sahip olmadıkları unutulmamalıdır. Hâlbuki merkezî idare, maliye ve para politikaları ile özel piyasalar ve yerel bölgelerde yaşayan fertlerin maddî refahı üzerinde etkili olabilmektedir. Merkezî idare, daha somut bir ifadeyle merkezî yönetimin yerel temsilcileri tarafından yapılan kamusal sosyal yardımlar gibi sosyal transferler, hem bölgenin gelir düzeyini artıracak, hem de yeniden gelir dağılımının bölgesel yansımalarına olumlu katkı yapacaktır (Ersöz, 2004: 66-67).

Sosyal adalet, gelirin bölgeler arası âdil dağılımı ile yakından ilişkili olduğu için, merkezî yönetim, makro boyutuyla sosyal transfer (kamusal sosyal yardım) ve mikro boyutuyla bölgesel teşvik gibi etkin yöntemlere sahiptir. Merkezî yönetimin kamusal sosyal yardım araçlarından kabul edilen gerek SYDV yoluyla, gerekse 2022 sayılı kanunla sağlanan gelir transferleri, kısmen de olsa hem bölgedeki yoksul insanların, hem de bölgenin genel refah seviyesini artırmaktadır. Genel vergi gelirlerinin artmasıyla birlikte yoksullara yapılacak gelir transferlerinin miktarları, bu sistem içinde otomatik olarak belirli hayat standartları kriterlerine göre artırılabilir. Dolayısıyla merkezî yönetim, ülkenin genel sosyal adaletini sağlamaya yönelik 2022 sayılı kanundan yararlanan yoksul kesimin kapsamını genişleterek, ülke bazında bütün yoksulların hayat standartlarını yükseltmeyi yönelik politikalar geliştirmelidir. Diğer yandan merkezî yönetimin yerel temsilcileri (vali ve kaymakamlar) SYDV aracılığı ile belli objektif esaslar doğrultusunda bölge insanın diğer özel ve acil maddî ihtiyaçlarını (barınma, beslenme, yakıt yardımı vb.) karşılamalıdır. Böylece bütün ülke insanına hitap eden merkezî sosyal yardım politikalarıyla hem yurt çapında, hem de bölgede gerek âdil gelir dağılımı, gerekse hayat kalitesi temini noktasında bir ilerleme kaydedilebilir.

Kamusal sosyal yardımların uygulama biçimine gelince; Özellikle nakdî sosyal yardımlar, işgücü niteliğine sahip olan yoksullara belirli sosyo-kültürel şartlara bağlı (meslekî eğitim veya okuma yazma programlarına katılma; çocuğunu okula gönderme vb.) ve kişi-

nin ekonomik bağımsızlığına kavuşması durumunda (kısmî) geri ödemeli olarak yapılmalıdır. Bazı durumlarda sosyal yardım yerine sosyal teşvik kapsamında yoksul girişimciler için mikro-finans projeleri geliştirilmelidir. Çalışmaya muktedir olmayan yoksul özürsüz, malul ve yaşlılara şartsız olarak sosyal yardım yapılmalıdır (Seyyar, 2005: 141).

Bu çerçevede yerel İş-Kur, esnek bir şekilde aktif istihdam politikaları uygulamalı ve yöredeki bütün kurum ve kuruluşlarla sürekli olarak işbirliği hâlinde olmalıdır. Yoksul kesim için gelir elde etme ve istihdam imkânlarının artırılması için, mikro kredi uygulamaları, meslekî eğitim, meslekî beceri kursları, iş başında eğitim, iş dışında yeniden eğitim, temel bilgi-beceri kursları gibi sürekli olarak üretime ve istihdama dönük eğitim ve beceri kazandırma programları tertiplenmelidir. İşsiz yoksulların bilgi ve becerilerini geliştirebilmeleri için, tarım, hizmetler, inşaat, bilişim, sanayi, turizm ve el sanatları sektörlerinde düzenlenebilecek meslekî rehberlik ve danışmanlık programları, küçük ölçekli ve yeni kuruluşlar için düşünülmelidir.

Bununla birlikte kendi işini kurmak isteyenlere, bazen nakdî yardım yerine işletme için gerekli olan makine ekipmanı ve temel malzemeler temin edilir ve iş sahibine teslim edilebilir. Bu makine ve ekipmanların mülkiyeti, proje süresince projeyi destekleyen yardım kuruluşunun oluşturacağı fon yönetimine, kullanıma ilişkin denetim ve sorumluluk da proje yönetimine ait olabilir. İşletmede çalışacak kişiler ise, aynı zamanda işletmenin sahibi olarak kullanım hakkına sahip oldukları makine ekipmanların kullanımından mesul tutulmalıdırlar. İşletmenin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için, iş sahiplerine pazarlama, hukuk, muhasebe, yönetim, organizasyon ve insan kaynaklarına ilişkin her türlü destek, eğitim ve danışmanlık hizmetleri sağlanmalıdır (Demirkan; 2002: 38).

e) Belediyeler Sosyal Hizmetlere Ağırlık Vermelidir

Gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler (belediyeler), fizikî yapılanma ve kentsel altyapı hizmetlerine (asfalt, temiz su, çevre temizliği vb.) ağırlık vermek durumunda oldukları için, istihdam, ekonomik istikrar ve (ya) gelir dağılımı adaleti sağlamak gibi sosyal politika hedef ve fonksiyonlarını icra etmeleri hayli zordur. Diğer taraftan diğer bölgelerin sosyal yapısının fonksiyonel sağlamlığını ve özelliğini bilmeden yerel bazda yürütülen sosyal yardım ve ekonomik içerikli sosyal

Şehir ve kasabalarda yaşayan yoksul ve zengin insanların sosyal barış içinde yaşamalarını ve toplumsal uzlaşmayı temin etmekte sorumlu olan şüphesiz yerel yönetimlerdir. Sosyal belediyeçilik anlayışına ve kentin özelliğine uygun olarak sosyal politika üretmek isteyen yerel yönetimlerin, sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi yönünde aktif rol almaları gerekmektedir. Etkin bir yerel sosyal faaliyetin gerçekleştirilebilmesi için, demokratik ve sivil katılıma da dikkat etmek aynı derecede önemlidir.



politikaların nihai olarak ulusal çapta bir çözüm sağlanması da haddizatında mümkün değildir.

Sosyal politikalar, gerek kapsam, gerekse uygulama yöntemleri açısından zengin bir potansiyele sahip olduğu halde her nedense ülkemizde hem uygulayıcı-

lar, hem de halk, sosyal belediyeçilikten genelde “yardım organizasyonculuğu” anlamaktadır. Bu beklenti, sosyal belediyeçiliğin bir anlam ve uygulama daralmasına yol açmaktadır. Hâlbuki sosyal belediyeçilikten beklenen ve bu bağlamda yapılması gereken şey, başta sosyal dokunun ve marazî davranışların rehabilite edilmesidir. Bir başka ifadeyle, sosyal belediyeçilikten beklenen açılım, daha çok dikey ve yatay sosyal entegrasyon ve uyum amaçlı sosyal hizmetler alanında olmalıdır. (Şen; 2007; 41).

Dolayısıyla dezavantajlı sosyal gruplara (kimsesiz çocuklar, özürllüler, yaşlılar, dullar, azınlıklar, göçmenler, şiddete maruz kalmış mağdurlar vb.) yönelik sosyal hizmet uygulamaları bütünüyle belediyelere bırakılmalıdır. Sosyal hizmetlerin finansmanı için gerekli malî kaynakların (ek) temini noktasında belediyeler, özel sektörün ve STK’ların girişimciliğinden yararlanmalıdır. Toplumsal duyarlılığı geliştirmek, kamunun finansman dengelerini korumak ve sosyal hizmetlerin kalıcılığını ve etkinliğini sağlamak adına her kesimden gönüllü katılım özendirilmelidir. Belediyelerin önderliği, koordinasyonu ve denetimi altında bazı sosyal hizmet alanları, deneyimli ve güvenilir STK’lara devredilebilmelidir.

Belediyeler ve STK’lar sıkı bir işbirliği ile sağlam bir sosyal yapının varlığına dönük önleyici (koruyucu) sosyal pedagojik hizmetlerin yanında davranışların iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik sosyal rehabilitasyon çalışmalarına ağırlık vermelidir. Bu bağlamda yerel sosyal politikaların asıl görevi, şehirlilik bilincini ve duyarlılığını geliştirme ekseninde bireylerin şehre sosyo-kültürel uyumlarına ve şehirle bütünleşmelerine yardımcı olmak olmalıdır.

Şehir ve kasabalarda yaşayan yoksul ve zengin insanların sosyal barış içinde yaşamalarını ve toplumsal uzlaşmayı temin etmekte sorumlu olan şüphesiz yerel yönetimlerdir. Sosyal belediyeçilik anlayışına ve kentin özelliğine uygun olarak sosyal politika üretmek isteyen yerel yönetimlerin, sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi yönünde aktif rol almaları gerekmektedir. Etkin bir yerel sosyal faaliyetin gerçekleştirilebilmesi için, demokratik ve sivil katılıma da dikkat etmek aynı derecede önemlidir. Dolayısıyla, yerel sosyal sorunların, yerel ölçekte ele alınması gerekmektedir. Sosyal koruma programları da mahallelerden başlayarak, daraltılmış projelerle yürütülmelidir (Seyyar; 2008, 179).

Yerinden yönetime dayalı sosyal hizmetler, bölge insanın özelliklerini dikkate alacak bir biçimde hayata geçirilmelidir. Bu çerçevede demokratik katılım, birlikte karar verme ve sivil destek anlayışı ile sosyal hizmetlerde stratejik plân ve programların belirlenmesi gerekmektedir: Örn.: 2010 yılına kadar her mahallede ve(ya) her ilçede en az bir “Gençlik Merkezi”, “Özür-lüler Rehabilitasyon Merkezi”, “Korumalı İşyeri” veya “Toplum Merkezi”nin açılması hedeflenmelidir.

f) Sosyal Projelerde Yönetişim Uygulamaları Benimsenmelidir

Yerel yönetimlerin yetki ve etki alanlarının genişlemesi ile birlikte, yerel katılımcı demokrasinin önemi de artmıştır. Bundan dolayı yerel kamu hizmetleri, denetime açık olmalı ve sosyal politika (kamusal sosyal yardım, sosyal hizmetler vb.) faaliyetlerinin planlanmasında, programlanmasında ve yürütülmesinde hem sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri (vatandaşlar), hem sosyal duyarlı girişimciler, hem de sosyal bilimlerde uzman olan öğretim üyeleri yer almalıdır. Bu bağlamda illerde oluşturulan sosyal nitelikli kurulların yapısı, fonksiyonları ve üye dağılımı yeniden gözden geçirilmelidir.

Sosyal nitelikli yerel kurullarda bürokrat ve teknisyenlerden ziyade, bu alanın uzmanları yer almalıdır. İhtisas niteliği taşıması gereken bu kurullar, hem katılımcı demokrasi (yönetişim) ilkelerine uygun olarak yeniden dizayn edilmeli, hem de daha etkin faaliyetlerde bulunabilmeleri için, özerk bir statüye kavuşturulmalıdır. Toplumsal enerjiyi oluşturmak için, mümkün mertebe idareden bağımsız yerel halk dinamiklerinin teşkilatlanmalarına ve bu kurullara katılımlarına imkân tanınmalıdır.

Yerel sosyal politika ve hizmetlerin karar mekanizmalarında birçok yeni sosyal politika aktörünün rol al-

dığı ve birbirlerinin arasında hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim sürecinde yerel yönetimler, tıpkı merkezi yönetim gibi, ağırlıklı olarak düzenleyici ve denetleyici bir fonksiyon üstlenmelidir (Es, 2007: 71-72).

g) Manevî Kalkınma Odaklı Yerel Sosyal Hizmetler Oluşturulmalıdır

Sosyal politika ve hizmetlerin sağlanmasında merkezi ve yerel yönetimlerin yanında katılımcı demokrasi ruhuna uygun olarak dinî organizasyonlar ve cemaatler de aktif olarak rol alabilmelidir. Yerel sosyal politika (hizmet) aktörleri arasında halkın bütün gönüllü kesimleri ve özellikle din görevlileri de yer alabilmelidir.

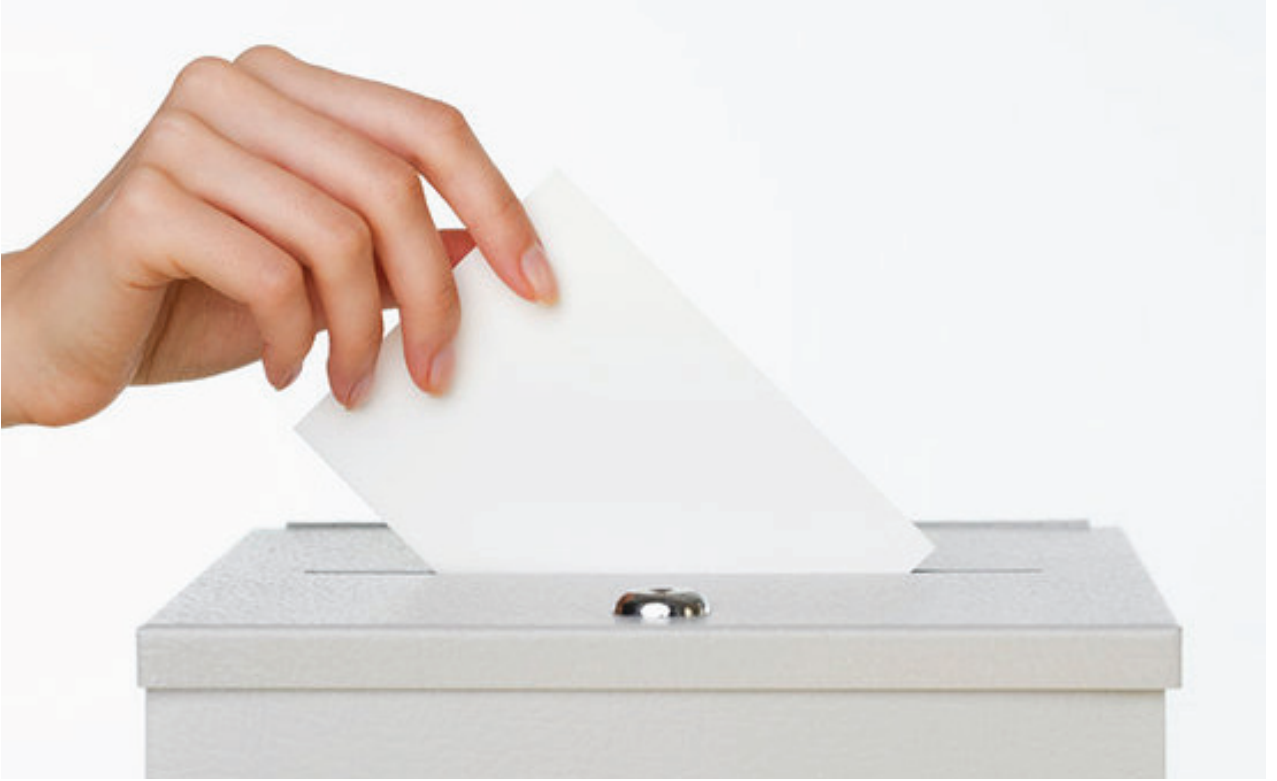
Nitekim 03-04 Kasım 2007 tarihinde (manevî) sosyal hizmetlerin de yer aldığı ve bu yönüyle Türkiye’de ilk kez yapılan I. Din Hizmetleri Sempozyumunun hemen akabinde Diyanet İşleri Başkanı Ali Bardakoğlu’nun imzası ile din görevlilerinin sosyal hayatta daha aktif olmaları yönünde bir genelge yayınlanmıştır. Bu genelgede belirtilen sosyal hizmetlerin yaygınlaşabilmesi için, din görevlileri resmî sosyal hizmet kurumlarında (huzurevleri, yetiştirme yurtları, bakım merkezleri, tutukevleri vb.) yardımcı personel olarak faaliyet gösterebilmelidir. Genelgeye göre din görevlileri, çevredeki halkı çok yönlü olarak tanımak adına ihtiyaç sahiplerinin sıkıntılarının giderilmesi hususunda varlıklı kim-selerle muhtaç kişiler arasında irtibat kurulmasında aktif rol üstlenebilirler. Sorunların çözümü için resmî veya gayri resmî kuruluşlarla irtibata geçerek, rehberlik hizmetinde bulunabilen din görevlilerinden özellikle gençlerin zararlı alışkanlıklardan korunması için ailelerle yakın ilişki kurmaları istenmektedir (Albayrak, 2007).

KAYNAKLAR

- 1- Albayrak, Mükrimin; “İmamlar, Mahallenin Yardım Meleği Olacak”; Zaman Gazetesi; 07.11. 2007.
- 2- Aysan, Fatih; “Belediyelerin Üstlendikleri Yeni Rol: Sosyal Belediyecilik”; Sosyal Politika Dergisi; Sayı 2; 2007.
- 3- Buğra, Ayşe ve Çağlar, Keyder; “Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika; Zenginlerimiz Nerede?”; Toplum ve Bilim; Kış 1999.
- 4- Demirhan, Mahmut; “Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdamın ve Girişimciliğin Geliştirilmesine İlişkin Bir Model Önerisi; Kocaeli Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi; Nr. 3/1-2002.
- 5- Ersöz, Halis Yunus; Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği); Filiz Kitabevi; İstanbul; 2004.
- 6- Ersöz, Halis Yunus; Sosyal Politikalarda Yerelleşme; Çerçeve; Yıl 17; Sayı 49; Ocak 2009.
- 7- Eryılmaz, Bilal; “Sosyal Politikalarda Önce Aile, Sonra Sivil Toplum, Sonra Yerel Yönetimler...”; Sosyal Politikalar Dergisi; Sayı: 2; 2007.
- 8- Es, Muharrem; Yerel Yönetişim; Yerel Siyaset Dergisi; Yıl: 2; Sayı: 22; Ekim 2007.
- 9- Morris, Robert; Social Policy Of The American Welfare State; New York; Longman; II. Ed.; 1985.
- 10- Seyyar, Ali ve Oral, Demir; Yerel Sosyal Politikalar; KAM Yayınları; İstanbul; 2008.
- 11- Seyyar, Ali; “Yoksullukla Mücadelede Ortak Bir Dil ve Tanım Birliği Oluşturulmalı”; Soruşturma: Gelişme ve Kalkınma; Sivil Toplum Dergisi; Yıl 3; Sayı 11; Temmuz-Eylül 2005.
- 12- Şen, Mustafa; Kültürel Belediyeciliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyecilik; Sosyal Politikalar Dergisi; Sayı 02; Kış 2007.
- 13- TÜİK, “Municipalities and Special Provincial Administrations 1980-2003”; Final Accounts; Ankara; 2004

Prof. Dr. Naci BOSTANCI
Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi

SEÇİMİN SONUCU: TÜM PARTİLER DAHA DİKKATLİ OLMALI



Her seçim sonrasında seçmen ne mesaj verdi, diye sorulur ve parti kurmay heyetlerinin, yorumcuların bunu cevaplaması istenir. Bu soru yanılısamarla maluldür. Seçmen mesaj vermez, imada bulunmaz, ortak bir akıl esasında oyları paylaşmaz, aksine her seçmen bulunduğu yerden bakar ve partisinin sembolüne mührünü basar. Niçin onu seçer, bunun arkasında ne tür muhakeme vardır, bunlar elbette önemlidir. Bunu anlamak için kişisel hikâyelere, sebeplere değil kategorik eğilimlere, onların arkasındaki akla bakmak gerekir.

Diğer yandan hakikaten her seçim sonrasında ortaya çıkan tabloya dikkat edildiğinde, ortada adeta bir maşeri şuurun resmi gözlemlenir. Sanki bir ortak akıl, herkesin siyasi duruşundan en kayda değer hususları alıp buradan ortalama bir profil çıkartmış bir irade, elindeki yüzdeyi en uygun şekilde partilere

paylaşmış gibidir. Belki, siyasi sınırların, çatışmaların, gerginliklerin ötesinde bir arada yaşamanın hayat verdiği o toplum olma haline bu durum da dâhildir. Tüm siyasi partileri karşılaştırmalı bir şekilde okuyup buradan toplam bir değerlendirme çıkartılmasını sağlayan bir ortak sezgi üzerine düşünmek ilginç olabilir. Bu "sezgi" diye adlandırdığımız, esasen görünmeyen alanda, zihnimizin geri planında, bilinç dışında, ilk planda nüfuz edilemeyen derinliklerde var olan kimi ortak duyarlılıkların izini sürmek bize siyasi analizlerin farklı bir cephesini verebilir. Şimdilik biraz mistik bir varsayım olabilecek bu hususu bir kenara bırakacak olursak şunu söyleyebiliriz: Seçmen oyunu verip kenara çekildikten sonra teşekkül eden dağılımı değerlendirip buradan sonuç çıkartacak olan öncelikle partilerdir. Aldıkları oy oranı, bunların coğrafi dağılımı, bir önceki seçime göre yükselişler ve düşüşler, diğer partilerdeki

hareketlilikler, mukabil siyasi değişimler bu değerlendirmenin en temel başlıklarıdır.

Mart 2009 mahalli seçimleri üzerine söylenecek ilk söz, hemen herkesin ittifak ettiği gibi, adeta genel seçim havası içinde bir kampanya sürecinin yaşanmış olmasıdır. Parti genel başkanları adayların çok önüne çıkmışlar, partinin kolektif kimliği üzerinden asil mesajları vermişler, belediye hizmetlerine ilişkin tartışmaların ötesinde bol bol genel siyaset hakkında konuşmuşlardır. Metropollerin billboardlarında, otobüslerdeki giydirmelerde, afişlerde, gazete reklâmlarında oradaki adayın resimlerinden, vaatlerinden çok parti genel başkanlarının resimleri ve genel düzeydeki sloganları gözlemlenmiştir. Bu durum dolayısıyla kimi çevreler mahalli seçimlerin adeta bir referanduma dönüştüğünü, iktidar için güvenoyu anlamı taşıdığını dile getirmişlerdir.

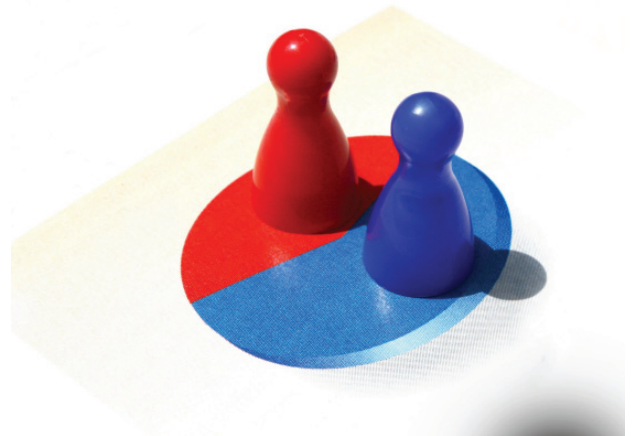
Oylara İlişkin Değişim

Gerçekte daha iki yıl önce yüzde kırk yedi ile iktidar olmuş AKP için bu seçimlerde ciddi bir risk ve tehdit iklimi mevcut değildi. Seçimlerden sonra iktidarı yeni bir genel seçime zorlayacak sonuçları hemen hemen kimse beklemiyordu. Siyaset gereği dile getirilen zorlama yorumlar bir yana, AKP'nin bir ölçüde puan kaybetse de tek başına iktidar konumunu koruyacak bir oy oranını sağlayacağı muhakkaktı. Nitekim ana muhalefet partisi genel başkanı Baykal da bunu görmüş olacak ki, AKP'ye bir başarı çıtası belirlerken yüzde elinin üzerinde bir oy oranını dile getirmişti. Daha bunu söylerken AKP'nin rakibinin CHP değil yine kendisi, kendi geçmişi, bir seçim önce elde ettiği parlak başarı olduğunu da böylelikle ikrar etmiş oluyordu. Çeşitli araştırmalarda AKP'nin oyu yüzde kırk ile elli arasında dolaşüyor, ortalamasını alanlar bile siyasette bir değişim beklemiyordu. Buna rağmen niçin referandum, genel seçim havası oluşmuştu? Bunun birkaç nedenini şu şekilde ifade edebiliriz:

Öncelikle AKP oylarında bir miktar kayıp bekliyordu. Bunu en aza indirecek en önemli strateji genel düzeye taşınacak bir gerilim stratejisi ile oy kayplarının kaynağını teşkil eden, dün AKP'deyken şimdi kafası karışık olan, yönünü başka partilere çevirmiş bulunan muallâktaki seçmeni etkilemek olabilirdi. Böylelikle insanlar geçmişte olduğu gibi bir kez daha mahalli dinamiklerin ötesinde genel düzeyde saflarını belirlemeye çağrılacaklardı. Yine, AKP'ye güç sağlayan önemli bir dinamiğin kudret sahibi rakipler olduğunu unutmamak gerekir. 2007 seçimlerinde CHP ile devletlû çev-

reler böyle bir rolü oynamışlardı, ancak bu seçimlerde benzeri rolü yerine getirebilecek bir kesim, en azından 2007 ölçeğinde mevcut değildi. Rakibin tehdit edici iktidar opsiyonunu masanın üzerine yatırmaksızın "merkez sağ" diye adlandırabileceğimiz o geniş coğrafyadaki seçmenleri kolonize etmek kolay değildir. O yüzden AKP CHP'yi meydana çağırmaya, onu güçlü bir şekilde eleştirmeye dikkat etti. CHP sahip olduğu inisiyatif, siyasi kudret ve geleceğe yönelik vaadiyle böyle bir rolü oynamaya çok müsait değildi. Ondan herhangi bir alternatif iktidara yönelik güç vehmi üretmek de yeterince ikna edici sayılmazdı. Ancak eldeki buydu, merkez sağ seçmenlere hasım olarak gösterilebilecek başka bir mukabil iktidar odağı mevcut değildi. AKP CHP'nin yanına bazen MHP'yi de katarak bu stratejisini sürdürdü. Herhalde bu seçimlerde CHP ve MHP'ye yönelik olarak üretilen AKP odaklı sözlerin miktarı, geçmiş seçimlere nispetle daha fazla olmalıdır.

AKP'nin bu stratejisi CHP ve MHP'nin de işine geldi. Siyaset mütekebil ilişkiler üzerinden yürüdüğü için, parti kolektif kimliklerinin karşılıklı değerlendirmesini seçmene sunarak onun kararını etkilemeye çalışmak her zaman çekicidir. Bundan fazla olarak, CHP gücü itibarıyla hak etmediği ölçüde bir hücumla karşılaştığında, eşdeğerde görülme olarak da okunabilecek bu tavrı minnetle kabul etti ve aynı şekilde mukabelede bulundu. Böylelikle iddialı olmayı umut ettiği kimi yerlerde adaylarının arkasına parti kolektif kimliğinin rüzgârını da eklemeye çalıştı. MHP için ise, mahalli düzeydeki iddiası bir ölçüde daha sınırlı olduğu için, asıl rekabeti genel düzeye çıkartarak buradaki varlığı üzerinden sonuç almaya çalıştı. Öteden beri MHP, toplumsal tabanları itibarıyla akraba olduğu AKP ile kendisini radikal bir şekilde ayırarak, toplumsal kesimleri de ayırtırmaya, kendi tabanını böylelikle tahkim etmeye



çalışıyordu. Araya derin bir uçurum, çarpıcı farklılıkların konulmadığı her durumda birbirine benzer gibi görülen iki partiden güçlü olanının bu akraba zeminden daha fazla pay alması olağandır. Bu tehlike dolayısıyla MHP AKP ile mesafeyi açmaya çalışırken, bunu en iyi genel düzeydeki siyasetle yapacağını da biliyordu. AKP'nin stratejisini genel düzeye taşımaması MHP'nin de arzusuyla örtüşüyordu.

Bu nedenlerin dışında, Türkiye'nin daha fazla şehirleşmiş olması, siyasal iletişimin yüz yüze yerine daha fazla medya üzerinden bir dolayımına dönüşmesi, böyle bir ortamda tek tek adaylar yerine parti kolektif kimliğini temsil eden figürün dolaşıma sokulmasının avantajı, yine rekabetin genel düzeye taşınmasının unsurları olarak sayılabilirler.

Gerginlik Stratejileri

Seçimlere yönelik ikinci dikkat çekici husus, liderlerin meydanlarda hayli gergin şekilde davranmaları, bazen alaycılık, hakaret, eleştiri arasındaki ince sınırları zorlamalarıydı. Harcırahtan uçak korkusuna şekere kadar her türlü konu siyasal iletişimin temalarına dönüştürüldü. Bu tutum çeşitli çevrelerce eleştirildi ve halka kötü örnek teşkil edildiği söylendi. Ancak ne tür sözler söylenirse söylenir, halkın bunlara bakarak kendi arasında çatışmalar yaşadığına dair haberler duymadık. Adeta meydana söylenen meydana kaldı. Liderlerin bu tür sözlerine yönelik eleştirilerin bazı hususları iskaladığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, siyasetin dramatik temsillere ihtiyaç duyduğu gerçeğidir. Sık sık gündeme gelen "haklılık ve haksızlık" mukayeselerinde nazik, mesafeli, soğukkanlı bir dilin ikna edici olması beklenemez. Haklılığın ve haksızlığa uğramanın biraz fevranla alakalı olduğunu hepimiz biliriz. Sıra dışı bir dil ve yaklaşım, insanın haklılığını destekleyen bir bağlam doğurur. Bu yüzden olsa gerek, bazen yeteri kadar haklı olmayanlar bile fevranları üzerinden böyle bir izlenim yaratmaya çalışırlar. Siyasetteki temsilin bunlardan hangisine uyduğu hususu okuyucuların takdiridir, ancak fevranın varlığı, en azından ilgili siyasi partiyi kendi kamusu gözünde, haklılığının bir karinesi olarak okunmasını sağlamıştır. Keza, hayatın kendisi yeteri kadar dramatik öğeyi içinde barındırmasa bile, insanlar onun "sanki bunlar varmış gibi temsil edilmesinden" memnun olurlar ve siyasal kanaatlerini yasladıkları gerekçeleri böylelikle zenginleştirirler. Dramatik temsil, A ve B partileri arasındaki tercihi daha önemli ve hayati kılar. Bir bakıma bu türden temsili, elitlerin gözündeki politik çözümler-

menin kitleler nezdindeki ikamesi olarak da değerlendirilebiliriz.

Halk, meydanlardaki bu tür konuşmalardan gayri memnun değildir, aksine meydanları gözlemiş olan herkes bilir ki, ekonomik performansa ilişkin can sıkıcı grafikler yerine rakiplere yönelik polemikler her zaman daha caziptir. Bunların dile getirilmesi, halkın burada anlatılanları birebir hayatın karşılığı olarak değerlendirip rakip partiye karşı daha hasmane bir pozisyon alacağı anlamına gelmez. 17. yüzyıl Avrupa'sında yaygın özdeyişlerden birisi, theatrum mundi'dir, yani hayat bir tiyatrodur. Halk için siyaset de özünde bir tiyatrodur. Bunun sahnesi ve seyircisi vardır. Sahne kurulumu ve orada siyasal vaziyet bir sanatçı yorumuyla temsil edilir, seyirci de bunu izler ve tıpkı o sahnenin seyirciden ayrılmış olması gibi, siyaset sahnelerinin de abartılı eleştirileriyle birlikte hayattan ayrı bir "şey" olduğunu takdir eder. Nitekim siyaset sahnelerinde edilen sözlerle karşı getirilen ölçsüzlük eleştirilerini haklılaştıracak örnekler halkın arasında yaşanmamıştır.

Metropoller

Bu seçimlerin üçüncü özelliği, İstanbul, Ankara, İzmir, Diyarbakır, Adana, Mersin, Antalya gibi metropollerde canlı bir rekabetin yaşanması, sonuçların ne olacağına ilişkin, geçmiş seçime nispetle daha fazla bir ilginin var olmasıdır. Bu hem metropoller için hem de genel düzeyde iktidar ve muhalefetin bundan sonraki siyaseti için iyidir ve toplum çıkarınadır. Çünkü iktidar olan atacağı her adımda vatandaşın ne tepki vereceğine daha fazla odaklanacaktır, muhalefet ise yakın bir takipçi olarak bu hususları sürekli gündeme getirecektir.

Metropoller şehirleşmenin baskın olduğu yerlerdir. AKP'nin bir parça oylarını kaybederek de olsa Ankara İstanbul gibi iki önemli kenti tekrar kazanması gücünün ve iddiasının bir kanıtı sayılmalıdır. İzmir geleneksel olarak CHP'ye gitmiştir. Geçen seçimlerde AKP ile CHP oyları birbirine yaklaşmışken bu defa CHP arayı daha fazla açmıştır. Üstelik İzmir'deki CHP'li belediyenin vatandaşın siyanürlü su içirdiğine ilişkin tartışmaların ardından bu sonucun oluşması belediye başkanlığı seçimlerinde "neyin önemli olduğu" hususunda daha fazla çalışılması gerektiğini öne çıkartmaktadır. Bu soru, sadece İzmir için değil, seçim akşamı Başbakanın sözlerinden de çıkartılacağı gibi aynı zamanda Antalya için de geçerlidir. Başbakan, hizmetse hizmet, çalışmaysa çalışma demiş, Antalya'ya her türlü desteği verdiklerini ifade etmiş, buna rağmen ellerindeki belediyeyi



kaybetmelerini anlamlandırmada zorluk çektiğini söylemişti. Bu tür değişimler bize mahalli seçimlerde seçmenin tercihinin sadece hizmete indirgenemeyeceğini, partilerin kolektif kimliklerinin de önemli olduğunu, özellikle metropollerde bu hususun dikkat çektiğini, bir ölçüde de siyasi ve toplumsal açıdan merkezde yer alan çevrelerin AKP'ye karşı daha mesafeli bakmaya başladıklarını söylemektedir.

Seçim sonucunda ortaya çıkan oy oranları üzerinden başarı ve başarısızlık soruşturması, en başta söylemsel olarak bazı ortak tespitleri dile getirmektedir: Bunların en başında her partinin kendi oy oranıyla değerlendirilmesi gelmektedir. AKP'nin başarısızlığının ölçüsü de yine bir önceki seçimlerdeki oy oranıdır. Kazanan partiler safındaki parlak örnek SP'nin başarısının anlamı ise, en azından şimdilik dikkat çeker bir siyasi değer taşımamasıdır. Başarı ve başarısızlık karşıtlığının bu şekilde kurulması "değişen bir şey yok" duygusuna destek vermektedir.

AKP için başarısızlık iddiasını zayıflatan en temel unsur, tam da buna karşılık başarının atfedilebileceği bir adresin olmamasıdır. CHP oylarını bir parça artırmıştır ancak bugün iktidarı yeni bir seçime zorlama ya da ilk genel seçimlerde bir umut olma bakımından anlamlı bir artış trendi söz konusu değildir. CHP, 2007 seçimleri öncesinde ve seçim sürecinde sandığı çok fazla dikkate almayan, AKP'nin "sandıktan çıksa bile" meşruiyetini tartışmayı tercih eden, laiklik ve Cumhuriyetin değerleri gibi siyasal iletişimde çok anlamlı olduğunu göremediğimiz, esasen ikna edici olduğu da şüpheli spekülasyonlar üzerinden bir siyaset yürüt-

müştü. Seçimlerden sonra Baykal yaptığı değerlendirmede CHP'nin doğru yolda olduğuna dair beklenen ifadelerin ardından, partinin vatandaşla ilişkisi üzerine yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulursa bunu da yapabileceklerini belirtmişti. Bu defa o yeni yaklaşımların belki biraz acemice, belki sınama yanılma yoluyla da olsa sahaya taşınmaya çalışıldığını gördük. Çarşaf, Kuran kursları açılımı, darbeci, vesayetçi diye adlandırılan, öyle yorumlanan kimi açıklamalardan vazgeçilmesi, siyasi repertuarın önemli ölçüde yoksulluk, yolsuzluk temalarıyla kurulması bu manada sayılabilir. Aradan geçen iki yıla yakın sürede bir partinin halkla iletişim stratejisini, temalarını kolaylıkla değiştirmesi beklenemez. Yerleşik kanaatler, uzun yıllara dayalı pozisyonlar, inançlar buna engeldir. Ancak CHP'nin bu yöndeki gayretleri, onun yeniden "halkı temsil etme" yolunda bir parti olma çabasını ortaya koyması bakımından önemlidir ve Türkiye'deki siyasete katkı yapacak mahiyettedir. Önümüzdeki dönemde bu yolda devam edilirse trendini yükseltmesi beklenen CHP'nin halka daha sevimli gelmesi mümkündür. Şurası unutulmamalıdır, bir partinin sadece sözlerini değiştirmesi yetmez, açılım ile kastedilen yeni çevrelerin o partinin örgüt yapısına ve siyasi aklına da taşınması gerekir. CHP bunu gerçekleştirdiğinde kazanımlarını artıracaktır.

MHP'nin Yorumu

MHP de tıpkı CHP gibi kendi kategorisinde oylarını artırmıştır. Elde ettiği belediye başkanlıkları çoğalmıştır. MHP öncelikle ve baskın bir biçimde milliyetçiliği vurgulayan bir partidir. Devlet Bahçeli, MHP'nin milliyetçiliğe ilişkin geleneksel yaklaşımını bir ölçüde değiştirmiş, vatandaşlığı milliyetçiliğin merkezine yerleştirmiş, kendisini farklı kimlikler içinde mütalaa edenleri de kucaklayacak bir milli devlet fikrini temrin etmeye başlamıştır. MHP'nin belediye başkanlığı kazandığı yerlere bakacak olursak, adeta sahil şeridindeki CHP ile iç kesimlerdeki AKP arasındaki gerilim çizgisinin öne çıktığını görürüz. Muhtemelen milliyetçilik konusundaki bu tutum, bir yandan göç marifetiyle sahillerde yaşanan sosyolojik fay hatları ve bunun karşısındaki endişe ile iç Anadolu'daki AKP'ye yakın çözüm anlayışı arasında kalan ve her iki hususu da

kendi siyasetine taşıyan seçmenlerle buluştuğu anlamını taşımaktadır.

MHP'ye destek veren bir diğer husus küresellik ile yerellik arasındaki gerilimdir. Seksenli yıllarla birlikte Anadolu'da yükselen yeni sınıflar ANAP ve AKP çizgisine yakın durmuşlardır. AKP'nin son birkaç yıl içindeki ekonomik politikaları bu sınıfların lehine yeterli ölçüde sonuç doğurmuş gözükmemektedir. Bir ölçüde daha yerel ve "milli" bir ekonomik duruşu talep eden bu sınıflar, esasen geleneksel olarak da değerleri itibarıyla kendilerini akraba gördükleri MHP'ye yakınlaşmakta herhangi bir sakınca görmemişlerdir. MHP'nin önümüzdeki dönemde gerek küreselliğe ilişkin daha eleştirel bir konum oluşturması gerekse milli devletin farklı kimliklere kendisinde yer vermesine yönelik zihni temrinlerini kamuoyuyla paylaşması onun önünü açabilecek potansiyellerdir. Bu yaklaşımların tamamen risksiz olduğu söylenemez. MHP'nin de geleneksel müktesebatını "tavizsiz" bir biçimde sürdürmek isteyen kadroları vardır ve bu kesimler yeni açılımlar karşısında hoşnutsuz olacaklardır. MHP yönetiminin risk üstlenerek yeni çevrelere açılma ile eldekini tutma arasındaki esnekliği hangi çizgide sağlayacağı önemlidir. Buradaki beceri, trendinin eğilimini de belirleyecektir.

Ruhanilik ve Dünyevilik

DTP bu seçimlerden başarıyla çıkan bir diğer partidir. Onu farklı kılan özellik ise Kürt sorununun da özel bir yer tutması, oy oranındaki her artışı ve başarı grafiğindeki yükselişi bu sorunu daha sert bir şekilde telaffuz etmeye dayandırabileceğine ilişkin spekülasyonlardır. DTP'nin başarısının altını çizen hususlar, AKP'deki bazı belediyeleri alması, Diyarbakır ve Hakkâri gibi yerlerde ise yüksek oranda oyu kendisine kanallendirmesidir. Bunun ötesinde il genel meclisindeki oyları bir artış göstermemiştir. Öteden beri söylenen bölgede iki partinin bulunduğu, bunlardan birisinin tam anlamıyla bir Türkiye partisi olan AKP olduğu tezi bir ölçüde sarsıntıya uğramış gözükmemektedir. Burada yine AKP vardır ve önemli oy oranına sahiptir, ancak rekabetçi niteliği zayıflamıştır.

Bu bölgede iki parti arasındaki yarışta partilerin seçmenlerin gözünde taşıdıkları anlam şöyledir: DTP siyasetin dünyevi tarafına ilişkin herhangi bir söz etmemekte, kutsalı temsil etmekte, ruhani yaklaşımlarla oy almaktadır. Buna karşılık AKP ise, genel düzeydeki imgesinin aksine burada hizmeti, refahı, iş imkânlarını dile getirerek dünyeviliği temsil eden parti konumundadır. Seçim sürecinde DTP'nin yükselttiği, AKP'nin

ise nasıl mukabele etmesi gerektiği konusunda kafasının karışık olduğu gerilim hali, bütünüyle DTP'ye yaramıştır. Seçmenler ruhaniliği ve dünyeviliği temsil eden iki parti arasında bir tercihte bulunacakları zaman, gerilimin etkisiyle ontolojik varlıklarının sorgulandığı bir zeminde DTP'ye yönelmişlerdir. Çünkü kimliğe ilişkin kutsal çağrışımların yanında refah, iş, hizmet çok sefil ve zavallı görülür, her zaman öyledir, bugün de öyle olmuştur.

Şüphesiz hayatın gerçekliğiyle kutsalın muhayyeli dünyası arasındaki farklılık, belli bir süre sonra dünyeviliği hatırlatan, onu öne çıkartan bir mahiyet kazandıracaktır. Kimliği tercih etmiş olanlar iş, aş, hizmet, refah arayışında olacaklardır. Buna ilişkin projeleri, yaklaşımları bilmek isteyeceklerdir. İnsanlara sürekli kutsalı anlatarak siyaset yapmak mümkün değildir.

Diğer yandan kutsala ilişkili siyaset ilgili siyasi çevre için talihsizlikler doğurmaya adaydır. Bir yere kadar inisiyatif sizde olur, gelişmeleri siz belirlersiniz, ondan sonra ise kutsalın aurası sizi ve oradaki insanları belirlemeye başlar. O yüzden kutsalla siyaset her zaman tehlikeli savrulmalara açıktır. Buradaki temel sorun şudur: DTP elde ettiği başarının ardından kutsal odaklı siyasetini eylem ve söylem düzeyinde sürdürmeye devam edecek midir? Başarısının kaynağını sürekli besleyecek midir? Yoksa kolektif kimliğinin bir parçasını oluşturan "Türkiye'nin partisi olma" arayışı çerçevesinde dünyeviliğe yönelecek ve siyaset kurumundan beklenen görevleri de hatırlayarak bunlara ilişkin çalışmalar da yapacak mıdır? Keza AKP, bir iktidar partisi olarak bundan sonra Kürt sorununa ilişkin hangi adımları atacaktır? Hizmet odaklı stratejinin iş yaramadığı düşüncesiyle Kürt sorununa daha mesafeli bir yaklaşımı mı esas alacaktır, yoksa bu alanda yeni gelişmelerde inisiyatif mi üstlenecektir? Bunların bugünden cevabı yoktur. Bunlara verilecek cevaplar aynı zamanda geleceği şekillendirecektir.

Bu seçimlerle birlikte yeni tablo üzerinden dikkatler 2011 seçimlerine yönelmiştir. O seçimlere de artık "az kaldığı" ortadadır. Mevcut tablo her partiye ne getirmiştir, bunun tartışması çeşitli çevrelerce yapılmaktadır, fakat şu mühimdir. Bu tablo ile tüm partilerin gözleri vatandaşa daha fazla çevrilmiştir. Bundan halk kazanmıştır, demokrasi kazanmıştır. Kimin kaybettiği kimin kazandığı tartışmalarının ötesinde halkın kazandığını, kendi beklenti ve hassasiyetlerine daha fazla dikkat edileceğini söylemek mümkündür.

Prof. Dr. Gülfettin ÇELİK

M.Ü. İkt. İdr. Bil. Fak. Öğretim Üyesi

TÜRKİYE'DE YEREL-YERİNDEN YÖNETİM UYGULAMASI (OSMANLI'DAN CUMHURİYETE)

Formel-hukuki çerçeve, örgütsel yapının ve bunun işleyişinin önemli bir göstergesidir. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında, kamu ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için yürütülen, kamuya sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli faaliyetlere verilen ad olarak "kamu hizmetleri"nin sunumunda bu formel-hukuki çerçeveye bakılarak yönetim siyaseti açısından birbirinin karşısında bulunan iki sistemin var olduğu kabul edilegelmiştir. Birincisi kamu hizmetlerinin tek merkezden idare olduğu merkezden yönetim, ikincisi ise sözkonusu hizmetlerin birden fazla merkez tarafından yerine getirildiği yerinden yönetimdir. Toplumsal yapının özellikleri, ekonominin niteliği ve merkezi yönetimin yapısına göre yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında siyasal erkin bölüştürülmesi sözkonusudur. Kamu hizmetlerinin verilmesi açısından merkezi yapıya dahil olmayan bağımsız idare organlarının siyasal, hukuki ve mali yetkilendirilmesini ifade eden yerinden yönetim, siyasal ve idari yerinden yönetim olarak uygulama alanı bulur. Siyasal yerinden yönetimde yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları yerel yapıya aktarılırken, idari yerinden yönetimde sadece yürütmeye dönük bazı yetkilerin yerel yönetime devri söz konusudur. Merkezden yönetimde ise belirtilen yetkilerin merkezde toplanıp, merkezin yasama, yürütme ve yargı işlevlerini herhangi bir yetki devri olmaksızın kendi merkez ve taşra organları ile yerine getirmesi durumu vardır. Konumuzu ilgilendiren yönü ile Türkiye'de bugün varolan sistem, siyasal ve yargı açısından merkezden, yürütmenin bazı yönleri bakımından da yerinden yönetimdir.

Bu örgütlenme biçiminin hangi şartların ürünü olduğu, nasıl bir ihtiyaca cevap olarak üretildiği önemli bir konudur. Böylesi bir yaklaşım bizi olması gereken

nin ne olduğu sorusunu merkeze almamıza imkan verir. Olması gerekenin ne olduğu sorusunun konunun en merkezine alınması ise belki de ilk atılması gereken adımdır. Aksi durumda var olan tanımlamaların yetersiz kalabileceği konusu akla bile düşmeyecek, bu ise sistemin zamanla tıkanmasının önemli bir nedeni haline gelecektir.

Olması gerekenin ne olduğu konusu, ihtiyaç-örgütlenme ilişkisi beraberliğinde Osmanlıdan günümüze Türkiye kamu kesimi örgütlenmesinin nasıl bir dönüşüm içinde olduğu /veya bundan sonrasının nasıl olabileceği sorusuna cevap bulunabilir.

Bu konuda ilk söylenebilecek olan husus Osmanlı uygulamasında Tanzimat döneminden itibaren devlet siyasal-idari, sosyal ve ekonomik alanda düzeyi gittikçe artan bir merkezileşme trendi içine girdiğidir. Cumhuriyet döneminde de başka bazı yeni gerekçelerin ilave edilmesi ile 1980'li yıllara kadar bu bakış açısının önemli bir değişim yaşamadığı söylenebilir. Yirminci yüzyılın son dönemi bu alanda özellikle dış dünya gelişmelerinin de oluşturduğu bir açılım ile yerel yönetim anlayışının öne çıkmaya başladığı yeni bir döneme girilmiş gözüküyor.

Formel-hukuki ilişkiler her ne kadar sistemin tanımlanmasında bir kıstas oluştursa da hakikatte sisteme anlam veren, bu formel satıltan derinlere inildiğinde ortaya çıkan, derin bir duyuş ve inanış dünyasıdır. Bu durum kurumsal örgütlenme yanında bu örgütlerin şekillenmesini sağlayan hukuki düzenlemelerin de gerisini gündeme getirir. Zihniyet dünyası adı da verilebilecek olan bu alan ulaşılması, çözümlenmesi şart olan bir alandır.

Türkiye toplumsal sistemi Osmanlı'dan günümüze gelen çizgisinde (en azından Batı tarihi ile yapılabilecek bir karşılaştırmada) çok önemli ayırt edici bir özelliği

sahiptir. Bizim toplumsal sistemimiz, içinde yaşadığımız organizasyon, toplum halinde yaşamının zorunluluğunun olmazsa olmazı kabul edilen “devlet” eliyle gerçekleştirilmiştir. Yine Batı dünyasının tarihinden farklı olarak sistemin kurucu iradesini ortaya koyan devlet, sınıf ilişkileri mücadelesinin bir neticesi olarak doğmamıştır. Bu nedenle devlet, Osmanlı sisteminde kural koyucu, uygulayıcı ve denetleyici bir rolü kolaylıkla üstelenebilmiştir. Yine bu nedenle Türkiye insanında tarihin her döneminde devletin vazgeçilmezliği kabul edilen mutlak bir kural olarak algılanmış, toplumun varlığının ancak bu otorite eli ile sağlanabileceği kabul edilmiştir. Sosyal gruplar yanında bir bireyin bile varlığının devletin varlığına bağlı sayılması O'nun otoritesinin sınırlarının da genişliğine yol açmıştır. Nitekim Osmanlı uygulamasında devlet kendisini (veri durumundaki tayin ediciler dışında) bütün unsurları ihtiyaca göre yeniden düzenleyebilme yetkisinde görmüştür. Bu doğrultuda, siyasal alanda merkezi üniter bir devlet olan Osmanlı Devleti, ekonomide özel teşebbüs öncelikli, sosyo-kültürel alanda da yereli kabul eden bir yapılanma sergilemiştir. Ekonomik örgütlenmede üretim, paylaşım ve tüketimi özel girişimciye bırakan ancak bu hususları koyduğu kurallar ve geliştirdiği kurumlar ile denetleyen ve yönlendiren bir devlet vardır. Sosyal yapıda da benzer bir şekilde birey ve sosyal grup ilişkilerini tayin eden, ilişkinin sınırlarını belirleyen hukuk normları ve bu hukukun uygulayıcısı durumunda olan kurumları oluşturan bir uygulama içinde olmuştur.

Genel kabuller çerçevesinde toplumsal sistemde doğrudan etkin olan kurumlar ile bunlara destek mahiyetinde kurumlar oluşturulmuştur. Yapının oluşum, işleyiş ve denetiminde doğrudan varolan kurumlar olarak divan, kadılık müessesesi, tımar sistemi, ahilik (lonca) kurumu zikredilebilir. Bunların üstlendiği fonk-

siyonları ifa edişlerinde kendilerine destek hüviyetinde olarak kabul edilebilecek olan yan kurumlar olarak da vakıflar, tarikatlar, aşiret yapısı, ihtisap müessesesi, derbent teşkilatı, menzil teşkilatı görülebilir.

Genel yönetime ilişkin merkez ve taşra teşkilatlanması, askeri-reaya ayırımı içinde yereli de içine alacak şekilde örgütlenmiştir. Klasik dönem Osmanlı idari anlayışında taşrada her kasaba öncelikle kendi kendine yeten bir ünite olarak düşünülmesinin ardında bu yapılanma önemli bir katkı ortaya çıkarmıştır. Bu durumun köyler için de bir ölçüde esas alındığı söylenebilir. Kasaba-Kent ölçeğinde sosyal hizmetlerin daha örgütlü şekilde giderilmesi mecburiyeti örgütlenme ve işleyişin daha karmaşık bir hal almasına neden olmuştur. Buna rağmen sosyal ve ekonomik alandaki genel kabuller burada da her aşamada kendisini hissettirir. İcraat noktasında kamu kurumlarının ötesinde bireye dayalı, sosyal gruplara dayalı bir işleyiş ortaya çıkmıştır. Sosyal ve ekonomik alanda Osmanlı Devleti doğrudan üretici olmak yerine denetleyici ve yön verici kalmayı tercih ederek mevcut yerleşim düzeni ve teknolojiye “sınırlı devlet” olma politikasını uygulamıştır. Uygulamada, devlet ile reaya arasında “sivil toplum” örgütü adı verilebilecek geçiş kodları, ara kademeler etkin düzeyde var olmuştur.

Bu doğrultuda kasaba-kentte örneğin; sanayide üretici olarak özel teşebbüs öne çıkarken, bu alanı teşkilatlandırarak, denetleyecek ve yönlendirecek iç denetim esaslı bir kurum olarak lonca teşkilatı geliştirilmiştir. Kamu kesiminin bu alandaki konumu üretim ve pazarlama aşamalarındaki genel kaideleri ortaya koymak ve işleyiş temin etmektir. Buna göre devlet bu yönetimi kabul etmekte hatta onu meşrulaştırmakta/kanunlaştırmaktadır. Böylesi bir ara kademe vardır. Kadılık kurumu bu aşamada devreye konulmuştur. Kadılık kurumu eli ile devletin sanayi üretimindeki yeri sadece



denetleme ve dolayısı ile yönlendirme düzeyindedir. Bu çerçevede kadılık kurumu kentte sadece merkezi otoritenin idari ve hukuki taşra temsilcisi değildir. Aynı zamanda iaşe, ibate, güvenlik, ekonomik faaliyetler alanında yerel beledi hizmetlerin örgütleyicisi ve uygulayıcısıdır.

Ticari hayat da benzer bir düzenlemeye tabi tutulmuş, sivil toplumun ihtiyaçları özel teşebbüs eli ile yerine getirilmeye çalışılmış, kadılık kurumu bu alanda da vaz olunan kuralların uygulayıcı ve denetleyicisi olarak kalmıştır.

Osmanlı sisteminde devletin en temel işlevi iç ve dış güveniktir. Bu temel işlev gereğince bütün alanlar devletin vazifesinin sınırlı tutulmasına neden olduğundan yerel düzeydeki beledi hizmetlerin de sivil topluma terkine imkan vermiştir. Bu alan öylesine geniş tutulmuştur ki neredeyse sosyal hayatın birçok alanında devletin varlığı hissedilmez bile. Hanlar, hamamlar, hastaneler, aşhaneler, kütüphaneler, her düzeydeki mektepler, su sebilleri, bentler, camiler, menziller vs. hep bu yaklaşımın sivil alana açtığı alanlar olarak geliştirilmiştir.

Osmanlı'daki sivil toplum diyebileceğimiz örgütlenme bir bakıma "yarı resmî" hüviyettedir. Devlet bu örgütlenme biçimini yönetime de katmaktadır. Batı dünyasında gelişen sivil toplum/üçüncü sektör, "birinin karşısında diğeri" tanımlamasını içermekte. Bir resmî örgütlenme var bir de onun karşısında sivil toplum gelişmekte. Devletin karşısında bir sivil toplumu ayakta tutma çabası var. Bugün itibariyle bile gelinen noktada sivil alanın devletin müdahalesinden uzak tutulması gerektiği gibi çatışmacı bir yaklaşım var. Osmanlı'da ise devletin karşısında bu şekilde bir kurum yok; devlet ve toplumla bütünleşen örgütlenmeler var. Dolayısıyla formu farklı, örgütlenmesi farklı.

Ancak Osmanlı'da da hem sistemin kendi içinden üreyen faktörler nedeniyle hem dış dünyanın ve özellikle Batı'nın etkisi ile bu alanda da zamanla bir değişim ortaya çıkmış. 19. yüzyıla geliş sürecinde sivil toplum örgütlerinin devletin bozulan ya da değişen örgütlenmesi karşısında fonksiyonları da değişmeye başlamıştır. İcra etmeleri gereken, doldurmaları gereken alanı dolduramadıkları, o alanın boşta kaldığı yeni bir dünya ortaya çıkmış. Bütün bunlar Osmanlı'nın hem devlet mekanizmasını hem de buna bağlı olarak sivil toplum örgütlenmesini etkilemiştir.



Genel yönetime ilişkin merkez ve taşra teşkilatlanması, askeri-reaya ayırımı içinde yereli de içine alacak şekilde örgütlenmiştir. Klasik dönem Osmanlı idari anlayışında taşrada her kasaba öncelikle kendi kendine yeten bir ünite olarak düşünülmesinin ardında bu yapılanma önemli bir katkı ortaya çıkarmıştır. Bu durumun köyler için de bir ölçüde esas alındığı söylenebilir. Kasaba-Kent ölçeğinde sosyal hizmetlerin daha örgütlü şekilde giderilmesi mecburiyeti örgütlenme ve işleyişin daha karmaşık bir hal almasına neden olmuştur. Buna rağmen sosyal ve ekonomik alandaki genel kabuller burada da her aşamada kendisini hissettirir. İcraat noktasında kamu kurumlarının ötesinde bireye dayalı, sosyal gruplara dayalı bir işleyiş ortaya çıkmıştır. Sosyal ve ekonomik alanda Osmanlı Devleti doğrudan üretici olmak yerine denetleyici ve yön verici kalmayı tercih ederek mevcut yerleşim düzeni ve teknolojiye "sınırlı devlet" olma politikasını uygulamıştır. Uygulamada, devlet ile reaya arasında "sivil toplum" örgütü adı verilebilecek geçiş kodları, ara kademeler etkin düzeyde var olmuştur.

16. yüzyıl sonlarından itibaren, özellikle nüfusun yer değiştirme probleminin ortaya çıkışı ile birlikte, kamu kesimi örgütlenmesinin ihtiyaçlarındaki değişime paralel olarak, gittikçe artan bir şekilde merkezden kontrol düzeninin geliştiği görülür. Tanzimat bu gelişmenin kurumsal yapısının oluşturulması ve politikaların buna göre yeniden şekillendirilmesi uygulaması olarak dikkati çeker.

Tanzimat dönemi, bürokrasinin örgütlenmesinde hem yeni zaruretlerin hem de yeni imkanların dönemidir. Teknolojideki gelişmeler, dış güvenlik yanında, iç güvenlikte de yeni problem alanlarının ortaya çıkışı, ayrıca kamu hizmetlerinin ifasına dair oluşan genel dünya standardı gibi nedenler yönetim yapısı ile birlikte yönetim anlayışını da etkilemiştir.

Modern devlet tanımının Osmanlı'ya da yansması olarak kaydedilebilecek bu gelişmeler, her şeyden önce bir kurum olarak devletin vazife tanımında yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu yeni dönemde "sistemin güvenliği" problemi öncelikli hale gelen. Balkan, Birinci Dünya, Kurtuluş Savaşı, Sosyalist blok etkisi gibi savunma mecburiyetlerinin de güvenlik problemine verdiği yeni anlam ortamında Osmanlı'dan günümüze bu yaklaşımın devam ettiği görülür.

Merkezi yapının yerel yönetimler üzerine kurduğu denetim mekanizmasının yerinden yönetim anlayışına imkan vermediği gibi eleştirilerin ortaya çıkmasına da neden olacak bu yaklaşımda sosyal olayın içinde olan, hatta her alanı doğrudan doğruya üreten, paylaştıran bir devlet örgütlenmesi ve buna uygun bir kamu hizmeti anlayışına ulaşılmıştır.

Buna uygun düşecek şekilde Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim birimleri bakanlık ve yetkili kılınan bakanlık kuruluşları, il, ilçe ve bölge kuruluşlarından oluşturuldu. Bunlar, hizmetlerin gereğine göre valiye bağlı olan il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra ve bölge kuruluşları olarak örgütlendiler.

İdari ve hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri genel olarak, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşturuldu. Bunların yanında katma bütçeli kamu kurumları, özerk kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da yerel seviyede hizmet veren birimler olarak gelişti.

Bu örgütlenmede, yetki genişliği ilkesi esasına göre yetkilerin kullanımı, temel bir zorunluluk olmakla birlikte, merkeze olan bağımlılık taşra yöneticilerini etkisiz kılabilen, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi beklentisi doğrudan merkeze yönelebilmektedir. Bu durumun da politik tercihlere göre bu hizmetlerin dağıtılmasına bir imkan sağladığı düşünülebilmekte. Kamu hizmetlerinin en kısa zamanda ve yoldan çözümünün önem taşıdığı gerçeğine rağmen yaşanan bu durum hizmetlerin yavaşlamasına, gecikerek ve yüksek maliyetle yapılmasına veya engellenmesine neden olmaktadır.

İdari ve hizmet yönünden yerinden yönetim esasları ile ülkemizde kamu hizmetleri İl Özel İdareleri, Büyükşehir-ilçe-belde belediye yönetimi, katma bütçeli kamu kurumları, özerk kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile yerine getirilmeye çalışılmaktadır.



Günlük yaşantıda halkla iç içe olan bir yerel yönetim birimi olarak belediyeler yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında çok önemli bir fonksiyon icra ederler. Kanunlar, belediyelerin beldenin düzenini, belde halkının sağlık, esenlik ve refahını sağlamak amacıyla yerine getireceği görevleri ayrıntılı olarak göstermekte, ilave olarak da belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını giderecek her türlü teşebbüste bulunabileceklerini belirtmektedirler. Bu vazife tanımı ve taksiminin, günümüz ihtiyaçlarına göre yeniden yapıldığı son değişiklikler ile İl Özel İdareleri, Büyükşehir, ilçe ve belde belediyelerinin vazife ve imkanlarını yeniden düzenlemiş, sadece hukuki yetkilendirme ile sınırlı kalmayarak mali imkanlarını da artırmıştır.

Son dönemde en alt yerel yönetim birimlerinin de daha genel bölgesel ihtiyaçlar ve uygulamalarda görüş bildirebilen bir uygulama içine alınması, bu çerçevede Büyükşehir Belediyesi uygulaması, İstanbul ve Kocaeli’nde mücavir alanların tamamının Büyükşehir sınırları dahiline alınması gibi uygulamalar yerel ihtiyaçların yerinden ifadesinde önemli bir aşama olarak görülebilir. Alana ait ortaya çıkan açılım demokratik katılımı artıran, yerel nitelikteki konulara bölge insanının katılımına imkan veren uygulamalar da getirmektedir. Muhtarlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kendi görev ve faaliyet alanı ile ilgili konularda görüşlerini dile getirebilme imkanına kavuşması, ayrıca mahalli idare organlarının kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini almak amacıyla özel gündemle toplanabilmeleri, oluşturulan ilçe meclislerinde söz konusu meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin hizmet ve yatırım önceliklerinin belirlenmesi konusunda iştiraklerinin sağlanması önemli yeniliklerdir. Gelişmelerin olumlu olduğu kaydı ile birlikte, bu idarelerin politik kanallara olan açıklığının bu kuruluşların siyasal otoritelerini gereği gibi kullanamamaları sonucunu doğurduğunu da ayrıca eklemeliyiz.

Yerel problemlerin yerinden çözümü açısından kayda değer bu gelişmenin bir ileri adımı olan sivil toplum örgütlerinin ve doğrudan bireysel katkıların da bir düzenlilik içinde ortaya çıkabilmesi için ise Yerel Gündem 21 uygulamasının ve AB kriterlerinin uygulamalarının sonuçlarına bakıldığında daha zamana ihtiyaç hissettiği aşikar.

Yerel problemlerin yerinden çözümü açısından kayda değer bu gelişmenin bir ileri adımı olan sivil toplum örgütlerinin ve doğrudan bireysel katkıların da bir düzenlilik içinde ortaya çıkabilmesi için ise Yerel Gündem 21 uygulamasının ve AB kriterlerinin uygulamalarının sonuçlarına bakıldığında daha zamana ihtiyaç hissettiği aşikar.

Bu konuda yapılabileceklerin neler olduğuna bakıldığında, sosyo-ekonomik açıdan çok hızlı bir değişim yaşayan ancak bu değişimin bütün ülke sathında aynı seviyede olmadığı gerçeği içinde, Türkiye için bölgesel farklılıkların dikkate alındığı bir yapılanmaya ulaşılmasının önemli bir ayrıntı olduğu görülmekte. Zira, (atılan adımlara rağmen) merkezî bir duruşu ifade eden yerel yönetim uygulaması bölgesel farklılıkların giderilmesinde önemli bir imkanı göz ardı etmektedir. Kalkınma sürecindeki ülkemizde, kanun koyucudan beklenmesi gereken, idari açıdan yerel düzeyin gelişmişlik düzeyini de dikkate alan bir model geliştirmesidir. Sivil toplum kuruluşları olan vakıf, dernek, platform ve sendikaların doğrudan hizmet üreten birimler olarak da kabul edilmeleri bu konuda atılabilecek önemli bir adım olarak düşünülmelidir. Osmanlı Devleti uygulamasına benzer şekilde sivil toplum örgütlerinin yerel hizmetlerin sunumundaki rollerinin “doğrudan hizmet sunma şeklinde” daha da artırılabilme imkanı vardır. Devlet bazı hizmetlerin üretilmesinden merkezi ve yerel yönetim birimlerini tamamen çekerek (denetleme ve takip düzeyinde kalarak) bu alanı oluşturabilir. Bu yolda hizmet üretmede kamu kesimi kaynaklarından daha fazla istifade etmelerinin sağlanması şeklinde atılabilecek yeni adımlar yerel yönetim geleneğini “yerinden yönetim” düzeyine taşımada önemli bir adım olacaktır. Uygulamada böylesi bir adımın ilk önemli sonucunun da beledi hizmetleri kentlileşme, ortak kültür, birlikte yaşam, sosyal ilişkiler gibi alanlara taşıyacak oluşu ayrıca önemli bir gelişme olarak görülmelidir.

Dr. Hasan H. CAN
Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı

TÜRK MAHALLİ İDARE SİSTEMİNDEKİ SON YASAL DEĞİŞİKLİKLERLE İHDAS EDİLEN YENİ ESASLAR



Giriş

Türkiye'deki mahalli idareler alanını düzenleyen temel mevzuat, 2004 yılından başlamak üzere tedricen yenilenmiştir. Bu kapsamda mahalli idare alanını düzenleyen yasalarından üç temel yasa yeniden hazırlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Bu yasalar; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu makalede, yürürlüğe giren kanunların, mahalli idare sistemine getirdiği yeni ilke ve esasların neler olduğu kısaca ele alınmıştır. Bu kanunlarla ilişkisi açısından 5747 sayılı Kanun dahilinde ihdas edilen bazı esaslara da bu çerçevede yer verilmiştir. Kaynak olarak mevzuat metinleri kullanıldığı için, mevzuatın yayımlandığı Resmi Gazete, "RG" kısaltmasıyla ve sayısı belirtilerek metin içerisinde belirtilmiş ve ayrıntıya kaynakçada yer verilmiştir.

1. Yeni Mevzuatın Mahalli İdarelerin Yönetim Yapısı Konusunda İhdas Ettiği Yeni Esaslar

Yeni mevzuat gerek il özel idarelerini gerekse belediyeleri "idari ve mali özerkliğe" sahip kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlamıştır. Bu kanunlarda ifade edilen "idari ve mali özerklik" daha önce yürürlükte bulunan kanunlardan; 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, 1580 sayılı Belediye Kanununda ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda yer almıyordu.

2. Yeni Belediye Kurulması Ve Tüzel Kişiliğinin Kaldırılmasındaki Esaslar

Bahse konu yasalardaki hükümler kapsamında, büyükşehir belediyesi ve belediye kurulması için ön-

görülen esaslar da, yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede; büyükşehir belediyesi kurulması için, il belediyelerinde, en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla ise ve fizikî yerleşim durumları ile ekonomik gelişmişlik düzeyleri uygun ise ancak kanunla büyükşehir belediyesi kurulabilecektir.

Keza, eski düzenlemeden farklı olarak ancak, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilecektir. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için de, meskûn sahalalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması şarttır (RG: 25874). Bilindiği gibi, daha önceki yasaya göre; belediye kurulmasındaki asgari nüfus şartı 2000, yerleşim birimlerinin bir araya gelecek belediye kurulması için öngörülen en fazla uzaklık ise, 2500 metre idi (RG: 1471). Bu düzenlemedeki temel amaç; daha etkin, hizmet üretme kapasitesine sahip ve daha uygun ölçekte belediye yapılarının oluşturulmasıdır.

Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak belde-nin nüfusunun 50.000'den az olmaması gerekmektedir (RG: 25531). Burada gözetilen temel esas ise, var olan büyük belediye yapılarının küçülmesini önlemektir.

Belediye Kanununun ihdas ettiği yeni bir düzenleme ise, tüzel kişiliğin kaldırılmasına dairdir. Bu hususta başka bir belediyeye yakınlık esas ve nüfus esas olmak üzere iki şekilde tüzel kişiliğin kaldırılması söz konusudur. Şöyle ki;

Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediyelerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılabilir. Bu durumda tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri durumuna dönüşmektedir.

Nüfus esasında ise, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülecektir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılacaktır. Bu düzenlemenin temel hareket noktası, hizmet üretme

kabiliyetini kaybeden ve sahip olduğu nüfus itibariyle ekonomik birer idari yapı olmaktan çıkan beldelerin tasfiye edilmesidir.

3. Mahalli İdareler İçin İhdas Edilen Görevler

Burada özel idareler ve belediyeler için ortaya konulan düzenlemeler konusunda ilgili kanunlardaki görev düzenlemelerine kısaca değinilecektir.

3.1. İl Özel İdareleri İçin İhdas Edilen Görev Ayrım

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla, önceki sistemden farklı olarak; bütün il sınırları dahilinde ve sadece belediye sınırları dışında görev yapacak biçimde ikili bir görev ayrımı benimsenmiştir. Buna göre il özel idareleri; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapacaktır. Buna mukabil; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri ise sadece belediye sınırları dışında yapabilecektir (RG:25745).

Bunun dışında, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceklerdir. Ayrıca il özel idarelerine bazı yeni görevler de tevdi edilmiş olup bu bağlamda; emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar da il özel idaresi bütçesinden yapılabilecektir. Keza, il çevre düzeni plânının yapılması, belediye sınırları dışında imar planlarının hazırlanması, belediye sınırları dışındaki bütün işyerlerinin ruhsatlandırılması gibi gö-

revler de, daha önceki il özel idaresi mevzuatında yer almayan tamamen yeni görevlerdir.

Bu düzenlemelerin temel hareket noktası, il özel idarelerinin merkezi idare adına görev yapmasını temin etmektir. Ayrıca özel idareler, belediyenin kentsel alanlarda sunduğu hizmetleri kırsal alanlarda sunacak idari otoriteler olarak yapılandırılmıştır.

3.2. Belediyeler İçin İhdas Edilen Görev Tanımı

5393 sayılı Kanununun 14 üncü maddesi belediyelere zorunlu görevler verilmiştir. Belediye bu görevleri yapacak veya yaptıracaktır. Bunun dışında belediyelerin belli görevleri yapması ise ihtiyaridir. Bunlar: Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımının yapılması veya yaptırılması; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması, sağlıklı ilgili her türlü tesisin açılıp işletilmesi; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasının sağlanması, bu amaçla bakım ve onarımının yapılması, korunması mümkün olmayanların aslına uygun olarak yeniden inşa edilmesi; gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verilmesi ve gerekli desteğin sağlanması, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlenmesi, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verilmesi ve gıda bankacılı-

ğı yapılması, gibi görevlerdir. Belediyeler bu görev ve sorumluluklarını münhasıran belediye sınırları içinde yapmalıdır. Ancak, belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilecektir.

Belediye Kanunu 15 inci maddesine göre bazı yetkiler ve görevler de imtiyaz olarak sayılmıştır. Kanunun bu maddesinde belediyelerin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetlerden; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamayı; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması hizmetini; bunlar için gerekli tesisleri kurmayı, kurdurmayı, işletmeyi, işletirmeyi; kaynak sularını işletmeyi veya işletirmeyi; toplu taşıma amacıyla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmayı, kurdurmayı, işletmeyi ve işletirmeyi; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmayı ve yaptırmayı, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilmesine de imkan tanımıştır (RG:25874). Buradaki imtiyaz hükmü ile mahalli idarelerin temel kamusal hizmetleri finanse etmesine imkan sağlanmıştır.

4. Organlar İçin Öngörülen Esaslar

Yeni uygulamaya giren mahalli idare mevzuatı kapsamında, hem il özel idareleri için hem de belediyeler için organların oluşumu bakımından farklı düzenlemeler söz konusudur.

4.1. İl Özel İdarelerinde Organların Oluşumu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre özel idarenin organları; il genel meclisi, il encümeni ve vali'den oluşmaktadır. Bu yeni düzenlemede hem il genel meclisi, hem il encümeni hem de vali bakımından önceki Kanunda düzenlenen hükümlerden farklı esaslar ihdas edilmiştir.

İl genel meclisi, özel idarenin karar organı olarak tanımlanmış ve önceki düzenlemeden farklı olarak, valinin il genel meclisinin başkanı olması şeklindeki uygulamaya son verilerek meclisin kendi üyeleri arasından başkanını seçmesi benimsenmiştir. 3360 sayılı eski Kanunun 111 inci maddesine göre her yılın ma-



yıs ve kasım aylarında olmak üzere iki olağan toplantı yapabilmek için genel meclisi, 5302 sayılı Kanundaki yeni düzenlemeye göre, belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası olağan olarak toplanacaktır (RG: 25745). Bu düzenleme ile il özel idaresinin yapısında daha demokratik bir teşkilat yapısı amaçlanmıştır.

Daha önce münhasıran il genel meclisinden seçilen üyelerin katılımıyla oluşan il daimi encümeninin ise, adı "il encümeni" olarak değiştirilmiş ve oluşumunda özel idarenin birim yöneticilerinin de üye sıfatıyla yer alması sağlanmıştır. Buna göre il encümeni; valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşacaktır (RG:25745). Bu düzenleme ile, il encümeni daha önceki yapıdan farklı olarak, teknik hususlara hakim kamu görevlilerinin de katıldığı fonksiyonel bir yapıya dönüşmüştür.

4.2. Belediyeler Bakımından Organların Oluşumu

Burada organların oluşumundaki farklılık, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler bakımından ayrı ayrı belirtilecektir.

4.2.1. Büyükşehirlerde Organların Oluşumu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre organlar; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. 5216 sayılı Kanun, mülga 3030 sayılı Yasadan farklı olarak (RG: 18453), encümenin oluşumunu yeni esaslara bağlamıştır.

Daha önceki düzenlemede münhasıran belediye birim yöneticilerinden oluşan büyükşehir belediye encümeni, yeni düzenlemeye göre; belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşacaktır (RG: 25531). Bu düzenleme ise, büyükşehir belediye encümenini önceki yapıdan farklı olarak, daha demokratik bir birime dönüştürmüştür.

4.2.2. Belediyelerde Organların Oluşumu

5393 sayılı Belediye Kanununun ihdas ettiği esaslara göre, belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Bu organlar içinde encümenin oluşumu yeniden düzenlenmiş olup yapılan düzenlemede belediyelerin ölçeği dikkate alınmış ve buna göre iki tür belediye encümeni öngörülmüştür. Bu çerçevede; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşacaktır. Dolayısıyla, daha önceki düzenlemede göz ardı edilen ölçeğe göre teşkilat yapısı, yeni düzenlemede dikkate alınmıştır.

5. Denetim Konusunda İhdas Edilen Yeni Sistem

Denetim konusunda mahalli idarelerde iç ve dış denetim öngörülmüş olup, bu kapsamda il özel idareleri ve belediyelerde eski sistemden farklı bir yapılanma ortaya konulmuştur.

İl özel idareleri ve belediyelerde yapılacak denetim; iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacaktır. Hem iç hem de dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabidir. Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenecektir. Aynı hüküm il özel idaresi için de geçerli olmakla beraber, özel idarede bu yetkiyi il valisi veya görevlendireceği elemanlar da kullanabileceklerdir.

5393 sayılı Kanun, hizmetlerde aksama olması halinde tatbik edilecek bir yaptırım da öngörmüştür. Buna göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyecek eğer aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi o ilin valisine tevdi edilecektir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek gerekirse kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilecektir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilmek suretiyle o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilecektir. Hizmetlerde aksama halinde tatbik edilecek müeyyide il özel idareleri için de öngörülmüştür. İl Özel İdaresi Kanunundaki düzenlemede de, aksayan hizmetin ifası il valisine tevdi edilmektedir.

Belediye meclis kararlarının kesinleşmesi konusunda mülga 1580 sayılı Yasada bazı meclis kararları için mülki idare amirinin onayı gerekiyordu. Yeni Kanun bu uygulamanın yerine meclis kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesini, mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceğini hükme bağlamıştır. Ancak, mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilecektir. Aynı sistem büyükşehir belediyeleri bakımından da caridir.

Bu konuda il özel idareleri için Anayasa Mahkemesinin verdiği bir karar nedeniyle durum farklıdır. Şöyle ki; valiye gönderilen il genel meclisi kararları vali tarafından meclise iade edilirse, il genel meclisi aynı karar üzerinde ısrar edemez. Bu ilke Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararıyla ortaya çıkmıştır.

6. Teşkilat Ve Personel İçin Getirilen İlkeler

Teşkilat, personel ve istihdama dair yeni esaslar, il özel idareleri ve belediyeler bakımından şu şekilde özetlenebilir.

6.1. İl Özel İdarelerinin Teşkilatı Ve İstihdam Esasları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerindeki teşkilatın; genel sekreterlik, malî işler, sağlık,

tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacağını hükme bağlamıştır. Ancak, ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli de dikkate alınarak, norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre diğer birimlerin kurulması veya kaldırılması il genel meclisinin kararıyla olacaktır. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulacaktır. Yeni yapıda, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde yerine getirecek görevli genel sekreter olarak tanımlanmıştır. Genel sekreter, valinin teklifine istinaden İçişleri Bakanlığınca atanır. İl özel idarelerindeki istihdam esasları ise, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenen ilke ve standartlara tabidir. Bu düzenlemeler, il özel idarelerinde il genel meclisini, özel idare teşkilatının oluşturulmasında fonksiyonel hale getirmiştir.

6.2. Belediye İdarelerinin Teşkilatı Ve İstihdam Esasları

Belediyelerdeki teşkilat ve istihdam esasları, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler bakımından ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Buna göre; büyükşehir belediyelerinde teşkilat; genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacaktır. Diğer belediyelerde ise; yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimleri kurulacaktır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilecektir. Özel idarelerde olduğu gibi, belediyeler için de, norm kadro esasları tespit edilerek yayımlanmıştır.

İstihdam konusundaki yeni bir düzenleme de, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Kanuna göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamayacaktır. Bu oran, nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde yüzde kırk olarak uygulanacaktır. Bu düzenleme özellikle, belediyelerde aşırı istihdamın önünü kesmeyi amaçlamıştır.

7. Büyükşehir Belediyesine Verilen Denetim Ve Koordinasyon Yetkisi

Büyükşehir belediye sisteminde, büyükşehir belediyelerine bazı münhasır yetkiler tanınmıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Şartlar oluştuğu takdirde büyükşehir belediyesi, 3194 sayılı İmar Kanununun (RG: 18749), 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen ceza verme yetkilerini de kullanma hakkını haizdir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon da, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacaktır. Bu düzenleme ile büyükşehir ölçeğinde imarın disipline edilmesi amaçlanmıştır.

8. Büyükşehirlerde Sınır Genişlemeleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla ihdas edilen sistem dahilinde ortaya konulan önemli bir düzenleme de büyükşehir belediyelerinin sınırlarıyla ilgilidir. Bu çerçevede, İstanbul ve Kocaeli illerinde il mülki sınırı aynı zamanda büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmuştur.

Diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak belirlenmiştir. Bu sınırlar içindeki köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşmüştür. Ancak orman köylerinin tüzel kişiliğinin devam etmesi öngörülmüştür (RG: 25531). Orman köylerinin tüzel kişiliğinin korunmasındaki temel saik; bu köylerin orman mevzuatı uyarınca yararlandığı hakların korunmasıdır.

9. 5747 Sayılı Kanunun Belediyeler İçin İhdas Ettiği Esaslar

Bilindiği gibi, belediyeler bakımından yeni düzenlemeler ihdas eden son düzenlemelerden birisi de, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur. Bu Kanun, büyükşehirler dahilinde 43 yeni ilçe kurmuş, bir ilçenin tüzel kişiliğini de kaldırmıştır (RG: 26824,M).

Aynı Kanunla büyükşehir belediyeleri dahilindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak bir kısmı müstakil olarak ya da birleştirme suretiyle ilçe belediyesine dönüştürülmüş, bir kısmı diğer ilçe belediyelerine bağlanarak mahalleye dönüşmüş, bir kısmı tüzel kişiliğini koruyarak bir tanesi de köye dönüştürülerek büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkarılmıştır.

Kanun kapsamında 862 belediyenin de tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüş idi ancak, Kanun hakkında Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararı (RG: 27076) ve bunun üzerine Danıştay'ın verdiği kararlar ile Yüksek Seçim Kurulunun kararları doğrultusunda (RG: 27140, 27144), 862 belediyeden 837'sinin tüzel kişiliği devam etmektedir.

Sonuç

Burada, sadece daha önceki mevzuatta olmayan ve yeni mevzuat kapsamında ihdas edilen düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerin tetkikinden de anlaşılacağı gibi, il özel idareleri ve belediyelerde encümenin oluşumu yeni esaslara bağlanmış, denetim ve vesayet denetiminde yeni yaklaşımlar söz konusu olmuş, istihdama dair yeni düzenlemeler benimsenmiş, ölçek konusunda bir takım ilkeler ihdas edilmiş, idari ve mali yönden özerk mahalli idare yapılarının oluşumu amaçlanmıştır.

KAYNAKLAR

1. Resmi Gazete, 14.04.1930 tarih ve 1471 sayılı.
2. Resmi Gazete, 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı.
3. Resmi Gazete, 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı.
4. Resmi Gazete, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı.
5. Resmi Gazete, 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı.
6. Resmi Gazete, 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı.
7. Resmi Gazete, 22.03.2008 tarih ve 26824 mükerrer sayılı.
8. Resmi Gazete, 06.12.2008 tarih ve 27076 sayılı.
9. Resmi Gazete, 13.02.2009 tarih ve 27140 sayılı.
10. Resmi Gazete, 17.02.2009 tarih ve 27144 sayılı.

Sadun EMREALP
Yerel Gündem 21 Ulusal Koordinatörü

AVRUPA BİRLİĞİ'NE KATILIM SÜRECİ VE YEREL YÖNETİMLERİMİZ



Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci, Türkiye'nin AB hukuk sistemini bir bütün olarak benimsemesini ve içselleştirmesini ve bu bağlamda, kendi yasal mevzuatının AB Müktesebatı'na uyum sağlamasını gerektirmektedir. Bu, yalnızca merkezi yönetimin değil, toplumun tüm kesimlerinin ve özellikle de yerel yönetimlerin sahiplenmesi ve kendilerini hazırlaması gereken bir süreçtir.

Üye devletlerin uyması gereken kurallar bütününden oluşan AB Müktesebatı içerisinde doğrudan veya dolaylı olarak yerel yönetimlerle ilgili olan yasal düzenlemeler, atık yönetiminden hava kalitesine, ulaşımdan kamu satın alımına uzanan çeşitli alanlarda, binlerce sayfayı içeren ve kapsamı giderek genişleyen karmaşık

bir belgeler ağını oluşturmaktadır. Katılım Müzakere Fasılları adı altında görüşülmesine başlanan 35 başlık kapsamındaki birçok konunun yerel yönetimlerle bağlantılı olması nedeniyle, yerel yönetimlerimizin AB üyeliğine en iyi biçimde hazırlanmalarına yönelik adımların hızla atılması gerekmektedir.

Bu konuda ilk olarak, AB Müktesebatı'nda yerel yönetimlerle ilgili tüm yönetmelik, yönerge ve kararların çevirilerinin yapılarak, yerel yönetimlerimizin bilgisine sunulması gereği ön plana çıkmaktadır. Ne var ki, bugüne kadarki uygulamalar, kısmen yapılmış olan bu çevirilerin, büyük önem taşımakla birlikte, kendi başına yeterli olmadığını göstermektedir. Daha genel bir çerçevede, bir yandan yerel yönetimlerin tam üyelik

sürecindeki konumları ve işlevleri ile ilgili bir yaklaşım değişikliğinin gündeme gelmesi, öte yandan da yerel yönetimlerimizin yalnızca kurumsal, idari ve mali kapasitelerinin değil, demokratik yapılarının da güçlendirilmesi büyük önem ve öncelik taşımaktadır.

Neden yeni bir yaklaşım?

Yerel yönetimlerin AB sürecindeki konumlarına ilişkin bir yaklaşım değişikliğine neden gerek duyulduğu sorusunun cevabı, katılım sürecinin yürütülüş biçiminde yatmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, "Toplumsal bir gelişim ve dönüşümü amaçlayan ve tüm toplumu etkileyecek olan üyelik süreci, şeffaf ve katılımcı bir anlayış içinde yürütülecektir"¹ denmekle birlikte, bu anlayışın (henüz) uygulamaya yansımamış olduğu görülmektedir. Bu süreç, ülke genelinde bir "ortak hareket" veya "toplu girişim" şeklinde yürütülme yerine, bütünden ve birbirinden kopuk, parçacı uygulamalarla yol alınmaya çalışılan, başka kurumları kendi yetki alanlarına sokmama gayreti içerisindeki merkezi yönetim kuruluşlarının ön plana çıktığı bir görüntü sergilemektedir. Bu sürecin "figüranı" değil, itici gücü ve "ortağı" olması gereken sivil toplumun katılımı ise, belirli konularda görüş istenmek veya "görüntüyü kurtarmak" üzere bazı etkinliklere davet edilmekle sınırlı tutulmaktadır. Yerel yönetimlerin ise, bu sürecin dışında olmasa bile, en azından kıyısında-köşesinde kalacak bir konumda bırakıldıkları görülmektedir.

Ne var ki, madalyonun diğer yüzünde de yerel yönetimlerin, bu sürece katılım konusunda isteksiz, gönülsüz, çoğu kez de duyarsız oldukları gözlenmektedir. İlk bakışta, bu sürece ilgi duyduklarının göstergesi olarak değerlendirilebilecek bir uygulama olarak, birçok yerel yönetim tarafından, çeşitli adlar altında, AB ofisleri oluşturulmuş bulunmaktadır. Buna karşılık, bu birimlerin ana işlevinin, genelde katılım sürecine hazırlanmaktan çok, AB tarafından sağlanan hibe kaynaklara ulaşmaya yönelik proje üretmek olduğu dikkate alındığında, yerel yönetimlerimizin, bu sürecin odağında yer almak yerine, izleyicisi olarak kalmaktan çok da yakınmadıkları görülmektedir.

Öte yandan, yerel yönetimi yalnızca kentsel hizmetlerin sunulması ile sınırlı gören sığ bakış açısının büyük ölçüde aşılmış olduğu, yerel yönetimlerimizin artık yerel demokrasiyle, insan haklarıyla, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkeleriyle birlikte tanımlanması yönünde geniş tabanlı bir görüş birliği oluşmaya başla-

dığı görülmektedir. Bu bağlamda, belde halkının kendi yaşantısını doğrudan ilgilendiren kararların alınması ve uygulanması sürecine doğrudan katılabileceği, yerel kuruluşların ve bireylerin bilgi ve yeteneklerinin ortak kamusal yararlar doğrultusunda harekete geçirilebileceği en uygun konumda bulunan yerel yönetimlerimizin, AB katılım sürecindeki konumunun ve işlevlerinin güçlendirilmesine yönelik yeni bir bakış açısına gerek duyulmaktadır. Bu yeni bakış açısının temel dayanağını da, Kalkınma Planı'nda da vurgulanan "yönetişim" anlayışının güçlendirilmesi ve içselleştirilmesi oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği, yerel yönetimlerin yapılanması ve işleyişi konularında üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmamakla birlikte, kendi sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir "yönetişim" kavramının geliştirilmesi yönünde önemli adımlar atmıştır. AB tarafından benimsenen "Avrupa Yönetişimi" başlıklı belgede "iyi yönetişim", demokratik ve katılımcı bir yönetim anlayışı olarak tanımlanmakta ve bunu oluşturan temel ilkeler olarak, "katılım, yerellik, saydamlık, hesap verilebilirlik, çalışma uyumu ve etkinlik" gösterilmektedir.² Bu ilkelerin bir bütün olarak yaşama geçirilmesi, AB sürecindeki yerel yönetimlerimizin en önemli ve öncelikli gündem maddeleri arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, "yerel yönetişim" anlayışını yeni bir "yönetim ahlakı" olarak benimseyen yerel yönetimlerimizin, katılımcı, saydam, hesap vermeye ve demokratik denetime açık bir yerel yönetim anlayışının gelişmesine ve yerleşmesine öncülük etmeleri gerekmektedir.

Bu kapsamda, Türkiye'de yeni bir "yerel yönetişim" modelinin gelişmesini sağlayan ve "yerel yönetim yapılanmasını geliştirme ve demokratikleşme sürecini hızlandırmanın yanı sıra, ülkenin AB'ye giriş sürecini de hızlandıran bir sosyal dönüşümü tetikleyecek güçte olduğunu ortaya koyan"³ Türkiye Yerel Gündem 21 Programı'nın ön plana çıktığı görülmektedir.

Türkiye YG-21 Programı ve Kent Konseyleri

1992 Rio Birleşmiş Milletler Yeryüzü Zirvesi'nde "sürdürülebilir kalkınma", tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiştir. Bu ortak hedefe ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı Eylem Planı, Zirve'nin temel çıktısı olarak, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu

BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir. Gündem 21'in 28. bölümünde, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer paydaşların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için "21. yüzyılın yerel gündemi"ni oluşturmaları karara bağlanmıştır. Dünya ölçeğinde binlerce kentte sürmekte olan Yerel Gündem 21 (YG-21) süreçleri, 21. yüzyılın demokratik "yerel yönetim" anlayışını ifade etmektedir.

Türkiye'deki YG-21 uygulamaları, 1997 yılında UNDP - Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın desteğiyle, UCLG-MEWA - Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı'nın (önceki adıyla IULA-EMME'nin) koordinatörlüğünde yürütülen bir proje kapsamında başlatılmış, daha sonraki yıllarda ise "proje" çerçevesinden çıkarılarak, "Türkiye YG-21 Programı"na dönüştürülmüştür. UNDP ile Hükümetimiz arasında imzalanan Ülke İşbirliği Anlaşması'nda "iyi yerel yönetişimin ve yerel demokrasinin geliştirilmesindeki temel araç" olarak tanımlanan bu Program, uluslararası bir başarı yakalamış bulunmaktadır.

UNDP tarafından, katılımcı-demokratik "yerel yönetişim" uygulamalarının dünyadaki en iyi örneklerinden biri olarak kabul edilen Türkiye YG-21 Programı'nın bu başarısının ardında, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum üçgeninde yerel karar alma süreçlerini geliştirerek ve zenginleştirerek, Türkiye'de yeni bir "yerel yönetişim" modelinin gelişmesini sağlaması yatmaktadır. Bu modelin merkezinde yer alan Kent Konseyleri, "kentine sahip çıkma", "aktif katılım" ve "çözümde ortaklık" ilkeleri bütünlüğünde, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir "ortaklık" yapısı olarak şekillenmiştir. Belediyelerin öncülüğünde, yerel "paydaşları" biraraya getirerek tüm kenti kucaklayan bir "ortak akıl" oluşturulmasını sağlayan bu benzersiz ortaklık modeli, aynı zamanda Kadın ve Gençlik Meclisleri, Engelliler, Çocuklar ve Yaşlılar için platformlar, Mahalle ölçeğinde katılım ve Çalışma Grupları başta olmak üzere, diğer katılımcı yapılar ve süreçler için de çok elverişli bir şemsiye işlevini görmektedir.⁴

Bu bağlamda, Türkiye YG-21 Programı'nın en önemli kazanımlarının başında, tüzel kişiliği bulunmayan Kent Konseyleri'nin "meşru" katılımcı yapılar olarak yaşantımıza girmesi, ardından da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesinde kendisine yer bulması gelmektedir. "Yerel yönetişim" in en geniş kap-

samlı örneklerini oluşturan Kent Konseyleri, oldukça kısa sayılabilecek bir sürede, başta yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere, çeşitli kesimlerin temsilcilerini bünyesinde toplamayı öngören (ve genelde bunu önemli ölçüde başaran) kent ölçeğindeki başlıca katılım mekanizmaları durumuna gelmiş bulunmaktadır.

Belediye Kanunu'nda "yönetişim" ve Kent Konseyleri

Yerel yönetimlerimizin daha demokratik ve etkin bir yapıya ve işleyişe kavuşturulmasını hedefleyen yeni yasal ve kurumsal düzenlemeler içerisinde özel bir konuma sahip olan 5393 sayılı Belediye Kanunu, bir yandan Türkiye'nin de altına imza koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na⁵ uyum sağlanmasının önündeki engelleri önemli ölçüde kaldırırken, öte



Türkiye'deki YG-21 uygulamaları, 1997 yılında UNDP - Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın desteğiyle, UCLG-MEWA - Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde yürütülen bir proje kapsamında başlatılmış, daha sonraki yıllarda ise "proje" çerçevesinden çıkarılarak, "Türkiye YG-21 Programı"na dönüştürülmüştür.

yandan da katılımcı mekanizmaların ve “yönetişim” ilkelerinin uygulamaya geçirilmesi konusunda yeni açılımlar getirmektedir.

YG-21 Programı'nın doğrudan veya dolaylı etkisiyle, yeni Belediye Kanunu'nda yer alan ilgili maddelerden örnekler vermek gerekirse; Madde 9 kapsamında, mahalle yönetimleri ile güçlü bağlar kurulmakta ve Belediyeler, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurmaya teşvik edilmektedir. Madde 13 kapsamında Belediyelerin, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması ile ilgili olarak yapacakları çalışmalara üniversitelerin, meslek kuruluşlarının, sendikaların ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlaması öngörülmektedir. Madde 14 kapsamında Belediyeler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel hükümlerinden biri olan “genel yetki” ile donatılmaktadır. Madde 24 kapsamında, meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşlarının ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmesi ve görüş bildirebilmesine olanak sağlanmaktadır. Madde 41 kapsamında Stratejik Plan yaklaşımı getirilmekte ve Plan'ın üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak hazırlanması öngörülmektedir. Madde 75 kapsamında da Belediyeler, meslek kuruluşları, dernekler, meslek odaları gibi kuruluşlarla ortak hizmet projeleri geliştirmeye teşvik edilmektedir.

Bu maddelerin ve ilgili hükümlerin açılımları saklı kalmak kaydıyla, YG-21 süreçlerinin kent ölçeğindeki başlıca katılım mekanizması niteliğindeki Kent Konseyleri'nin Madde 76 kapsamında getirilen düzenleme ile yasal dayanağa kavuşmuş olması, ayrı bir önem taşımaktadır. Madde 76 kapsamında Kent Konseyi'nin, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini yaşama geçirmeye çalışacağı belirtilmektedir. Belediyelerin, meslek kuruluşları, sendikalar, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, kamu kuruluşları, muhtarlar ve diğer ilgililerin katılımıyla oluşan Kent Konseyi'ne yardım ve destek sağlaması öngörülmektedir. Yine bu kapsamda, Konsey'in işlevini güçlendirici bir hüküm olarak, Kent Konseyi çıktılarının yaşama geçirilmesini kolaylaştırmak amacıyla, Konsey'de oluşturulan görüş-

lerin Belediye Meclisi'nin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirmesi hükmü getirilmektedir. Son hüküm olarak, Kent Konseyi'nin çalışma usul ve esaslarının, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmektedir. Bu kapsamda hazırlanan Kent Konseyi Yönetmeliği, 8 Ekim 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

AB'nin yerel yönetimlerimizle ilgili beklentileri

Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde yerel yönetimimizin konumu ve işlevlerine ilişkin değerlendirmeler, AB'nin bu konuda ne öngördüğü, neler yapılmasını beklediği ile de doğrudan bağlantılıdır. Bu konudaki temel başvuru kaynağını, AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları oluşturmaktadır.

Bu konuda, birkaç yıl geriye gidip üçüncü AB Katılım Ortaklığı Belgesi'ne bakıldığında, “Kısa Vadeli Öncelikler” başlığı altında, “**Özellikle yakın zamanda**



Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal ve kurumsal düzenlemele-
rin uygulanmasında, özellikle de
doğrudan “yönetişim” ile bağ-
lantılı olan “etkin, şeffaf ve ka-
tılımcı yerel yönetim” konusun-
da, Kent Konseyleri'nin ne kadar
önemli bir rol oynayabileceğinin
vurgulanması gerekmektedir.

kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması”⁶ yönünde temel bir beklentinin yer aldığı görülmektedir. Bu konudaki beklenti, katılım sürecine ilişkin olarak uyum yasalarının çıkarıldığı, ancak bunların yaşama geçirilmesinde sıkıntılar yaşandığı yönünde AB tarafından yöneltilen en önemli eleştirilerden birini yansıtmaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal ve kurumsal düzenlemelerin uygulanmasında, özellikle de doğrudan “yönetişim” ile bağlantılı olan “etkin, şeffaf ve katılımcı yerel yönetim” konusunda, Kent Konseyleri’nin ne kadar önemli bir rol oynayabileceğinin vurgulanması gerekmektedir.⁷

Dördüncü (ve şimdilik sonuncu) AB Katılım Ortaklığı Belgesi’nin de yine “Kısa Vadeli Öncelikler” başlığı altında, “Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması”⁸ beklentisine yer verilmektedir. Bu konuda, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda vurgulanan kamu yönetiminin (ve bu bağlamda, yerel yönetimlerin) yeniden yapılandırılması hedefi⁹ doğrultusunda hazırlanan çerçeve yasanın iptali sonrasında gündemden düşmüş gözükten reform girişimlerinin, “ısıtılarak” değil, yeni bir solukla ve özellikle de tartışma yaratan ve sorgulanan yönleri üzerinde toplumsal uzlaşma aranacak şekilde ele alınması ve önceki Katılım Ortaklığı Belgesi’nde vurgulandığı gibi, ilgili yasal düzenlemelerin yaşama geçirilmesine yönelik adımların hızlandırılması gündeme gelecektir.

Gelinen noktada, Kent Konseyleri’nin AB sürecinin neresinde olduğu sorusunun cevabı ise, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2008 yılı İlerleme Raporu’nda yer alan şu ifadeyle verilmektedir: “**Vatandaşların yerel yönetimlere katılımının artırılmasına yönelik bir platform işlevi gören Kent Konseyleri,**

yalnızca az sayıda kentte etkili olarak çalışmaktadır. Tüm Kent Konseylerini güçlendirmek için çaba gösterilmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlik sistemleri ve şeffaflık da güçlendirilmelidir.”¹⁰

Bu konuda, yerel yönetimlerimizin kapasitelerinin, yerel demokratik yönetim konularına ağırlık verilecek şekilde güçlendirilmesi, sivil toplum kuruluşlarının Kent Konseyleri’ne en geniş şekilde ve etkin olarak katılımının teşvik edilmesi, Konseylerin bünyesindeki katılımcı yapıların ve süreçlerin güçlendirilmesi, farklı kentlerdeki Kent Konseyleri arasındaki ve her Konsey’in kendi içindeki bilgi akışı ve işbirliğinin geliştirilmesi gibi önemli ve öncelikli konuların gündemde tutulması gerekmektedir. Kent Konseyi Yönetmeliği’nin sivil katılımı sınırladığı ve Konsey’i Belediye’nin “güdümüne soktuğu” kaygılarının giderilmesi yönünde başlatılan ortak bir girişim sonucunda, Madde 76 ile ilgili gerekçe de vurgulanan “**Kent konseylerinin sivil bir yapı olma niteliği**” doğrultusunda İçişleri Bakanlığı’nca Yönetmelik’te yeni düzenlemelerin yapılmış olması, bu konudaki adımları hızlandıracak bir gelişme niteliğini taşımaktadır.

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (Paragraf 46) vurgulandığı gibi, “Üyelik süreci, ülkemizin ekonomik, sosyal ve siyasi yaşamında köklü dönüşümlere yol açarken, demokrasi, hukuk devleti, insan hakları, sağlık, gıda güvenliği, tüketici hakları, rekabet kuralları, kurumsal iyileşme ve çevrenin korunması gibi birçok alanda AB norm ve standartlarına ulaşılması, halkımızın yaşam kalitesini yükseltecektir.” Bu çerçevede, Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde yerel yönetimlerimizin daha etkin ve belirleyici bir rol oynamasının anahtarı, tam üyelik yönünde atılacak adımların öneminin bilincinde olan yerel yönetimlerin bu sürece sahip çıkmaları, diğerlerine öncülük etmeleridir.

DİPNOTLAR

- 1- **Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013**, 1 Temmuz 2006 tarih ve 26215 sayılı (Mükerrer) Resmî Gazete, Paragraf 50.
- 2- Commission of the European Communities, “*European Governance: A White Paper*” (Avrupa Komisyonu, “*Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı*”), Brussels, 2001 (İngilizce).
- 3- Bu ifade için bkz. Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan ve 24 Nisan 2007 tarih ve 26502 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Milletlerarası Antlaşma.
- 4- Bu konuda bkz. EMREALP, Sadun (2004) **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı**, İstanbul: IULA-EMME yayınları.
- 5- “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*”, T.C. Resmî Gazete, 3 Ekim 1993, Sayı 21364.

- 6- Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarih ve 2006/35/AT sayılı Konsey Kararı.
- 7- Bu konuda bkz. EMREALP, Sadun (2007) **Yerel Yöneticinin 1 Nisan Rehberi**, UCLG-MEWA yayınları, İstanbul.
- 8- Türkiye ile Katılım Ortaklığının İlkeleri, Öncelikleri ve Koşullarına İlişkin 18 Şubat 2008 tarih ve 2008/157/AT sayılı Konsey Kararı.
- 9- **Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planı**, TBMM Karar No: 374, Karar Tarihi: 18.7.1995, Bölüm 13 ve 14.
- 10- Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 5 Kasım 2008 tarih ve COM(2008)674 sayılı **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, Bölüm 2. Siyasi Kriterler, s.7

Mürsel TURBAY

Bem-Bir-Sen Genel Başkanı

YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL POLİTİKALAR

Bilindiği gibi Türk siyasi-idari yapısının önemli bir bölümünü yerel yönetimler oluşturmaktadır. Yerel parlamentoların başkanları ise Belediye Başkanlarıdır.

Belediye başkanları, yerel yönetimlerde aday olurken projeleri ile görücüye çıkarlar. Vatandaşlar, şehirlerini emanet etmek istedikleri başkanları ise oyları ile belirlerler. Bu nedenle de başkan adayları, adaylıkları süresince özellikle halka dönük, sosyal politikalarını, projelerini öne çıkarırlar, bir nevi işe halkın sosyal ihtiyaçlarına yön veren çalışmalarını anlatmakla başlarlar.

Yönetim biçimlerinde tabii ki farklı düşünceler vardır. Nedir bunlar:

- Sosyal bir yerel yönetim uygulaması
- Tüccar anlayışlı bir yerel yönetim uygulaması
- Yönetici ve organize edici bir yerel yönetim uygulaması

Yerel parlamentolarda karar alıp, yereli yönetirken bu yönetim biçimlerinden birini tercih edeceksiniz. Tabi bize göre olması gereken, bizzat insanın kendisine hizmet etmeyi amaçlayan sosyal belediyeciliğin öne çıkmasıdır.

İnsan önemli bir varlıktır ona hizmet etmek Rabbin hizmetidir. İnsanı tanıyan Rabbin bilir, Rabbin bilen insana hizmet eder. Bu ise siyasi düşüncesi ne olursa olsun insana karşı eşit davranmak, yönetimde dürüst hareket etmek, aşk ve şevk ile insanların yardımına koşmak, işlerini kolaylaştırmak, problemlerini çözmek, derdine ortak olmakla, çağın gereklerine uygun olarak kültür, sanat, tiyatro, müzik, spor ve eğitim gibi konularda ve her alanda bölgede yaşayanların gelişimine katkıda bulunmakla, hepsinden önemlisi de bunları yaparken inanmak ve inandırmakla mümkün olabilir.

Şehrem-i olmak, ötekiler, derin kutuplar oluşturmamak budur. Aslolan ötekileştirmemek, dışlamamak, kentin hepsi olmak, ayrımsız ve ayrıcalıksız hizmet etmek, semt ve bölgesel ayırım yapmamak, bölgesel konumu itibarı ile bir rant varsa bile bunu bölgede yaşayanların tamamına yansıtmaaktır.

Millet adına, kamu adına mührü (damgayı) iyi vurmamak kentin gelişimine katkı sağlar. Zaten büyük bir kesimi yoksulluk sınırının altında çalışan bölge halkının refah seviyesi artar, bölgesel gelişimden herkes pay almış olur.

Hizmet veren belediye insanların günlük yaşantılarını kolaylaştırır. Halk yerel yönetimle ancak böyle kaynaşır, problemleri bir bir çözümlenince yaşadıkları ile-İLÇEYE-BELDEYE önem vermeye başlarlar. Güzellikleri görünce yaşayanların o bölgeye ilgileri de artmaya başlar.

İnsanlar yaşadıkları şehirlerin nizam ve intizamına göre şekillenirler. Bu hal eğitime, terbiyesine, duruşuna bile etki eder. Çarpık, karışık, adil olmayan, düzgün ve dürüst istikameti olmayan yerler ise toplumsal bir yıkımdır.

Sosyal politikanın en önemli ayağı yerelde yapılan yardımlardır. Bu yardımlar önemlidir ve sosyal devletin gereği de budur. Ancak bunlar yapılırken herkese eşit davranılmalı, hizmet herkes için verilmelidir. Yerel yöneticiler güvenilir olmalıdır, kendisi de halka güvenmelidir. Sosyal boyutlu bir anlayış böyle olur. Yoksa sırf oya dayalı bir sosyal belediyecilik anlayışı, ne milleti ne de yerel yöneticileri memnun edemez.

Bu yardımlar yapılırken kişilerin rencide edilmeleri hem insani hem de inanç gereğidir. Yapılan yardımlar asla başa kakılmamalı, verilen malın (emtiya eşyanın) iyisi verilmeli, tarihi geçmiş, bozulmuş, kokmuş yada eskimiş gıda ve malzeme verilmemelidir.

Bilindiği gibi yerelde sosyal yapıyı oluşturanlar sivil toplumdur. Katılımcı demokrasinin gereği de budur. O yüzden yapılan yardımların sivil toplum, cemiyyetler, hayır kuruluşları, vakıflar kanalıyla yapılması kriterinin iyi konulması, kurallarının belirlenmesi için elzemdir. Bakarsınız sizin bilmediğiniz sahipsizleri kurumlar ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile sahiplenmiş olursunuz.

Yardım öğrenciye yapılıyorsa üniversitelerle, öğrenci dernekleri ile iş birliği ve diyalog içinde olunma-

Yerel yönetimin her kademesinde kurumsallaşmak, katılımcı demokrasinin sivil unsurlar eliyle güçlenmesine yardımcı olacaktır. Bu yüzden yerel kurumsallaşma, uluslar arası örnekleri alan değil, kendisi örnek olan ilkeli bir yapı içerisinde gerçekleştirilmelidir.

lıdır. Bu vatandaş ise, muhtarların uyarılarının dikkate alınması önemlidir.

Eğitim kişi için temel hak ve özgürlüktür. Yerelde herkes için eğitim, kültür zorunluluktur. Sağlık zorunluluktur. Hiç kimsenin parasızlıktan dolayı tedavisi geciktirilemez. Paran yoksa öl denilemez. Sağlığın şartlarının iyileştirilmesi önemlidir. Sağlığın pazarlığı olmaz.

Örf ve adetler değerlerden taviz vermeden evrensel standartlarda geliştirilmelidir. Özgürlükler bilimsel verilere göre bilime dayalı, ideolojik yaklaşımlardan uzak bulunmalıdır. Değerler etrafından kopmadan evrenselliği takip eden bir yapı oluşturulmalıdır. Özgün, öncü değişim ve kaliteyi önemsemelidir. Evrensel normlar öne çıkarılmalıdır.

Yerel yönetimin her kademesinde kurumsallaşmak, katılımcı demokrasinin sivil unsurlar eliyle güçlenmesine yardımcı olacaktır. Bu yüzden yerel kurumsallaşma, uluslar arası örnekleri alan değil, kendisi örnek olan ilkeli bir yapı içerisinde gerçekleştirilmelidir.

Yerel yönetimlerdeki işleyişin önemli bir ayağını da özelleştirme uygulamaları oluşturmaktadır. Sebebi ne olursa olsun haklı ya da haksız bütün özelleştirme uygulamaları sırasında, yerel yönetimlere ait sosyal projelerin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Özellikle siyasal düşünce içermeyen özelleştirmeler bölge halkının faydasına olacaktır. Değilse rant endeksli özelleştirmelerde milletin menfaatleri göz ardı edilecek, sömürüye açık, vatandaşın doğrudan elde edeceği, ya da elde etmesi gerektiğine inanılan hizmetler, taşeronlar vasıtasıyla verilmeye başlanacaktır. Çünkü özelleştirmeden maksat devletin ve milletin menfaatidir. İlkeli ve onurlu bir nesil yetiştirmenin yollarından bir tanesi

sosyal donanımlarla desteklenmiş, eğitim –sağlık vb ihtiyaçları bizzat kamu tarafından giderilmiş, eğitimi sonrası iş-güç sahibi olan bireyler oluşturmaktan geçmektedir. Bu manada da merkezi idarenin yanı sıra, yerel yönetimlere de çok büyük görevler düşmektedir.

Yerel yöneticiler sadece halkı yönetmek üzere seçilmemişlerdir. Yerel yönetim çalışanları da bu popülasyonun önemli bir parçasıdır ve doğrudan, seçilmiş olan başkanla bir ekip olarak çalışmak üzere orada bulunmaktadırlar.

Ancak yerel yönetimlerde çalışan personel diğer kamu çalışanları gibi değildir. Belediyelerin büyüklüklerine göre her gün yüzlerce, binlerce insan ile yüz yüzedir. Yerele hizmet sunmakla, başarısız uygulamaların faturasını başkan veya yönetim adına ödemekle, onları temsil etmekle mükelleftir. O yüzden yerel yönetim çalışanlarının veriminin artırılması, çalışma barışının sağlanması, korunması, güvence altında tutulması, aynı zamanda geçim şartlarından kaynaklanan olumsuzluklarının yok edilmesi gerekmektedir.

Biz sendika olarak bu sıraladığımız hususların olumsuz taraflarını ortadan kaldırmak, verimi artırmak, karşılıklı diyalogu güçlendirmek adına belediyelerde sosyal denge sözleşmeleri imzalıyoruz.

Anayasal hak olarak imzalanan bu sözleşme, belediyelerde çalışan üyelerimize öncelikle maaşlarının yanı sıra aylık ek gelir, yemek, yakacak, ulaşım, eğitim vs. gibi konularda sosyal yardım, daha da ötesi bunlardan kaynaklanan verim yüksekliği ve moral-motivasyon sağlamaktadır. Sendikamız ile orada çalışan memurlar adına sözleşme imzalayan belediye başkanları, sosyal denge sözleşmesi öncesi ile sonrası arasındaki moral-motivasyon-verim değişikliğini çok net olarak ortaya koymaktadırlar.

Bu dönem seçilen belediye başkanlarına da bu anlamda şu öneriyi sunuyoruz: Vaadleriniz ne olursa olsun, projeleriniz ne kadar el değmemiş olursa olsun, bunların hepsini çalışma arkadaşlarınız ile birlikte gerçekleştireceğinizi bilmeniz gerekiyor.

Yapacağınız ekip çalışmaları, kuracağınız kadrolar sizin arkanızda değil, yanınızda olmalıdır. Bu yüzden de verimli çalışabilen, işine motive olmuş, yükü sırtlamış ve asla yüksünmeyen, sizin önünüzü açan, sizi ve işini sahiplenen ekiplerle başarı yakalanabilir.

Unutulmamalıdır ki karşılıklı diyalog, kazanmanın ve başarıyı sürdürebilmenin yarısıdır.

Doç. Dr. Halis Yunus ERSÖZ

İ.Ü. İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve
Endüstri İlişkiler Bölümü

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN SOSYAL POLİTİKA ALANINDAKİ ROLÜ VE YENİ BELEDİYECİLİK ANLAYIŞININ ESASLARI



Giriş:

Sosyal politika yerel yönetim ilişkisi, diğer bir ifadeyle sosyal politikaların sağlanmasında yerel yönetimlerin çeşitli fonksiyonlar üstlenmesi, uzun bir geçmişe dayanmaktadır. Çünkü, medeniyetin başlangıcından günümüze kadar tüm toplumların var olması kaçınılmaz olan körler, sakatlar, yaşlılar, engelliler, kadınlar ve kimsesiz çocuklar gibi korunmaya muhtaç gruplar için çeşitli çözümler üretilmesi gerekmiştir. Ve ilk dönemlerde bu grupların ihtiyaçları kent yönetimleri tarafından karşılanmıştır. Gerçekten, ilk kent yönetimlerinin, temel kentsel hizmetlerin yanı sıra yoksul, yaşlı, engelli, kimsesiz çocukların korunmasına yönelik çözümler geliştirdikleri bilinirken, bu ilişki, 1300'lü yıllardan 1800'lü yılların ortalarına kadar uygulanan Yoksulluk yasaları ile yasal bir zemine taşınmış ve endüstri devrimi sonrasında artan kentsel ve sosyal ihtiyaçlar ve taleplerle birlikte somutlaşmıştır.

Endüstri devriminden 1929 Bunalımına kadar sosyal politikanın gelişimi, kentleşme ve işçi sınıfı problemleri ile yerel yönetimlerin idari ve mali bakımlardan güçlendirilme düzeyine göre ülkeden ülkeye değişmekle birlikte sınırlı kalan bu ilişki, İkinci Dünya Savaşından sonra gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan refah devleti fonksiyonları çerçevesinde gelişir ve derinleşirken, son 30 yılda tersi bir trendin hakim olduğu söylenebilir. Çünkü, 1980 sonrasında küreselleşme ve teknolojiye gelişmelere eşlik eden neo-liberal politikalar, merkezi yönetimlerin ve buna bağlı olarak bu ülke yerel yönetimlerinin ekonomik ve sosyal hayattaki rol ve konumunu sınırlandırıcı bir etki yapmıştır. Oysa, Batılı refah toplumlarında 1970'li yılların ortalarına kadar yerel yönetimler, sosyal politikaların mahalli düzeyde uygulanması sorumluluğunu yerine getirmişler ve bazı yazarlar tarafından "yerel refah devleti", "refah belediyesi" olarak nitelendirilecek düzeyde gelişmişlerdi.

Buna karşılık, küreselleşme ve neo-liberal politikalar, ekonomileri hızla büyüyen gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin hem kentsel ve hem de sosyal politika hizmetlerinin sağlanmasındaki rolünün artışına ve dolayısıyla bu kurumların ülkelerin yönetim sistemleri içindeki öneminin artışına yol açmıştır. Diğer bir ifadeyle, ülkemizde olduğu gibi, devletin küçültülmesi politikaları daha çok merkezi devlet düzeyinde ortaya çıkmış ve yeni kamu yönetimi ilkeleri yerel yönetimlerde daha sınırlı kalmıştır.

Diğer önemli bir husus ise sosyal politikalar ve özellikle de her toplumda var olması kaçınılmaz dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması ile somutlaşan neo-liberal politikaların gelişmiş ülkelerde dahi yeterince hayata geçirelememiş olmasıdır. Bu, ülkelerin izledikleri iktisat politikalarından bağımsız olarak sosyal politikaların “merkezi yönetimler”, “yerel yönetimler”, sivil sektör, dini kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve işletmeler olarak sıralanan sosyal politika aktörlerinin farklı düzeylerde katılımı ile sağlanmaya devam edeceğini göstermektedir. 1970’li yıllardan itibaren genel eğilim sosyal politikalarda sorumluluğun sivil topluma (aile, arkadaş ve komşulardan oluşan sivil sektör ile STK’lara) bırakılması olarak biçimlenmekle birlikte bu süreç daha çok sosyal politikaların yerelleşmesi, yerel yönetimler tarafından sağlanması biçiminde ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de farklı nedenlerle yerel yönetimler sosyal politikaların sağlanmasında 1990’lı yılların ortalarından itibaren rol oynamaya başlamışlardır. Kuşkusuz bu süreç, ülkemizde merkezi yönetimin sosyal politika sorumluluklarını desantralize etmesiyle değil, birkaç belediye başkanının kişisel yönetim ve hizmet anlayışı çerçevesinde inisiyatif almasıyla ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu çalışmada, ülkemizde sosyal politikaların sağlanmasında görev alan aktörlerden yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki rol ve etkinlikleri ile belediyeçilik anlayışındaki değişim sorgulanmış ve yeni belediyeçilik anlayışının esasları saptanmaya çalışılmıştır.

I. Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Etkinlikleri

En genel tanımla yerel yönetimler köy, kent vb. gibi belirli bir coğrafi alanda bir arada yaşayan topluluk

üyelerinin en fazla ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla meydana getirdikleri yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerle ilgili Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) belgelerinde yer alan ve Türkiye’nin de kabul ettiği temel evrensel nitelikler sosyal politikaların bu kurumlar tarafından sağlanmasına dayanak teşkil etmektedir. Bu nitelikler; yerel yönetimler demokratik sistemin vazgeçilmez ve etkili bir aktörüdür; yerel yönetimler özerk kuruluşlardır; yerel yönetimler halk katılımına imkan veren yönetsel birimlerdir; yerel yönetimler mahalli düzeydeki kamu hizmetlerinin halka doğrudan ve etkin olarak sağlanmasında merkezi yönetime göre daha başarılıdır ve halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin mahalli halka, hem şehirlere karşı duyarlılığı ve sorumluluğu yüksektir.

Gerçekten yerel yönetimlerle ilgili neredeyse tüm geleneksel teorilerin merkezinde yerel kendi kendine yönetimin demokratik değerleri ve bu kurumların daha üst düzey yönetimlere göre kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır. Kısaca değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin sosyal politika ve sosyal yardımların sağlanmasında Ortaçağ’dan beri önemli bir rol oynadıkları söylenebilir. Bu dönemde su arzı, atık sistemi, yol sistemi gibi kentsel; kadın ve çocuk emeğinin denetimi, kamu sağlığı sistemlerinin oluşturulması, okullar, yoksullar ve yaşlılar için bakım imkanlarının geliştirilmesi gibi sosyal politika hizmetleri bu yönetimler tarafından karşılanmıştır (Norton, 1994: 3). Yine yerel yönetimler sosyal politika tarihinde önemli bir yere sahip olan “Yoksulluk Yasaları”nın uygulanmasında görev üstlenmişlerdir. Ortaçağ Avrupası’nda kıtlık, savaş ve salgın hastalıkların korunmaya muhtaç insan sayısını hızla artırması İngiltere’de devleti önlem almaya itmiş ve bu ülkede 1300’lü yılların ortalarından 1800’lü yılların ortalarına kadar bir dizi Yoksulluk Yasası uygulamaya konmuştur. Bu yasalardan en önemlisi I. Kraliçe Elizabeth tarafından 1601 yılında yapılmış ve bu yasanın temel maddeleri Amerikan kolonilerinde de uygulanmıştır. Yerel yönetimleri yoksullukla mücadelenin etkin bir aracı haline getiren bu yasanın uygulama sorumluluğu gerek İngiltere ve gerekse Amerikan kolonilerinde yerel yönetimlere verilmiştir. Öyle ki, 1601 tarihli Yoksulluk Yasasına göre belediyeler harcamalarını yerel halktan alınacak bağış ve vergilerle karşılamak suretiyle ça-

İşamayacak durumdaki yoksullara (yaşlılar, körler, sağırılar, çocuklu anneler, fiziki veya zihni engelliler) yardımda bulunacak, kimsesiz çocuklar ve yaşlılar için barınaklar inşa edecekti. Yardım, hala bugünkü kamu yardım programlarının bir kısmında var olan ikamet koşuluna bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin yasadan kaynaklanan sorumluluğu, sınırları içinde yasal olarak ikamet edenlerle sınırlandırılmıştır (Zastrow, 1993: 14-15). Yoksulluk yasaları ile gerek İngiltere ve gerekse ABD’de devletin sorumluluğu altındaki kamu yardım modeli devreye girmiştir. Yerel yönetimler ise merkezi devlet tarafından belirlenen yoksullukla mücadele politikalarının yerel düzeyde uygulayıcısı olmuşlardır.

Endüstri devriminden ikinci Dünya savaşına kadar olan dönemde yerel yönetimlerin kentsel ve sosyal politika hizmetlerinin sağlanmasındaki rolü, devletin bu alandaki etkinliğine paralel olarak artmıştır. Hızlı nüfus artışı, endüstri merkezlerini hedef alan göç ve kentleşme, yerel yönetimlerin kentsel ve sosyal sorumluluklarının genişlemesine yol açmıştır. Bu dönemde bir yandan yoksulluk, hastalık, suç, aşırı kirlilik şehirlerin temel problemleri haline gelirken (Byrne, 1994: 15) büyük kentsel endüstriyel merkezlerin doğuşu tahmin edilemeyecek düzeyde bir kamu hizmeti (artan ticari faaliyetler için gereken altyapılardan başta yollar olmak üzere, su ve elektrik) ihtiyacı doğurmuştur (Kingdom, 1993: 10). Nitekim, birçok yerel yönetim atık sistemi, salgın hastalıkların önlenmesi için halk sağlığını koruyucu önlemler geliştirilmesi, fakir ve yoksullara ücretsiz tedavi sağlayan hastanelerin kurulması, senatoryumlar açılması gibi görevler yerine getirmişlerdir. Örneğin 1930 yılında, İngiltere, Liverpool’da yerel yönetimlere ait 200’ün üzerinde yatak kapasiteli senatoryum, 3 adet tüberküloz kliniği ve çocuklar için bir adet hastane bulunmaktaydı. 1929 yılında aşılama görevi halk sağlığını koruma tedbirleri çerçevesinde yerel yönetimlere bırakılmıştı. Yerel yönetimler, Yoksulluk Yasasına dayanarak düşkünlerevi kurmuşlar, konut, ana - çocuk sağlığı ve okul hizmetleri alanında çeşitli görevler üstlenmişlerdir (Betts,1993, 38-51). Eğitim alanında ise 1902 yılında, yerel yönetim bünyesinde, “Yerel Eğitim Otoritesi” komiteleri kurulmuş ve zamanla bu komiteler, okullar ve okul yemekleri (1906) ve tıbbi kontrol (1907) gibi eğitimle ilgili diğer hizmetleri sağlamakla görevlendirilmişlerdir. 1890 yılında yerel yö-

netimlere düşük maliyetli konutlar yapmaları için izin, 1919’da ise teşvik etmek için merkezi yönetimce yardım verilmiştir (Hollis-Ham-Ambler,1992, 10). 1905 yılında çıkarılan İşsizlik Yasası ile yerel emek bürolarının kurulmasına izin verilmiş ve yerel yönetimlerden, işsizlerin iş bulmalarına yardımcı olacak ulusal düzeyde bir emek mübadelesi ağı oluşturulması beklenilmiştir. 1910’daki Eğitim Yasası ise yerel yönetim otoritelerine okuldan yeni mezun olan gençleri mesleğe yöneltme ve işe yerleştirme görevi yüklemiştir (Byrne,1994, 19-22).

İkinci Dünya Savaşından sonra ise refah devletinin gelişimine paralel olarak yerel yönetimler merkezi idareler tarafından ulusal düzeyde planlanan sosyal politikaların mahalli düzeyde hayata geçirilmesinde temel ajans haline gelmişlerdir. Refah programları başlangıçta ulusal nitelikli olmalarına rağmen, programların uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlenmelerine bağlı olarak gerçekleştirilmiştir. Birçok Avrupa ülkesinde desentralizasyon politikaları yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk almasına imkan vermiş, yerel yönetimler refah politikalarının en önemli tamamlayıcı-uygulayıcı ajansı haline gelmişlerdir (Bennet, 1997: 330). Bundan dolayı İskandinav yerel yönetimleri için “refah belediyesi” (Kröger, 1997: 96) kavramı kullanılırken, İngiltere’de yerel yönetimler bazı yazarlar tarafından “yerel refah devleti” olarak nitelendirmişlerdir (Cochrane, 1993: 14).

Bugün neo-liberal politikaları benimseyen 1980 öncesinin refah devletlerinde halen yerel yönetimlerin sosyal politika ve sosyal yardımlar alanında etkin oldukları anlaşılmaktadır. Çünkü, 21 yüzyılın başlarına gelindiğinde görünen odur ki, devletlerin, toplumun karşılanmasında konsensüsü olan sosyal politika ve yoksullara yönelik hizmetler alanındaki sorumluluklarını özel sektöre, STK’lara, dini kurumlara veya sivil topluma devretmesi mümkün olmamıştır. Diğer bir ifadeyle sosyal politikalar büyük ölçüde hala devletler tarafından sağlanmaya devam edilmekte ve yerel yönetimler sosyal politikaların sağlanmasında etkin olarak görev almaktadırlar. Nitekim, İngiltere’de, 2006 yılı itibarıyla belediyeler yoksul, yaşlı, engelli, hasta, kadın ve çocuklara yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmetler sunmakta, eğitim ve sağlık alanında çok kapsamlı

görevler yerine getirmekte, bölgesel gelişme ve kalkınma ile istihdamı geliştirme programlarını hayata geçirmektedirler. İşsizliği önlemek amacıyla meslek ve beceri kazandırma projelerine öncülük etmektedirler. Neo-liberal politikalara rağmen güçlü refah devleti niteliğini büyük ölçüde koruyan İsveç'te ise, belediyeler halkın gündelik yaşamını ilgilendiren hemen her alanda hizmetler sunmakta ve eğitimden sağlığa, konuttan sosyal yardım ve sosyal hizmetlere kadar her alanda sosyal politikaları etkin bir şekilde sağlamayı sürdürmektedir (Ersöz, 2007, 50).

II. Sosyal Politika - Yerel Yönetimler İlişkisi

Küreselleşen dünyada yerel yönetimler kamu yönetimi aygıtının önemli kurumları haline gelmektedir. Yerel yönetimlerin fonksiyonlarının sosyal politikaları da kapsayacak biçimde genişlemesinde, çok çeşitli faktörler etkilidir. Bunlar, bir yandan kentsel altyapı ve kentsel üstyapı ihtiyacını, diğer yandan eğitim, sağlık, konut gibi temel sosyal politika hizmetleri gereksinimini ortaya çıkaran hızlı nüfus artışı, göç ve kentleşme başta olmak üzere, refah devleti anlayışına yol açan Keynesyen ekonomik politikalar, küreselleşme ve rekabetin yerleşmesi, kamu kesimini de kapsayan yeni yönetim paradigmaları ile AB'nin yerleşme yaklaşımı ile yerel yönetimleri kamu yönetim aygıtı içinde etkin bir araç haline getirmeyi amaçlayan uluslararası belgeler olarak sıralanabilir.

Ancak, bu faktörler üzerinde ülkelerin yönetim sistemleri, tarihi ve kültürel özellikleri ile merkezi idare yerel yönetim ilişkisinin niteliği büyük ölçüde belirleyicidir. Çünkü, yerel yönetimler kamu yönetim aygıtının bir parçasıdır ve merkezi idareler, yerel yönetimlerle ilişkin politikaları ile bu kurumların gerek kentsel ve gerekse sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki rol ve fonksiyonları üzerinde etkilidirler. Yine merkezi idare yerel yönetim ilişkisinin niteliğine göre, gelişmiş demokratik ülkelerde yerel yönetimler demokratik olarak yönetilen, özerk, halka yakın ve halka duyarlı yönetim birimleri olarak öne çıkarken, demokrasinin gelişmediği bazı ülkelerde merkezi idarenin bir alt birimi olmanın ötesinde bir fonksiyon üstlenmemektedirler. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin

yapı, özellik ve işlevleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte ve ülkelerin toplumsal yapısı, tarihi mirası ve geleneklerine göre şekillenmektedir.

Bununla birlikte, günümüzde küreselleşme ile rekabetin ulusal düzeyden kentler düzeyine inmesi ve ülkeler yerine şehirlerarası rekabetin ön plana çıkması yerel yönetimlerin fonksiyonlarını artırıcı bir etki yapmaktadır. Gerçekten, yeni dünya düzeninin ekonomik bakımdan temel birimleri kentlerdir. Bugün kentleri birer marka kent haline getirme hedefi güdülmekte ve yerel ekonomik, sosyal, kültürel sorunların çözümü kent yönetimlerinden beklenilmektedir.

Kent yönetimleri, temel kentsel hizmetlerin yanı sıra, küreselleşme ve neo-liberal politikaların gelir dağılımı dengesizliğini derinleştirici, yoksulluk ve işsizliği artırıcı etkileri ile de mücadele etmek durumunda kalmaktadırlar. Yoksulluk ve işsizlik gelişmiş ve gelişmemiş tüm dünya ülkelerinde varolan ortak bir problem haline gelmiştir. Dünya Bankası tarafından yapılan "2005 Yılı Uluslararası Karşılaştırma Programı" (ICP) sonuçlarına göre, 2005 yılı itibariyle sadece gelişmekte olan ülkelerde 1,4 milyar kişinin günde 1,25 dolardan daha az bir gelire yaşamını sürdürmeye çalıştığı tahmin edilmektedir (World Bank,2008). Üstelik çalışanlar arasında dahi yoksulluk yaygınlaşmaktadır. 2006 yılında çalışanların %16,4'ünü (487 milyon kişi) 1 dolardan az gelir elde eden çalışan yoksullar, %43,5'ini (1.3 milyar kişi) ise günde 2 dolardan az gelir elde eden çalışan yoksullar meydana getirmektedir (ILO,2008). Diğer taraftan, dünya nüfusu hızla yaşlanırken, nüfusun % 10'unu engelliler oluşturmakta, tek-evebeynli aile tipi yaygınlaşmakta, kadın ve çocukların korunma ihtiyacı artmaktadır.



III. Türkiye’de Belediyelerin Görev ve Fonksiyonlarındaki Değişim Süreci ve Sosyal Politika Alanındaki Rollerini

Öncelikle ülkemizde kamu kaynaklarının büyük bir bölümünün merkezi idare tarafından kullanılmakta olduğu ve yerel yönetimlere, anayasal bir güvence bulunmasına rağmen, hizmetleriyle orantılı kaynak verilmediği belirtilmelidir. İl özel idareleri ve köyler, temel kentsel hizmetleri dahi karşılayabilecek gelir ve personelden yoksun ve doğrudan merkezi idarenin tasarrufuna açık olarak faaliyetlerini sürdürmek durumunda kaldıklarından, yasal ve idari etkinliklerini zamanla yitirmişler ve belediyeler yerel yönetim sisteminin temel kuruluşu haline gelmiştir. Benzer kaynak kısıtı belediye yönetimleri için de var olmakla birlikte Türkiye’de belediyeler, özellikle 1990’lı yılların ortalarından beri muhtaç durumda bulunan yoksullara yönelik hizmetlerin sunulmasında çeşitli fonksiyonlar yerine getirmektedir.

Oysa, ülkemizde ilk belediye teşkilatının kuruluşu Cumhuriyet öncesi döneme kadar uzanmaktadır. İlk belediye teşkilatı 1854 yılında İstanbul’da kurulmakla birlikte, belediyelerin halkın gündelik yaşamını doğrudan etkileyen kuruluşlar haline gelmeleri (Tekeli,1978: 28) ancak Cumhuriyet Döneminden sonra gerçekleşmiştir. Bu dönemde belediyelerin görev ve fonksiyonları 1930 yılında çıkarılan ve 2005 yılına kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Yasası ile belirlenmiştir. Bu yasa belediyelere, batılı ülke belediyelerinde olduğu gibi kentsel hizmetler alanında oldukça geniş yetki ve görevler vermiştir. Öyle ki, belediyeler, kentlerde her ne tür farklı bir uygulamaya başvorsalar, yasal dayanağını bu yasa bulabilmişlerdir (Tekeli,1983: 14-15).

Cumhuriyetin ilk döneminde yapılan 1580 sayılı yasa ile belediyelere bu denli geniş görev ve fonksiyonlar verilmekle birlikte belediyeler, 1923-1945 döneminde, aslında bugün de olduğu gibi, görevleriyle orantılı kaynaklara sahip olamadıkları için bu işlevleri yeterince yerine getirememişlerdir (Aytaç,1990: 98). Üstelik, İkinci Dünya Savaşından sonra belediye ve il özel idareleri tarafından yerine getirilen birçok görev, bakanlıklara bağlanarak merkezleştirilmiştir (Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı,1993: 20). 1950’li yıllarda merkezleştirme süreci başlamakla birlikte, hızlı nüfus artışı, göç ve kentleşme nedeniyle artan kentsel

hizmet talebi, belediyelerin zaten kıt olan kaynaklarını kentsel altyapı ve temel hizmet taleplerinin giderilmesine yönelmesine, diğer bir ifadeyle sosyo-kültürel nitelikli işlevlerin zorunlu olarak bu kurumların ilgi alanı dışında kalmasına yol açmıştır (Tekeli,1983: 15).

Nitekim, 1990’lı yılların ortalarına kadar ülkemizde birkaç büyükşehir belediyesi dışındaki belediyeler genellikle yol, asfalt, temiz su, çöplerin toplanması, atık sistemi ve piyasaların denetlenmesi vb. hizmetleri yerine getirmeye çalışmışlar, sosyal-kültürel alanda çok fazla etkinlik gösterememişlerdir. Üstelik, kentsel altyapı hizmetleri dahi yeterince karşılanamamıştır. Nitekim, 1990’lı yılların başında ülkenin en büyük kenti ve en fazla gelire sahip belediyesinin yönetimindeki İstanbul’da dahi 1992 yılındaki temizlik işçileri grevi, kentin caddelerinde çöp dağlarının oluşmasına yol açmıştı (Tanış,2000). Yine aynı yıllarda bu şehirde ciddi boyutlara ulaşan su sorunu yaşanmakta, diğer büyük kentlerin çoğunda hava kirliliği hat safhaya ulaşmış bulunmaktaydı.

Ancak, 1990’lı yılların ortalarından itibaren özellikle büyükşehir belediyelerinin görev ve fonksiyonlarında büyük bir artış meydana gelmeye başlamıştır. Herhangi bir yasal değişikliğe veya belediye gelirlerinde büyük bir artışa dayanmayan bu değişiklik, belediye yönetimlerine 1994 yılındaki mahalli idareler seçimlerinden sonra gelen başkanların kişisel hizmet anlayışından kaynaklanmıştır. Bu seçimde, Refah Partisinin adayları, başta İstanbul ve Ankara Büyükşehir belediyeleri olmak üzere birçok belediyede yönetimi devralmışlardır. Özellikle, bu iki büyükşehir belediye başkanının başlattığı sosyal ve kültürel içerikli hizmetler, yavaş yavaş öncelikle partili ve daha sonra da diğer siyasi partilere mensup belediye başkanları tarafından benimsenmeye ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu iki belediye kentsel hizmetlerin yanı sıra özellikle, sosyal yardım, sosyal hizmetler, eğitim, sağlık, konut gibi sosyal politika alanlarında o güne kadar görülmeyen hizmetlere yönelmişlerdir. Özellikle “yaşlılar, özürllüler, kadınlar, çocuklar, yoksullar ve acil yardıma ihtiyaç duyanlara” yönelik çeşitli hizmetler sunan kurumlar teşkil etmeye başlamışlardır. Huzurevleri, bakım evleri, özürllü merkezleri, kadın ve çocuk sığınma evleri kurmuşlardır.

Bu dönemde temelleri atılan belediyecilik anlayışı, 2000’li yılların başlarında yeni bir ivme kazanmış ve

belediyeler tarafından sunulan hizmet paketi daha da genişlemiştir. Öyle ki, bu hizmet yarışı zamanla “sosyal belediyeçilik” anlayışının da ötesinde “yerel toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki gelişiminden sorumlu belediyeçilik” anlayışının doğuşunu sağlamıştır. Büyük kentlerde sosyal yardımlarla başlayan topluma duyarlı belediyeçilik anlayışı, yerel ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki kalkınmadan sorumlu belediyeçilik anlayışına doğru bir dönüşüm geçirmiştir. Gerçekten, belediyeler kapsamlı kültürel etkinlikler, sosyal yardım ve sosyal hizmet projeleri gerçekleştirdikleri gibi, tedricen de olsa bölgelerinin ekonomik gelişmesinde önemli roller üstlenme eğilimine girmişlerdir (Ersöz,2006: 1004). Ancak, Türkiye’deki 16 büyükşehir belediyesi ve sınırlı sayıdaki il ve ilçe belediyeleri dışında özellikle küçük ölçekli birçok il ve ilçe belediyesi ise temel kentsel hizmetleri dahi yeterince karşılayamamakta ve kentlerin sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmasına ilişkin çok sınırlı etki yapabilmektedirler (Ersöz,2007: 59).

Asıl önemlisi ise birkaç büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilen bu görevler, diğer belediyeler tarafından da sağlanması gereken standartlar haline dönüşmeye başlamıştır. Öyle ki, diğer mahalli idare sınırları içinde yaşayan halkın bu tür hizmetlere artan talebi, mahalli seçimlerde halkın desteğini almak isteyen belediye başkanlarını farklı konseptle de olsa benzer hizmetleri yerine getirmeye zorlamıştır. Bunun en çarpıcı örneğini, İstanbul’da Ramazan çadırı uygulamasının neredeyse tüm siyasi partilere mensup belediyeler tarafından hayata geçirilmesi oluşturmaktadır. Nitekim, Avcılar, Kadıköy, Bayrampaşa, Şişli, Beyoğlu, Zeytinburnu, Bağcılar, Bakırköy, Bahçelievler, Güngören, Gaziosmanpaşa, Sarıyer, Eminönü, Küçükçekmece ve Büyükçekmece Ramazan çadırı kurulan belediyelerdir (Sabah,2005; Hürriyet, 2004). Yine, son yıllara kadar sadece birkaç büyükşehir belediyesi yaygın eğitim organizasyonları düzenlemekteyken, bugün büyükşehir belediyelerinin büyük çoğunluğu sanat ve meslek edindirme kursları yoluyla yaygın eğitim organizasyonları oluşturmaya başlamışlardır.

Ülkemizdeki belediyelerin sosyal politika alanlarındaki görev ve fonksiyonlarına kısaca göz attığımızda ise hala bu hizmetlerin büyük ölçüde büyükşehir belediyeleri ağırlıklı yürütüldüğü söylenebilir. Öyle ki, bu belediyeler tarafından, 1980’li yılların ilk yarısından



1980’li yılların ilk yarısından itibaren ülkede durgunluk içinde yüksek enflasyon, genelde düşük büyüme ve ücretler ile yıldan yıla artan işsizlik sebebiyle giderek yoksullaşan ve sosyal hizmet ve sosyal yardım talebi artan toplumun ihtiyaçlarının karşılanması için öğrencilere burs verilmesi, yoksullar için aşevi açılması, ilaç, yiyecek, giyecek, yakacak yardımı yapılması olarak başlayan sosyal yardım merkezli faaliyetler, yaşlı ve özürlülere yönelik hizmetler, meslek ve beceri kursları, kapsamlı sosyal ve kültürel etkinliklerin düzenlenmesi ve kadın sığınma evlerinin tesisi gibi sosyal hizmet alanlarında giderek büyümüş ve çeşitlenmiştir

İtibaren ülkede durgunluk içinde yüksek enflasyon, genelde düşük büyüme ve ücretler ile yıldan yıla artan işsizlik sebebiyle giderek yoksullaşan ve sosyal hizmet ve sosyal yardım talebi artan toplumun ihtiyaçlarının karşılanması için öğrencilere burs verilmesi, yoksullar için aşevi açılması, ilaç, yiyecek, giyecek, yakacak yardımı yapılması olarak başlayan sosyal yardım merkezli faaliyetler, yaşlı ve özürllülere yönelik hizmetler, meslek ve beceri kursları, kapsamlı sosyal ve kültürel etkinliklerin düzenlenmesi ve kadın sığınma evlerinin tesisi gibi sosyal hizmet alanlarında giderek büyümüş ve çeşitlenmiştir (Ersöz,2005: 141). Ayrıca, gerek sosyal yardımlar ve gerekse sosyal hizmetler batılı ülke belediyelerinde olduğu gibi yararlananlar ve hizmet kalitesi bakımından belli bir standarta kavuşmuş, sürekli hale gelmiş ve ciddi bir kurumsal niteliğe kavuşmuştur.

IV. Türkiye’de Yasal Düzenlemelere Göre Belediyelerin Sosyal Politika Fonksiyonları

Türkiye’de belediyeler alanındaki ilk kapsamlı düzenleme 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Yasasıdır. Bu Yasa yaklaşık 75 yıl yürürlükte kaldıktan sonra ancak 2005 yılında 5393 sayılı yeni Belediye Yasası yapılabilmektedir. Ülkemizde belediyeler 5393 sayılı Belediye Yasası ile batılı partnerleri gibi oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Öyle ki, belediyelerin kanunla başka bir kuruma verilmeyen mahalli nitelikteki hizmetlerin sağlanmasında tek yetkili hale getirilmeleri hükmü, diğer bir ifadeyle başka bir kurum tarafından üstlenilmeyen her türlü alanda faaliyette bulunabilme imkânı Anayasa Mahkemesi tarafından engellenmekle birlikte, yeni Yasa ile Türkiye’de belediyelerin genel ve sosyal politika alanındaki görev ve yetkilerinde önemli artışlar olmuştur.

Belediyelerin görevlerinin düzenlendiği, “belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları” başlığını taşıyan 14. maddenin a fıkrasında; imar, 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, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi

hizmetleri yer almaktadır. Yine bu kısımda büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyelere, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmaları görevi verilmiştir.

Düzenlemenin b fıkrasında ise okul öncesi eğitim kurumlarının açılması*; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımının yapılması veya yaptırılması, okulların her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılanması; sağlıkla ilgili her türlü tesisin açılması ve işletilmesi; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasının sağlanması, bu amaçla bakım ve onarımının yapılması, korunması mümkün olmayanların aslına uygun olarak yeniden inşa edilmesi görevleri ile gerektiğinde öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verme ve gerekli desteği sağlama, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleme, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilme ve gıda bankacılığı yapabilme görevleri sayılmıştır.

Bu maddede sosyal politika açısından en önemli husus ise belediyelere hizmet sunumunda özürllü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler seçme zorunluluğu getirmiş olmasıdır. Yine gerek Belediye ve gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda “belediyelerin giderleri” maddesi altında “dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar” düzenlemesi yer almaktadır.

Ayrıca, yasanın 69. maddesine göre belediyelere, düzenli kentleşmeyi sağlamak amacıyla imarlı ve alt yapı arsa ile konut ve toplu konut üretme ve yapılan konutları satma veya belediye konutu olarak kiralama yetkisi verilmektedir. Yasa, belediyelere, batılı ülkelerde 20. yüzyılın başlarından beri bir sosyal politika aracı olarak görülen ve ülkemizde çok yaygın olmayan belediyenin kiralamak amacıyla konut üretimine katılmasını düzenlemiştir. Arsa üretme ve konut üretimi ise sınırlı olmakla birlikte ülkemizdeki belediyelerin yerine getirdikleri fonksiyonlar arasındadır.

Görüldüğü gibi, belediyeler, mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında etkin kuruluşlar haline gelmiştir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler, sağlık tesislerinin açılması ve eğitim kurumlarına destek olunması, çevre ve çevre sağ-

lığı, kültürel etkinlikler, yerel halka meslek ve beceri kazandırma, kadın ve çocuklar için koruma evleri açılması, yoksullar için arsa ve konut üretimi gibi temel sosyal politika alanları belediyelerin görevleri arasında yer almıştır.

V. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Belediyecilikten Yeni Belediyecilik Anlayışına Geçiş ve Yeni Yerel Yönetim Anlayışının Esasları

Ülkemizde özellikle son 10 yıldır yaygın biçimde sosyal belediyecilik kavramının kullanıldığını görmekteyiz. Belediyeler, sosyal ve kültürel nitelikli hizmetlerini sosyal belediyecilik hizmetleri olarak nitelendirmektedir. Ancak, belirtildiği gibi, genel olarak sosyal belediyecilik kavramı, 1945-1975 refah devleti döneminde ulusal düzeyde planlanan sosyal politikaların yerel düzeyde uygulanmasından sorumlu olan belediyeleri tanımlamak için kullanılmış bir kavramdır. Refah devletinin geliştiği dönemde bu tür hizmetleri yerine getiren belediyeler için kullanılmış bir kavramdır.

1980'li yıllardan sonra batı literatüründe neo-liberal politikaların belediyecilik anlayışında farklılıklar yarattığını ortaya koymak amacıyla daha çok "yeni belediyecilik" kavramı tercih edilmiştir. Bu belediyecilik anlayışı, yönetimde yeni kamu yönetimi ilkelerinin hakim olduğu bir belediyecilik anlayışı olduğu görülmektedir. Yine bu belediyecilik anlayışının küreselleşme ve kentler arası rekabetten etkilendiği, kentsel hizmetler ve sosyal politikalar kadar kentsel kalkınmayı öncelleyen bir belediyecilik anlayışı olduğu söylenebilir.

A. Genel Sorumluluk Anlayışı: Yerel Ekonomik, Sosyal ve Fiziki Kalkınmadan Sorumlu Belediyecilik Anlayışı

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler tarafından sağlanmakta olan hizmetler ele alındığında, bu kurumların fonksiyonları arasında başta eğitim, sağlık, konut, sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile istihdamın artırılması ve yerel ekonomik kalkınmaya yönelik hizmetlerin büyük bir yere sahip olduğu görülecektir. Çünkü, bu ülkelerde belediyeler mahalli düzeydeki kamu hizmetlerinin karşılanmasında en uygun yönetim aygıtı olarak kabul edilmekte ve bundan dolayı da yasalar tarafından yasaklanmamış her alanda faaliyette bulunabilmektedirler.

Nitekim, AB'de, 80.000'in üzerinde yerel yönetim bulunmakta ve kırsal ve kentsel alanlarda toplum yaşamının temel idari birimi olarak görülen bu kurumlar; sosyal yardım, eğitim, sağlık, konut, çevre koruma, şehir içi ulaşım, su, enerji, atık sistemi, ev atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi, altyapıların bakım ve onarımı, kültür, eğlenme ve dinlenme alanlarının tesisi gibi çok değişik faaliyetler yerine getirmektedirler. Bu işlevlerin düzeyi ise ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (OECD, 2004: 2)

Anlaşılabacağı gibi bu ülkelerde yerel yönetimlerin bölgelerinin ekonomik, sosyal ve fiziki kalkınmasında inisiyatif üstlendiği söylenebilir. Bu ülkelerde yerel yönetimler küreselleşme ve neo-liberal politikalarla derinleşen yoksulluğun ve işsizliğin önlenmesi amacıyla yerel ekonomik kalkınmanın sağlanmasında rol oynamaktadırlar. Özellikle yerel kalkınmanın bir aracı olarak işletme ve yatırımları cezbedecek önlemlere yönelmekte, yoksulluk ve işsizliğin önlenmesi amacıyla çeşitli girişimlerde bulunmaktadırlar. Rekabetin ülkelerarası düzeyden kent düzeyine indiği günümüz dünyasında yerel yönetimler, kentin rekabet gücünün artırılması amacıyla yerel ölçekte kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayan bir kuruluş işlevi görmektedir. Kentin rekabet gücünün artırılması amacıyla yerel dinamikleri harekete geçirme ve bu dinamikler arasında koordinasyon, aracılık sağlama ve altyapıların hazırlanması yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Diğer taraftan yerel yönetimler, bir yandan küreselleşmeyle birlikte sosyal yardımlara ihtiyaç duyan yoksul ve işsizlerin, diğer yandan demografik yapıdaki değişimle yaşanan ve sosyal hizmet talebi artan grupların hızla büyümesi nedeniyle sosyal politikaları da yerine getirmekten kaçınmamaktadırlar. Refah devleti döneminde yerine getirmekte oldukları hizmetleri sağlamaya büyük ölçüde devam etmektedirler.

Ayrıca, gelişmiş ülke yerel yönetimleri bilgi toplumunun eğitimli ve nitelikli bilgi çağı insanın kentsel ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kapsamlı kültürel etkinliklere yönelmektedir. Bu kültürel etkinlikler kapsamında göçmenlere yönelik temel eğitim programlarının da yoğun olarak yerine getirildiği görülmektedir.

Sonuç olarak, gelişmiş ülkelerde günümüz yerel yönetimlerinin nüfusun tamamını dikkate alan bütüncül

bir anlayışla yerel ekonomik, sosyal ve fiziki kalkınmadan sorumlu belediyeçilik anlayışına ulaştığı söylenebilir. Yerel yönetimlerin, bölgesindeki çevre, kentsel ve sosyal sorunların çözümünde sorumluluk üstlenen, insiyatif alan, çözümler ve politikalar üreten proaktif bir belediyeçilik anlayışını benimsedikleri görülmektedir.

B. Hizmetlerin Sağlanmasında Piyasalaşma Eğilimi: Özel Sektör ve STK Merkezli Hizmet Üretimi

Küreselleşmeyle birlikte neo-liberal politikalar yerel yönetim hizmetlerinin sağlanmasında birbirine zıt değişikliklere yol açmıştır. Öyle ki, merkezi devlet düzeyinde kamu harcamalarının kısılması ve özelleştirmeler ile özel sektörün etkinlik alanını genişletmeyi amaçlayan neo-liberal politikalar, yerel yönetimler düzeyinde bazı hizmetlerin merkezileştirilmesi, bazılarının ise sorumluluğunun yerel yönetimlerde kalmakla birlikte piyasa koşulları çerçevesinde sağlanmasını gündeme getirmiştir. Çünkü, yerel yönetimler tarafından sağlanmakta olan kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğunun bütünüyle özelleştirilmesi söz konusu değildir. Bu nedenle hizmetlerin sağlanma sorumluluğu yerel yönetimlerde kalmakla birlikte, bu hizmetlerin üretim, dağıtım ve sunumu rekabete açılarak özel sektöre veya sivil toplum örgütlerine bırakılmaya başlanmıştır.

Örneğin İngiltere’de yerel yönetimler hizmetlerinde serbest piyasa disiplini, rekabet koşullarının artırılması ve özelleştirme ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kapsamlı bir özelleştirme programının yanısıra, merkezi yönetim yasal ve idari düzenlemelerle yerel yönetimlerin yerine getirmeye devam ettiği hizmetlerde rekabet ve piyasa kurallarının etkin olmasını sağlamaya çalışmıştır (Davis,1993: 80-83). Ayrıca, sivil toplum örgütleri ve bireyler yerel hizmetlerin sağlanmasında seçilmiş yerel yönetimlerin yerini almaya başlamıştır. Bu ülkede yerel yönetim hizmetlerinin üretim ve sunumu, bütünüyle özel sektöre terk edilmemiş, daha çok özelleştirme yöntemlerinden biri olan ihale yöntemi kullanılmıştır (Davis,1993: 11-16).

Gerçekten, İngiltere’de Thatcher döneminde birbiri ardına çıkarılan ve sayıları 50’yi aşan yasa ile yerel yönetimlerin kamu aygıtı içindeki konumu büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Yerel yönetimlerin yapıları, rol ve fonksiyonları, yönetim biçimleri, iç örgütlenmeleri, mali kaynakları, vergileme kriterleri bütünüyle değiş-

miş, harcamaları ve gelir kaynakları sınırlandırılmıştır. Fakat, bu dönemde birbiriyle çelişen düzenlemelerin yapılmış olması İngiltere’de yerel yönetimlerdeki değişimin yönünün net olarak ortaya konulamamasına yol açmaktadır. Çünkü, yerel yönetim hizmetlerinde ve merkez-yerel yönetim ilişkilerinde hem merkezileşme ve hem de desentralizasyon ve piyasalaşmaya yol açan yasal ve idari düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Böylesi farklı gelişmelere rağmen yerel yönetimlerde baskın olan değişim yönü, refah hizmetlerinin doğrudan üretimi ve sunumundan, hizmetlerin sağlanmasında “olanaklandırıcı”, “yetkili otorite” (enabling) rolünün benimsenmesidir. Yerel yönetimlerin çoğu tarafından da benimsenen yaklaşıma göre, yetkili otorite rolü, yerel yönetimlerin toplum ihtiyaçlarını belirlemeleri ve bu ihtiyaçları doğrudan veya dolaylı olarak karşılayacak uygun araçlar geliştirmeleridir (Leach,1996: 25-25). Buna göre yerel yönetimlerin kamu hizmetlerindeki monopol konumu ortadan kaldırılmıştır. Daha açık bir ifadeyle kamu hizmetlerinin doğrudan üretilme sorumluluğu yerel yönetimlerden alınıp, hizmetlerin sağlanması ve denetlenmesi görevi öne çıkarılmıştır (Leach-Stewart,1992: 8-13).

C. Yönetimde Ortaklık: Katılımcı ve Etkin Yönetim Anlayışı

Temelde devlet ve kamu yönetim aygıtının bir parçası olan yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünü sınırlandırmayı ve özel sektörün etkinlik alanının genişlemeyi amaçlayan neo-liberal düşünce yapısı devletlerin idari yapılanmalarının da ciddi ölçüde revize edilmesini gerektirmiştir. Devletin küçülerek ekonomiden el çekmesi, yerel ve bölgesel birimlere görevlerini devrederek idari-bürokratik hantallıktan kurtulması, halka daha yakın olan birimlerin etkin kılınarak verimliliğin yükseltilmesi gibi gerekçeler ile kamu yönetiminde yeniden yapılanma hareketi başlatılmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak nitelendirilen yeni kamu yönetimi modeli, kamu sektörünün performansını artırmaya yönelik kamu kurumlarının yeterliliklerini geliştirecek strateji ve taktikler olarak tanımlanmaktadır (Behn, 2001: 26).

Çok geniş amaçlar taşımakla birlikte yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmiş ülke yerel yönetimlerine etkisi, bu kurumların yönetiminde özel sektör yönetim

tekniklerinin hayata geçirilmesi ve daha da önemlisi yönetim ve kurumsal yönetim prensipleri çerçevesinde karar alma süreçlerine halkın aktif katılımına imkan veren düzenlemelerin yapılması biçiminde ortaya çıkmıştır. Nitekim yönetim / iyi yönetim ise sekiz özelliğe sahiptir. Bunlar katılımçılık, konsensüs odaklılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, duyarlılık, etkinlik ve verimlilik, eşitlik ve hukuka uygunluktur. Halkın yönetime katılımı ise yönetişimin temel yapı taşlarından birini meydana getirmektedir.

Kuşkusuz gerek Avrupa Kentsel Şartı ve gerekse Yerel Gündem 21 çoğulcu demokratik yapı içinde ve yerel düzeydeki diğer partnerlerin işbirliğiyle biçimlenen bir kentsel yönetimi öngörmekte ve teşvik etmektedir. Avrupa Kentsel Şartı'nın "katılım, kent yönetimi ve kentsel planlama" başlıklı 12. ilkesi aşağıdaki maddelerden oluşmaktadır.

- a) Halkın yerel politik yaşama katılımı yerel seçilmiş temsilcileri serbestçe ve demokratik bir biçimde seçme hakkıyla korunmalıdır.
- b) Halkın yerel politik yaşama katılımı yerel, siyasi ve idari yapıların bütün düzeylerinde hayata geçirilmelidir.
- c) Kentin geleceğini etkileyen bütün büyük projelerde halka danışılmalı, halkın görüşü alınmalıdır.
- d) Kent yönetimi ve planlama, kentin kendine has özellikleri, potansiyeli, aktiviteleri, gelişme kapasitesi ve kaynaklarının nitelik ve temel özellikleri hakkında azami bilgiye dayanmalıdır.
- e) Yerel politik kararlar bir uzman ekip tarafından yönetilen kentsel ve bölgesel plana dayanmalıdır.
- f) Karar alma sürecinin son aşamasında politik tercihler yaşamsal ve anlaşılabilir olabilir.
- g) Yerel yönetimler gençlerin yerel yaşama katılımını sağlamalıdır.

DİPNOTLAR - KAYNAKÇA

* Anayasa Mahkemesi tarafından "okul öncesi eğitim kurumlarının açılması" hükmünün yürürlüğü 29.09.2005 tarihinde durdurulmuştur.

- 1- Aytaç, F., 1990. Belediye Kanunu'nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi, 23 - 24 Kasım 1990.
- 2- Behn, R., 2001. Rethinking Democratic Accountability, Washington DC, Brookings Institution Press.
- 3- Betts, G., 1993. Local Government and Inequalities in Health; Aldershot: Avebury.
- 4- Bennett, R.J., 1993. Local Government in the New Europe, New York, Belhaven Press.
- 5- Byrne, T., 1994. Local Government in Britain: Everyone's Guide to How it All Works, London, Penguin Boks, Six Edition.
- 6- Cochrane, A., 1993. Whatever Happened to Local Government?, Buckingham, Open University Press.
- 7- Davis, H., 1996. "The Fragmentation of Community Government"; Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future; (Ed. Steve Leach - Howard Davis); Buckingham: Open University Press.
- 8- Hollis, G., Ham, G., Ambler, M., 1992. The Future Role and Structure of Local Government, London, Longman.
- 9- Hürriyet Gazetesi, 2004. Alıntı: <http://dosyalar.hurriyet.com.tr/ramazan2004/haber41.asp>
- 10- Ersöz, H.Y., 2004. Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler, İstanbul, Filiz Kitapevi.
- 11- Ersöz, H.Y., 2005. 5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri, Sosyal Siyaset Konferansları, (Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı), Sayı 50.
- 12- Ersöz, H.Y., 2006. Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Rölü ve Organik Tarım Sistemine Katkısı: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Halk Ekmek Örneği, Organik Tarım Kitabı, URAK.
- 13- Ersöz, H.Y., 2007. Yerel Yönetimlerin Yetişkin Eğitimi Alanındaki Etkinlikleri, İSMEK Öğrenen Toplum İçin Yetişkin Eğitimi Sempozyumu Bildirileri.
- 14- ILO., 2008. Global Employment Trends, January 2008, Geneva, ILO Publ.

- 15- Kingdom, J., 1993. England and Wales, Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey, (Ed. J. A. Chandler), London, Routledge.
- 16- Kröger, T., 1997. Local Government in Scandinavia, Autonomous or Integrated into the Welfare State, Social Care Services, The Key to the Scandinavian Welfare Model, (Ed. Jorma Sipilä), Aldershot, Avebury.
- 17- Leach, S., - Stewart, M., 1996. Local Government: It's Role and Function; York: Joseph Rowntree Foundation; 1992.
- 18- Leach, S., 1996. "The Dimensions of Analysis: Governance, Markets and Community"; Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future; (Ed. Steve Leach - Howard Davis); Buckingham: Open University Press.
- 19- Norton A., 1994. Western European Local Government in Comparative Perspective, Local Government in Europe, (Ed. Richard Batley - Gerry Stoker), New York, St. Martin Press.
- 20- OECD, 2004. The Role of the European Union in Local and Regional Development, Paris, 16 February 2004, World Bank Institute City Round.
- 21- Tanış, T., 2000. Grevler Geri Dönüyor, Hürriyet Gazetesi, 9 Ağustos 2000.
- 22- Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı, 1993. Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri, Ankara, Erk Yayıncılık, Ekim.
- 23- Tekeli, İ., 1978. Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, (Ed. Ergun Türkcan), Ankara, Türk İdarecileri Derneği Belediyecilik Araştırma Projesi, 1. Kitap.
- 24- Tekeli, İ., 1983. Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, Haziran 1983.
- 25- Sabah Gazetesi, 2005. Alıntı: <http://www.sabah.com.tr/2005/10/05/gun105.html>
- 26- Zastrow, C., 1993. Introduction to Social Work and Social Welfare, California, Brooks- Cole, Fifth Edition.
- 27- World Bank., 2008. World Bank Updates Poverty Estimates for the Developing World, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:21882162~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469382,00.html>

Dr. Adil ŞEN

YOKSULLUĞUN GİDERİLMESİNDE DÜNDEN BUGÜNE MAHALLİ İDARELERİMİZ



Düşenin elinden tutma veya felakete uğramış birine yardım etme hissi insanın yapısında vardır. İnsan eğer yaratılıştan getirdiği iyi hasletlerini sonradan kaybetmemişse, paylaşma - yardımlaşma vb. davranışlar, tüm zaman ve mekânların yüceltilen değerleri olarak kabul görmüştür. Kendi tarihimize baktığımızda İslam öncesi dönemde “toy, düğün, yağ ve ziyafetler” vesile edilerek ferdi mülkiyetin ifratları giderilmek mülhazası ile fukara ve zayıf insanların yedirilip giydirilmesinin töre icabı uygulandığını görüyoruz¹. İslam sonrası yeni dönemde ise atalarımızın yeni dinlerine süratle uyum sağlayarak benimsediklerini, İslamiyet’in müesseseseleştirdiği “infak mefhumu” çerçevesinde büyük ve yaygın hayır hizmetlerine, kendi milli bünyelerinden çeşitli unsurlarda katarak devam ettirdikleri ve günümüze kadar ulaştırdıklarını görüyoruz.

Bilindiği üzere İslami ilkeler, sıradan tek boyutlu, sadece itaati konu edinen sığ emir - yasaklar bütünü değildir. Aksine her bir ilkenin, insanın iç dünyasını kuşatan deruni bir veçhesi, insanı yaratıcıya yönlendiren ve alakalarına anlam yükleyen metafizik boyutu, insanın yaşadığı tabii çevresine uyum sağlama ve dünyadan yararlanırken riayet edeceği prensiplere yön veren ahlaki yönü, nihayet insanın insan cinsi ile bir arada yaşama faaliyetlerini sürdürürken ikili ve daha çok sayıdaki münasebetleri düzenleyen sosyal düzenin icapları olarak karşımıza çıkan muamelat ve vecibeler manzumesi olarak tahlil edilebilme imkanı vardır. Dolayısıyla İslam Dini, kendisine yaşayacak ortamı bulduğu günden bu yana ibda ettiği insan tipi ve inşa ettiği medeniyet tarzıyla, insanlığın mutluluğunu hedeflemiş, görebildiğimiz kadarıyla bu hedefini tari-

hin birçok kesitinde azami derecede gerçekleştirmiştir. Tarihte Müslümanların vücuda getirdiği devletlerin, ideale yaklaşacak derecede adalet, hakkaniyet ilkelelerini uygulamadaki titizlikleri ile ilgili örnekleri çokça görmek mümkündür².

Müslüman-Türk tarihine baktığımızda bilhassa Selçuklular ve Osmanlılar Dünya Tarihinin kıymetli birer parçası ve birikimi olarak müesseseseleşmesini tamamlamış ve kurduğu müesseselerini insanlığın hizmetine sunmuştur. Bugün Sosyal Psikoloji, Sosyal Siyaset ve İktisat ilimlerinin ana mevzuunu teşkil eden insanın mutlu etme, sosyal refahı gerçekleştirme, refahı adil paylaşımına açma gibi konular, Dünya ölçeğine vurduğumuzda nispeten daha insani tatbik sahası bulmuştur diyebiliriz.

Osmanlı Devleti, devraldığı kültür ve medeniyet mirasını daha da geliştirerek, kurulduğu XIV. Yüzyıldan itibaren XIX. Yüzyıla kadar insanına sosyal devlet muhtevalı bir hizmet vermiştir. Bu hizmeti özellikle Kadılık Müessesesi Vakıflar, Lonca Teşkilatı, Mahalle-Köy Teşekkülü marifetiyle yürütmüştür. Ancak, XIX. Yüzyılın başından itibaren hız alan ıslahat ve yenileme faaliyetleri içinde devlet merkezi idareye geçiş sürecinde, bütün hizmetlerin merkezden yürütülmeyeceğini gördüğünden bir yandan da mahalli idareleri kurmaya başlamıştır.

Bizde ilk kez 1855 yılında İstanbul Belediyesi kurulmuş ve peyderpey diğer vilayetlerde de aynı yol tutulmuştur. Daha önce vakıflar, lonca ve mahalle teşkilatında rol alarak, görev üstlenmişler, bu görevlerini günümüze kadar sürdürmüşlerdir³. 1869 Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesinden başlamak üzere, Mahalli idareleri kapsayan Belediye, Özel idare, Birlikler ve Köy Kanunu çeşitli değişikliklere uğrayarak günümüze kadar gelmiş olup ana hatları ile imar, çevre, esnaf denetimi, şehir halkının huzurunu sağlayacak tedbirlerle donatılmıştır. Mahalli idarelerimizin mecburi ve isteğe bağlı görev ve sorumluluklarından birisi de “sosyal devlet” olmanın gereği, her türlü ideolojik saplantının dışında, beldelerinde yaşayan insanların karşılıklı yardımlaşma ve yardımsever duygular içinde beldelerini daha iyi geliştirmek, huzur ve güvenliğe kavuşturmak, sosyal refahtan yeterince faydalanamayan yoksul ve düşkün kesimleri yeniden topluma kazandırmaktır.⁴

Yoksulluk, yoksulluğun giderilmesi konuları bugün İktisadi Siyaset, Sosyal Ekonomi, Çalışma Ekonomisi, Sanayi Ekonomisi, İş Hukuku, Sosyal Psikoloji, Sosyal Siyaset disiplinleri tarafından ayrıntılı olarak incelenmektedir. Özellikle “Sosyal siyaset açısından yoksulluk, insan haysiyetine ve şahsiyetine yaraşır bir hayat seviyesinin altında maddi yönden tam anlamıyla

Mahalli idarelerimizin mecburi ve isteğe bağlı görev ve sorumluluklarından birisi de “sosyal devlet” olmanın gereği, her türlü ideolojik saplantının dışında, beldelerinde yaşayan insanların karşılıklı yardımlaşma ve yardımsever duygular içinde beldelerini daha iyi geliştirmek, huzur ve güvenliğe kavuşturmak, sosyal refahtan yeterince faydalanamayan yoksul ve düşkün kesimleri yeniden topluma kazandırmaktır.



veya nispi olarak yetersiz olma durumudur. Bir başka ifadeyle, ahlak, aile ve kültür hayatımızı tehdit eden bir felaket, umumi bir sosyal risktir.”⁵ Bu sosyal riskin ortadan kaldırılması için mahalli idareler, özel olarak belediyelerimiz çeşitli faaliyetler yürütmüşlerdir ve halen yürütmektedirler.

Özetleyecek olursak:

- Çarpık kentleşme ve uyumsuzluk
- Sosyal marjinallik
- Sağlıksız çevre
- Genel işsizlik
- Kayıt dışı istihdam
- Organize suçlar ve şiddet
- Sokak çocukları
- Kadın problemleri
- Düşkün ve bakıma muhtaç kimseler

Belediyelerimizi meşgul eden ana konulardır.⁶

Aslında merkezi idarenin de temel meşgalesi olan bu konularda belediyelerimiz yardımcı konumunda olmuşlardır. Devletin merkezi idareye verdiği önem itibarıyla başından beri mahalli idareler ve belediyeler bir nevi “taşeron” konumunda görülmüşlerdir. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki yokluk dönemlerinde belediyelerin devlete eklenerek “devletlü” tavrının gevşeyebilmesi için 1950’li yılları beklemek gerekecektir. Demirel ve Özal hükümetleri boyunca da nispi ve kısmi gelişmelerle fiili olarak hizmet sahasını genişleten belediyelerimiz devletin KİT (Kamu İktisadi Teşekkülleri)ne paralel olarak yoksulluğun giderilmesi yolunda BİT (Belediye İktisadi Teşekkülleri) kurulmuş, ancak zihniyet yapısı aynı olduğu için hizmet kalitesinde tam verim alınamamıştır.

Mahalli idareler tarihinde Refah Belediyeleri de denebilecek, 1990’lı yıllarda yeni bir anlayışla görev alan belediye başkanları döneminde sosyal belediyecilik yeni ivme kazanmıştır. (Mevzuat aynı olmakla birlikte)

Sosyal Siyasetin geniş anlamıyla “mensubu buldukları toplumlar (beldeler) içinde güvenlik, barış ve refah içinde yaşamalarını hedef alan ve bu yollarla toplum grupları içindeki mücadeleleri önleyerek devlet düzenini ayakta tutmaya çalışan tedbirler dizisiyle”⁷, halkla kaynaşmayı başarmışlardır. Bu dönemden başlamak üzere ülkemizin her tarafında bu “örnek belediyecilik model alınmış, artık iftar çadırları, aynı ve nakdi yardımlar, sosyal hizmet merkezleri, gençlik merkezleri, hasta ve düşkünlere sunulan imkânlar, yaşlı kimsesiz çocuklara yönelik tesisler, bayramlara özel parasız il içi yolculuklar, mezarlık hizmetleri artık her görüşten belediye başkanlarımız için olmazsa olmaz hizmetlerden olmuştur.

Bütün bunlara rağmen gerek ulusal gerekse uluslar arası kuruluşların verilerine göre yoksullukla mücadelede başarılı olduğumuz söylenemez⁸. Belediyelerimizin yaptığı faaliyetler adeta acil yardım niteliğindedir. Problemi uzun vadede çözüme yönelik değildir. Bu tür yardım anlayışı, insanımıza “balık tutmayı değil balık yemeyi” öğretmekte, bağımlı insan tipini teşvik etmektedir. Üretken insan yerine el açan, yüzü suyu dökken, kapılanan insan sayısını çoğaltmaktadır. Bunun sonucu olarak ianeye muhtaç zavallı kitleler oluşmaktadır. Yoksullukla topyekun mücadele merkezi idarenin kaynak ve yetki devrinde mahalli idarelere karşı kuşkucu ve kıskanç davranması da bir başka sıkıntıdır. Bu durum, mahalli idarelerin işleyişini yavaşlattığı gibi merkezi idarenin de asıl yapması gereken işlerin ihmaline sebep oluyor. Bundan da öte şiddet, yolsuzluk, yoksulluk sarmalındaki insanımız yarınlar ümitle bakamamaktadır.

Otoriter ve totaliter yapı ancak artan ve ağırlaşan sorunlar yığınına çoğaltmakta, Dünya’daki ilmi, ekonomik ve teknolojik gelişmelerden kopuk, bir türlü eşit ve reşit olamayan mutsuz kalabalıkların sayısını çoğaltmaktadır.

DİPNOTLAR

1. İbrahim KAFESOĞLU, Türk Millî Eğitim Kültürü İstanbul 1996 14. Baskı s. 304-316 Eröz. Millî Kültürümüz ve Meselelerimiz İst. 1983 s. 214- 245
2. Bkz. Cahit BALTACI. İslam Medeniyeti Tarihi İst.2005; İbrahim Sarıçam-Seyfettin Erşahin İslam Medeniyeti Tarihi Ank.2006
3. İlber ORTAYLI. Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler)(1840-1878) Ank.1974 s117
4. Nuri TORTOP.Mahalli İdareler 6.Bsk. Ank.1999 s.24-37
5. Ali SEYYAR. Sosyal Siyaset Terimleri (Ans. Sözlük) İst 2002 s.271
6. Sempozyum (Yoksulluk Sebepleri ve Çareleri 2-3 Nisan 2005) İn-fak Vakfı Ank 2006 s.73-90
7. Ali ÇUBUK, Sosyal Politika. Ank 1993 s13.
8. Bkz. Ümit ONAT. Yoksulluk ve Sosyal Hizmet (Yoksulluk Sempozyum Bildirileri.Deniz Feneri Derneği Yayını) c.II İst 2003 s.9-19

Doç. Dr. Semra Cerit MAZLUM
Marmara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve
Uluslararası İlişkiler Bölümü

BİR SOSYAL POLİTİKA SORUNU OLARAK KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI



Yeryüzünün ve insanlığın karşı karşıya olduğu en önemli ekolojik sorunlardan biri olan insan kaynaklı iklim değişikliği kökenleri, etkileri ve sonuçları açısından aynı zamanda bir sosyal sorundur. Ekolojik olarak sürdürülebilir olmayan ekonomik kalkınma politikalarının ürünü olan küresel iklim değişikliği toplumsal sürdürülebilirliği de tehdit etmektedir. Dahası, varolan eşitsiz ekonomik yapı ve ilişkilerin ekolojik izdüşümü niteliğindeki bu sorun, toplumsal adaletsizlikleri kalıcılaştırma potansiyeli taşımaktadır. Sera gazı salımındaki sorumlulukları en düşük olanların etkilere en çok maruz kalanlar olması dolayısıyla iklim değişikliği bir küresel ekonomik, toplumsal ve çevresel adalet sorunudur. Atmosferde sera gazı birikimini engelleyici, iklim değişikliğinin halihazırda görülmeye başlanan

etkilerine karşı gerekli önleyici, koruyucu, telafi edici politika önlemlerinin alınmaması toplumlar arasında ve içinde zaten varolan ekonomik ve toplumsal eşitsizlikleri daha da artıracaktır.

Ekonomik ve toplumsal haklar sisteminin gelişmişlik düzeyi toplumların ve farklı sosyal grupların iklim değişikliğinin etkileriyle başa çıkma ve korunma kapasitesini (dayanıklılığını) belirleyici rol oynamaktadır. Bu nedenle, iklim değişikliği sosyal politika kapsamında değerlendirilmelidir. Dolayısıyla, ulusal ve uluslararası düzeyde sera gazlarının artışı önleyici önlemlere ağırlık veren iklim politikalarının (mitigasyon), iklim değişikliğinin farklı toplumsal gruplar üzerindeki etki ve sonuçlarına dönük sosyal politika önlemleriyle tamamlanması gerekmektedir. Bu anlamda,

henüz yeterince ağırlık verilmeyen uyum (adaptasyon) politikalarının sosyal politika perspektifiyle oluşturulması ya da gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bunun için, iklim değişikliğinin bütün kamu politikalarına dahil edilmesi yanında, özellikle sorunun sosyal yansımalarına dönük özel politik önlem ve araçları da gerekli olabilecektir.

İklim değişikliğinin nedenleri ve etkileri ile mücadele genellikle merkezi yönetimin görevi olarak görülmektedir. Oysa, kentsel nitelikli kaynakları ve etkileri dolayısıyla iklim değişikliği ile mücadelede yerel yönetimlere büyük rol düşmektedir. Sorunun kaynağına ve etkilerine "en yakın yönetim birimleri" olarak yerel yönetimler hem sera gazlarının kontrolü hem de iklim değişikliğinin kent ve kenttaşlar üzerindeki etkilerine dönük sosyal, fiziksel, kurumsal uyum politika ve önlemleri geliştirmelidir. Bu gereğin farkında olan yerel yönetimler gerek kentlerinde uyguladıkları politikalarla gerekse uluslararası sürece katılarak küresel iklim yönetiminde pay sahibi olma arayışındadır (Bulkeley ve Betsill, 2003). Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri onları iklim değişikliğiyle mücadele ve bu bağlamda uygun sosyal politikaların oluşturulması ve uygulanmasında belirleyici bir edimci haline getirmektedir. Yazıda, yerel düzeyde iklim değişikliği ve sosyal politika ilişkisi tartışılmış ve yerel yönetimlere dönük öneriler sunulmuştur.

Sosyal Politika Sorunu Olarak Küresel İklim Değişikliği

Sanayi devriminden bu yana insan faaliyetleri sonucu atmosfere bırakılan sera gazlarındaki artış yeryüzünde sıcaklığın 0.74 °C yükselmesine neden olmuştur. Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli'nin (IPCC) 4. Değerlendirme Raporu'na (2007) göre, sera gazı salımlarının azaltılmaması sıcaklıkları 2 - 4,5 °C artırmaya sebep olacaktır. İklimde gözlenen değişikliklerin buzulların erimesi, deniz seviyesinin yükselmesi, doğal yaşam alanlarının (habitatların) bozulması, bitki ve hayvan tür çeşitliliğinin azalması, su kıtlığı, kuraklık ve çölleşme, yağış rejimlerinin düzensizleşmesi, aşırı hava olaylarının görülme sıklığı ve şiddetinin artması gibi fiziksel ve ekolojik sonuçlar doğurması öngörülmektedir. Ekonomik ve toplumsal sürdürülebilirliğin doğal tabanını tehdit eden fiziksel ve çevresel koşullardaki bu olumsuz değişimler, iklim değişikliğini ağır insani ve sosyal sonuçlarıyla aynı zamanda toplumsal bir sorun olarak karşımıza çıkarmaktadır. Örneğin, görülme sıklığı ve şiddeti artan iklim bağlantılı doğal afetler yerleşim yer-

leri ve ekonomik sektörlere zarar verirken, can ve mal kayıplarının artırmaktadır. Hava olayları bağlantılı afetlerin toplam doğal afetlerin yaklaşık %90'ını oluşturduğu 2007 yılında can kayıplarının da %95'i bu tür afetlerden kaynaklanmıştır (Löw, 2008). Yaşanabilirliği ortadan kaldıran bu değişimler iklim değişikliği kaynaklı yer değiştirme ve göçlerin artması, sosyal çatışma ve gerginliklerin yükselmesi gibi toplumsal sorunlara zemin hazırlamaktadır.

İklim değişikliğinin bir çoğu şimdiden gözlenmeye başlayan etkileri özellikle ekonomik ve sosyal olarak güçsüz bölge ve grupların kırılganlığını daha da artırıp, yoksulluk ve yoksunluğu derinleştirmektedir. İklim riskleriyle başa çıkma kapasitesi düşük bu gruplar gelir kaybı, barınma, salgın hastalıklar, susuzluk gibi sorunlarla yüz yüze gelmektedir. Varolan ekonomik ve sosyal eşitsizlikler iklim değişikliğinden etkilenmenin derecesini belirleyici bir rol oynamaktadır. Dahası, ekonomik, toplumsal, siyasal, kurumsal ve bilgi kapasitesindeki yetersizlikler iklim değişikliğinin sonuçları ile başa çıkma olanaklarını da kısıtlamaktadır (UNDP, 2007).

Görüldüğü gibi, bugünkü insan ihtiyaçlarını karşılamak üzere izlenen kalkınma politikaları gelecekteki kalkınma seçeneklerini kısıtlamaktadır. Küresel iklim değişikliği hem kalkınma politikalarının köktenci biçimde gözden geçirilip yenilenmesini hem de sosyal politikalarda buna uygun bir anlayışın benimsenmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla, iklim politikası oluştururken sosyal maliyetleri azaltıcı uyum önlemlerine sera gazı salımlarını azaltıcı önlemlerle birlikte öncelikler arasında yer verilmelidir. Bütünsel bir iklim politikası bir yandan toplumların karbon ayak izini küçültürken bir yandan da karşı karşıya bulunulan iklim risklerine karşı direncini artırıcı nitelikte olmalıdır. İklim küresel olarak değişiyor olmakla birlikte, etkileri yerel düzeyde doğrudan yaşanmaktadır. Bu nedenle, yerel politikaların da iklim değişikliğinin getirdiği ekonomik, çevresel ve sosyal koşullara uyarlanması gereği kaçınılmazdır.

Yerel Düzeyde İklim Değişikliği ve Sosyal Politika

Kentler çevreyi koruyarak adil bir ekonomik ve toplumsal gelişmeyi öngören sürdürülebilirliğe ulaşma çabalarının odağında bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin bu süreçte önemli bir sorumluluğu bulunmaktadır. Dünyada ve ülkemizde kentleşme dinamikleri yerel yönetimlerin rolünün büyüklüğünü sergilemektedir.

Bugün dünya nüfusunun yarısı kentlerde yaşamaktadır; bu oranın önümüzdeki birkaç on yılda % 60'a ulaşması beklenmektedir. Türkiye'de de kentsel nüfus toplamın %70'ini oluşturmaktadır. Bu da, iklim değişikliğine neden olan üretim ve tüketim faaliyetlerinin giderek daha fazla kentlerde yoğunlaşması anlamına gelmektedir. BM tahminlerine göre dünya genelinde enerjinin yaklaşık % 80'i kentlerde tüketilmekte; bununla doğrudan bağlantılı olarak, toplam sera gazlarının yarısından fazlası kentsel alanlardan salınmaktadır. Ancak, kentlerin atmosferdeki sera gazı birikimindeki payları gelişmişlik düzeyleri, baskın ekonomik sektörler, çevre standartlarının derecesi gibi bir çok etkene bağlı olarak değişmektedir (Satterthwaite vd., 2007). Sanayi, konutlar, atıklar, ulaşım, hizmetler başlıca kentsel salım kaynaklarıdır. Örneğin, kent içi ulaşım bir çok gelişmiş ülke kentinde en büyük salım kaynaklarından biridir; özel araçlara bağımlılık bunun başlıca nedenidir. Ülkemizde ise toplam sera gazı salımları içinde atıkların payı dikkat çekicidir.

İklim değişikliğinin etkileri açısından da mekansal düzlemde bir farklılaşmadan söz edilebilir. Kentler küresel iklim değişikliğinin gözlemlenen ve öngörülen sonuçlarından genel olarak etkileniyor olmakla birlikte, bu etkilerden bazılarının kentsel alanlarda yoğunlaşması ya da kentler üzerindeki sosyal baskıyı artırması nedeniyle, kentlere özgü sorunlar ayırt edilebilmektedir. Başka bir deyişle, nüfusun, ekonomik faaliyetlerin, işbölümünün, yapılaşmanın ve teknolojik uzmanlaşmanın yoğunlaştığı insan yerleşimleri olarak kentler, kırsal alanlardan farklı bazı risklerle karşı karşıyadır. Ayrıca, kentsel yerleşimlerin etkilenme biçimi ve derecesi kuruldukları bölgeler, ekonomik yapıları, nüfusun sosyo-ekonomik özellikleri, yapılaşma dinamiklerine bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Örneğin, giderek daha büyük bir nüfusu barındırır hale gelen kıyı kentleri deniz seviyesindeki yükselmenin yarattığı risklerle karşı karşıyadır. Konutların, kamusal kullanım alanlarının, kent donatılarının su baskınlarına uğraması, tuzlanma nedeniyle içme suyuna ulaşmada sıkıntı yaşanması bu sosyal risklerden bazılarıdır. IPCC 4. Değerlendirme Raporu da, kentlerin duru-

muna özellikle dikkat çekmiş ve hızlı kentleşmeyi risk artırıcı etkenlerden biri olarak tanımlamıştır. Raporla göre, kıyılarda ve nehir taşkın yataklarında kurulmuş, ekonomileri iklime duyarlı kaynaklara bağlı, aşırı hava olaylarına yatkın bölgelerde yer alan ve özellikle de hızlı bir kentleşmenin söz konusu olduğu yerleşimler ve toplumlar en kırılgan, yani zarar görebilir grubu oluşturmaktadır.

Aşırı hava olaylarına bağlı su baskınları, seller, taşkınlar, içme suyu sıkıntısı; sıcak dalgaları, ısı adası etkisi ve su kaynaklı hastalıklar; atmosfere bırakılan gazların yol açtığı hava kirliliği kaynaklı sağlık sorunları ile göçler iklim değişikliğiyle bağlantılı kentsel sorunlardan yalnızca bazılarıdır. Kentsel yaşam kalitesinin önemli göstergelerinden olan sağlık etkilerine vurgu yapan Dünya Sağlık Örgütü de sıcaklık artışları, aşırı hava olayları, hava ve su kirliliği, su ve gıda yetersizliğine bağlı hastalık ve ölümlere dönük acil önlem alınması çağrısında bulunmaktadır. Kentsel alanda fiziksel, ekonomik ve sosyal etkileri olan bu sorunlar, küresel iklim değişikliğine karşı yerel yönetimlerce oluşturulacak önlem ve politikaları gerektirmektedir.



İklim Yöneticileri Olarak Yerel Yönetimler

Kentlerin hem oluşmasına katkıda bulunan hem de özgün biçimde etkilenen yerler olarak iklim değişikliği ile iki boyutlu ilişkisi, yerel yönetimlerin bu alandaki işlevlerini iki katmanda ele almayı gerektirmektedir. Buna göre, yerel yönetimler 1) Kentsel faaliyetlerden kaynaklanan sera gazlarının kontrolü ve azaltımını sağlayan yerel politikalar üretirken, aynı zamanda 2) Kenti ve kentliyi iklim değişikliğinin etkilerine hazırlayan uyum politikalarını geliştirmelidir. Yerel iklim politikasının birbirini destekleyen ve tamamlayan bu iki bileşeni aslında iklimin korunması ve sürdürülebilirlik hedeflerini içeren geniş anlamda bir yerel sosyal politika anlayışının önemli bir parçası olarak görülmelidir. Sosyal politika perspektifli bu yerel iklim politikası hak temelli bir kenttaşlık ve yerel yönetim anlayışının da gereğidir.

Yukarıda kısaca işaret edilen sosyal yansımaları, iklim değişikliğinin insan haklarıyla sıkı sıkıya ilişkili

olduğunu açıkça göstermektedir. Çünkü, iklim değişikliğinin doğurduğu riskler ve bunlara karşı önlemlerin yokluğu temel insan haklarının gerçekleşebilmesini engellemektedir. Ekonomik ve toplumsal haklar da aynı ölçüde iklim değişikliği karşısında izlenen politikalardan etkilenmektedir. İklim değişikliğinin su, yeterli gıda, sağlık, yeterli konut gibi sosyal ve ekonomik haklarla kadın ve çocuk haklarıyla ilişkisi BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin Raporu'nda (2009) ayrıntılı biçimde sergilenmiştir. Kentlerin insan haklarının somutlaştığı mekanlar (Tekeli, 1994) olduğunu düşündüğümüzde, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı korunmayı kentli haklarının bir parçası ve aynı zamanda bu hakların gerçekleşebilmesinin önkoşulu olarak değerlendirmek gerekir. Kent yönetimlerinin de bu bağlamdaki görevi, kenttaşların iklim değişikliğinin olumsuz sonuçlarından ve getirdiği risklerden korumak ve etkileri karşısındaki kırılganlıklarını azaltmaktır.

Yerel düzeyde karar verici, planlayıcı, uygulayıcı, eyleyici, yönlendirici aktörler olarak yerel yönetimler hem sera gazlarının kontrolü hem de uyum amaçlı sosyal politikaları uygulamak için gerekli araçlara sahiptir. Yasalarla kent yönetimlerine verilen yetki ve görevler iklim değişikliğinin fiziksel ve sosyal etkilerini yönetmeyi sağlayacak çerçeveyi sunmaktadır. Yerel yönetimlere düşen görev, bu sorumlulukları oluşturacakları yerel iklim politikaları kapsamında bütünsel bir yapıya kavuşturmadır. Kentin yalnızca fiziksel gelişimini değil, toplumsal ve ekonomik olanaklarıyla kentlilerin yaşam kalitesini biçimlendiren planlama yetkisi, iklim değişikliğini ve etkilerini yö-



netmek konusunda yerel yönetimlerin sahip olduğu en önemli politika aracıdır. Yerel yönetimlerin rollerinin altını çizen Avrupa Birliği'nin iklim değişikliği Uyum Belgesi'nde de; özellikle sahip oldukları planlama yetkisini bu doğrultuda kullanmalarının önemine işaret edilmiştir. Ayrıca, altyapı, acil durumlara hazırlık, sağlık, konut, gıda, sosyal yardım gibi hizmetlerin de yerel iklim politikasının gerekleriyle uyumlaştırılması gerekmektedir.

Sosyal politika eksenli yerel iklim politikalarının 1) Önleyici-koruyucu önlemlerle 2) Giderici-düzeltilici önlemleri uygun biçimde bir araya getirmesi etkinlik ve toplumsal gereksinmelerine yanıt verebilmek açı-

sından önemlidir. Kentlerin altyapısı ve acil durumlara hazırlıkla ilgili kurumsallaşma düzeyi iklim değişikliğinin etkilerinden zarar görme riskini belirleyici olduğundan, kapsamlı bir iklim politikasının önceliği bu kapasiteyi güçlendirmek olmalıdır. Ancak, iklim değişikliği bağlamındaki yüksek belirsizlik ve kestirilemezlik, zarar görme

olasılığını artırdığından, yerel yönetimlerin oluşmuş zararları giderici, düzeltilici ve telafi edici mekanizmaları da oluşturması gerekir.

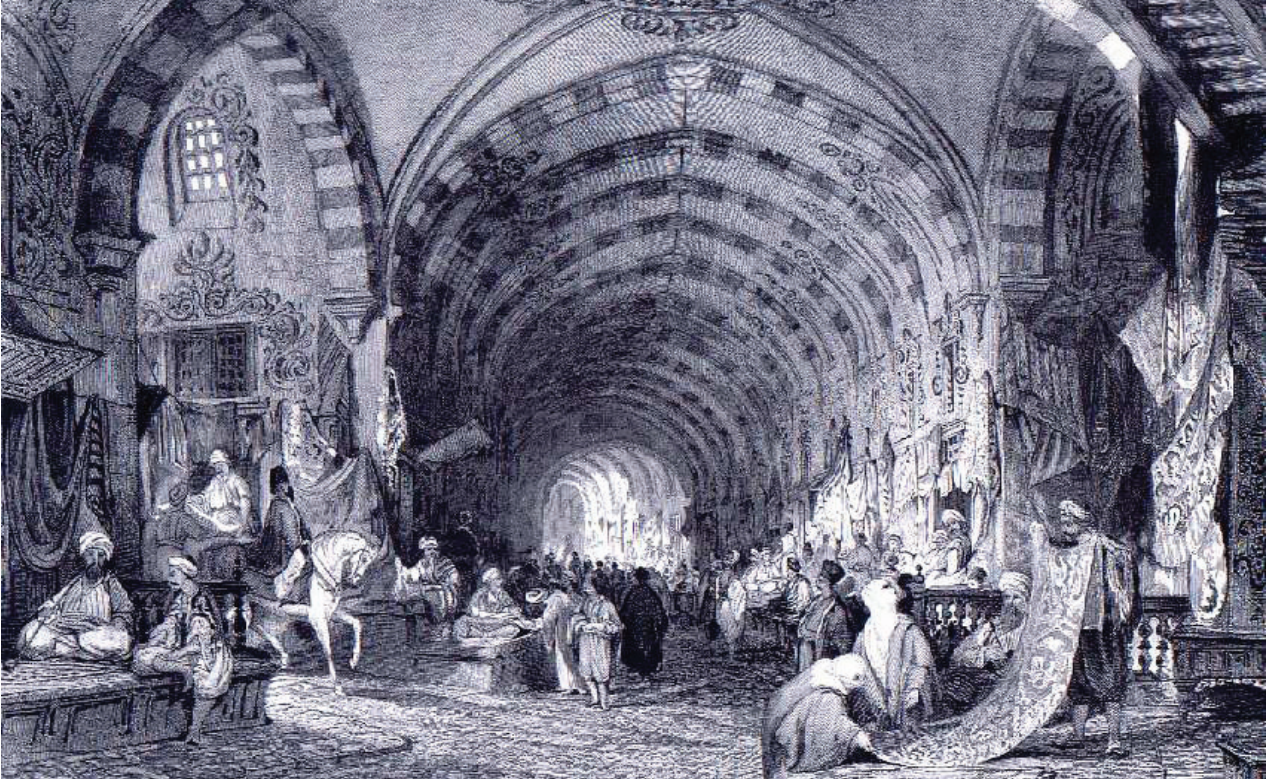
Kentsel gruplar arasındaki ilişkilerin ve yerel karar süreçlerine katılma pratiğinin kurumsallaşma derecesini gösteren sosyal kapasitenin gelişmişliği kentlerin iklim değişikliğinin fiziksel ve sosyal etkileri karşısındaki dayanıklılığını artırır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin iklim değişikliğine uyum politikalarını sendikalar da içinde olmak üzere kentteki başlıca sosyal gruplarla danışma ve işbirliği içinde hazırlaması, önlemlerin uygulanmasını etkinleştirecektir.

KAYNAKLAR

- 1- Bulkeley, Harriet ve Michele Betsill (2003) Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Change, London: Routledge.
- 2- European Commission (2007) Green Paper: Adapting to Climate Change in Europe-Options for EU action, European Commission.
- 3- IPCC (2007) Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Cambridge: Cambridge University Press.
- 4- Löw, Petra (2008) Weather-related Disasters Dominate, <http://www.worldwatch.org/node/5452#notes>, (Erişim, 23 Mart 2009).
- 5- Satterthwaite, David, vd. (2007) Adapting to Climate Change in Urban Areas, Human Settlements Discussion Series, IIED.
- 6- Tekeli, İlhan (1994) "Kente Karşı İşlenen Suç mu Yoksa Kentlinin Gasp edilen Hakkı mı?", Humana-Bozkurt Güvenç'e Armağan, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayını, s. 463-473.
- 7- UN Human Rights Council (2009) Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61, 15 January 2009.
- 8- UNDP (2007) Human Development Report 2007/2008-Fighting climate change: human solidarity in a divided world, UNDP.

Yrd. Doç. Dr. Veysi ERKEN

YEREL YÖNETİMDE AHİLİK



GİRİŞ

İçinde bulunduğumuz asır medeniyetimizin temel dinamiklerinin yeniden etkisinin arttığı ve sivil toplum örgütlerinin cemiyet hayatında çok aktif hale geldiği bir dönemdir. Modern devletler toplum hayatının şekillendirilmesinde yerinden yönetimin ve sivil örgütlerin önemini kavramış ve görevlerinin büyük bir kısmını adı geçen örgütlere devretme eğilimine girmiştir. Bu anlayışın medeniyetimizin temel dinamiklerinden neşet ettiği söylenebilir.

Medeniyetimizin temel niteliklerinden birisi idari yapıların mahalliliğidir. Bu niteliklerin Hilf'ul-Fudul ile başladığı, fütüvvet birlikleriyle geliştiği ve Ahilik anlayışıyla kemale ulaştığı görülür.

Esasında sivil toplum örgütlerinin ve kurumlarının oluşmasında toplumun kültürel değerleri önemli yer tutar. Örgütlerin kuruluşunda ve işleyişinde kültürel

değerlerin tesiri göz ardı edilemez. Edilirse örgütler hizmet vasıtası değil eziyet aracı olurlar.

Tarihi süreç içerisinde Türk sosyal hayatını derinden etkileyen sivil örgütlerin başında medeniyetimizin dinamikleriyle kurgulanan Ahilik teşkilatı gelir.

Bir örgütün kurgulanma tarzı bugünün dünyasına hitap edecek niteliktedir. Özellikle yerel yönetimlerin reorganize edilmek istendiği bir dönemde ahiliğin göz ardı edilmesi büyük bir eksikliktir.

Ahilik teşkilatının genelde yönetimin, özelde yerel yönetimlerin tanzimi bağlamında analiz edilmesi, kültürümüzün anlaşılmasına ve oluşturulacak yeni sosyal organizasyonlara ışık tutacaktır.

VİZYON

Vizyon bir örgütün görünümünü ve felsefesini yansıtır. "Kardeşim" anlamında olan "Ahi" kelimesini

örgütün adı kabul eden bir anlayışın vizyonu “tek tek küçük değil, hep birlikte büyük hedeflere” mantığına dayanır. Yerel yönetimlerin vizyonu kardeşlik bağlarının güçlendirilmesine dayanır ise yönetilenler huzur bulur. Günümüzde şehirlerin büyük bir aile olarak tasavvur edilmesi bu vizyonun günümüze yansımalarıdır denilebilir.

Vizyon, örgütü ileriye yönelten yol gösterici bir ışıktır.

Ahilik teşkilatının vizyonu incelendiğinde iki temel bileşenle karşılaşırız. Birincisi temel değer ve ilkeler, ikincisi gelecekle ilgili beklentilerdir.

Temel değerler, ahilik örgütünün veya örgüt mensubunun şartlar ne olursa olsun korumayı ve yaşama değeri olarak kabul ettiği ilkelerdir. Vazgeçilmezliği ifade eder.

Gelecekle ilgili beklentiler, bir başka deyişle, tasarlanan gelecek “bir hedef” ve bu hedefe ulaşmanın neye benzeyeceği konusunda “canlı tanım”lar olmak üzere iki temel unsurdan oluşur. Tasarlanan gelecek örgüt mensubu fertler için büyük öneme sahiptir. Çünkü örgüt mensupları her zaman ulaşılabilir ve gerçekleştirilebilir hedefi önemser ve tanımlanabilir durumda bir hedefi görmek ister.

Fütüvvetnamelerden çıkardığımız prensiplerden hareketle Ahilik örgütünün vizyonunun temel değerler alanını oluşturan kısmını kısaca;

- Teşkilatın toplumsal sorumluluğu
- Hizmette mükemmellik
- Dürüstlük ve doğruluk
- Ortak yaşama

temel ilkelerinden meydana geldiğini ifade edebiliriz. Bu ilkeler yerel yönetim birimlerinin tamamına teşmil edilebilir/edilmelidir.

Ahilik örgütünün çekirdek ideolojisinin birinci kısmının ikinci parçasını oluşturan temel amaç onun varlık nedenidir. “Mükemmel ve müreffeh bir toplum hayatını oluşturmak”. Farabınin ifadesiyle Medinet’ül-Fadıla’yı kurmaktır. Bir yerel yönetim vizyonunda böyle bir amacın olmasından daha tabii ne olabilir?

Ahilik örgütünün vizyonunu oluşturan temel bileşenlerden ikincisi tasarlanan gelecektir. Tasarlanan gelecek örgütün hedeflerini ifade eder. Hayal ve arzuları da içeren tasarlanan gelecekle örgüt her mensubuna “bir meslek ve toplumsal değerleri” kazandırmayı hedeflemiş ve arzulanmıştır. Kısa sürede her mensubu hüner ve maharet sahibi yapmanın yanında, toplumsal değerleri yaşatmak hedef kabul edilmiştir.

Vizyonun bu yönünü benimseyen yerel yönetimler, beldelerinde yaşayanların hüner sahibi olmasını sağlayıcı tedbirleri alır. Bazı yerel yönetimlerin uygulamaya koydukları meslek kursları bunun bir nüvesidir. Bilinmelidir ki, toplumun mutluluğu ve güçlülüğü ancak her ferdin bir meslek sahibi olarak toplumsal hayata katkı sağlamasıyla mümkündür. Bu yaklaşım aynı zamanda hedefle ilgili bir canlı tarif olarak hem bireylere hem de şehirlere güç ve kudret kazandırır.

MİSYON

Misyon, yüklenilmiş görevi ifade eder. Gönüllü birlikteliğe dayanan örgütlerde en önemli misyon, örgütün amacı doğrultusunda mensuplar arasında ortak şuur ve hedeflere ulaştırıcı müşterek nitelikler oluşturmaktır ki, görev yerine getirilebilsin.

Bir sosyal organizasyon olan Ahiliğin de diğer örgütlerde olduğu gibi amacı doğrultusunda bir misyon yüklendiği görülür. Ahiliğin temel misyonu mükemmel fertler yetiştirerek mükemmel topluluklara ulaşmak, âlemi nizama sokma yoluna yapışmak (Tuhfat-ı Vasayâ, s.209) ve bu şekilde “insanlara ve insanlığa hizmet” edebilmektir.

Kısaca ahilik teşkilatının misyonunun iki yönlü olduğu görülür. Birinci yön ferdin mükemmelliğini sağlamak, ikinci yönü ise “Ayende ve Ravende”ye yani gelene-geçene hizmet biçiminde belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin mükemmelliği de böyle bir misyonun benimsenmesine bağlıdır. Birinci yön hizmet verenlerin mükemmelliği, ikinci yön halka hizmet olmalıdır.

Bir sosyal organizasyon olan Ahiliğin de diğer örgütlerde olduğu gibi amacı doğrultusunda bir misyon yüklendiği görülür. Ahiliğin temel misyonu mükemmel fertler yetiştirerek mükemmel topluluklara ulaşmak, âlemi nizama sokma yoluna yapışmak ve bu şekilde “insanlara ve insanlığa hizmet” edebilmektir.

ORGANİZASYON

Bir düşüncenin başarılı olabilmesi için vizyon ve misyonunun geçerliliği kadar iyi bir organizasyona da sahip olması gerekir. Ahilik kuruluşunda bu bağlamda günümüzde geçerliliği çok yüksek olan ve değişim yönetimi anlayışında sıkça kullanılan bir organize olma türü karşımıza çıkar. Bu anlayış yerel yönetim bazında rahatlıkla uygulanabilecek bir anlayıştır.

Organizasyon, örgütlenmenin iki yönünü ifade etmede kullanılır. Birincisi yapıyı, bir başka ifadeyle ilkeler, kurallar ve ilişkiler dizisini, ikincisi yapının işletiliş tarzını yani süreci ifade eder.

Bir düşüncenin hayata geçirilmesini kolaylaştıran veya zorlaştıran faktörlerin başında organizasyonun tipi rol oynar. İlkeler ve kurallarla oluşturulan mevkiilerde oturanların ilişkileriyle amaç doğrultusunda belirlenmiş hedefleri gerçekleştirme çabasına katkı sağlayacak personelin nitelikleri başarıdaki temel faktörleri oluşturur.

Örgütlenme yapısını incelerken ilke ve kuralların yatay ve dikey ilişkilere zemin teşkil ettiği görülür. Genel anlamda dikey ilişkiler ağını benimsemiş örgütlenme biçimlerinde bürokratik yapı ağırlıktadır. Yatay ilişkiler ağının geçerli olduğu örgütlenme biçimlerinde ise bürokratik görünüm daha azdır.

Ahilerin; vizyonları doğrultusunda misyonlarını yerine getirebilmek için oluşturdukları organizasyonlar yatay teşkilatlanmayı esas alan ve bürokratik unsurlardan uzak yapıdadır. Ahilerin organizasyonlarında her ferдин bir "değeri" olup günümüzde model alınmaya çalışılan "faaliyet örgütü" ve "Enformasyon örgütü" nün örneğini teşkil eder. Faaliyet türü örgütlenmelerde "emir komuta" anlayışı ön plana çıkarken enformasyona dayalı örgütlenmelerde uzmanlık esas kabul edilir.

Yatay örgütlenmenin en önemli özelliği her birimin birbirinden bağımsız olmasıdır. Ahilik örgütlenmesinin mekânları kabul edilen ve sanayi siteleri konumundaki bedestenler ile zaviyeler, meselelerin yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde çözülmeye çalışıldığı bir örgütlenme tarzıdır. Bu tarzda yerinde çözülemeyen meseleler merkezi otoriteye intikal ettirilir.

Zaman içerisinde örgütlenmenin içindeki kademe-lerde az da olsa bir artış ve farklılıklar olmuştur. Kademe sayısında azalma çoğalma görülmekle birlikte bu aşamadaki örgütsel kademeler en son haliyle şu şekilde sıralanabilir;

1-Doğrudan Yönetim Kademesi Olanlar;

a-Yiğitbaşılık, b-Kethüdalık, c-Nakiplik, d-Şeyhlik, e-İdare Heyeti

2-Doğrudan Yönetim Kademesi Olmayan, a-Muhtesiplik, b-Kadılık.

Organizasyonda yer alan her kademe problemleri yerinde ve zamanında çözmesi beklenen alan olarak görülür. Mümkün olduğunca örgütle ilgili ortaya çıkabilecek bir sorun bir üst kademeye iletilmez. Çözümü bulunamayan konular bir üst kademeye iletilir. Bu örgütlenme biçiminden anlaşılacağı üzere günümüzde geçerliliği en yüksek örgütlenme modelini asırlar önce atalarımız başarıyla uygulamışlardır. Bu model günümüzde yerel yönetimlerde rahatlıkla uygulanabilecek niteliktedir.

Bu bağlamda örgütte yer alan yönetim kademelerinin görevleri şu şekilde sıralanabilir.

1-Doğrudan Yönetim Kademesi Olanlar

A-Yiğitbaşılık

Seçimle iş başına geline en alt yönetim kademesidir. En alt kademe olduğu halde örgüt üyeleriyle örgüt üyesi olmayanlar arasında ortaya çıkan ihtilafların ilk çözüm yeridir. Halledilemeyen sorunlar bir üst kademeye iletilir. Yiğitbaşı'nın başlıca vazifeleri şu şekilde sıralanabilir;

- 1-Kethüda ile üyeler arasındaki işleri takip etmek,
- 2-Üyeleri denetleyip, ihtilaf ve sorunlarıyla meşgul olmak ve onları çözmek,
- 3-Mahkemede üyeleri kethüda ile beraber temsil etmek,
- 4-Cezaları infaz etmek,
- 5-Üyeler için temin edilen malzemeyi taksim etmek,
- 6-Kalfalığa terfi edecekleri tespit etmek ve tezkiye etmek,
- 7-Merasimlerde kethüdaya yardım etmek,
- 8-Kethüdanın olmadığı hallerde onu temsil etmek,

B-Kethüdalık

Üyelerin merkezi teşkilatla iletişimini sağlayan makamdır. Kethüdalar seçimle iş başına getirilir. Bu makama seçilmenin ön şartları vardır. Belirlenmiş şartları yerine getirmemişler aday olamazlar. Başlıca görevleri şunlardır;

- 1-Üyelerin işlerine nezaret etmek,
- 2-Üyelerin iş yeri ruhsatlarını düzenlemek,
- 3-Üyeler arasında çıkan ve yiğitbaşının halledemediği sorunları ve ihtilafları çözmek,
- 4-Merkezi otoritenin emirlerini üyelere iletmek,
- 5-Ceza vermek ve kadılıkça verilen cezaları infaz etmek,
- 6-Merasim günlerini kararlaştırmak.



C-Nakiplik;

Fütüvvet geleneğinden kalma bir makamdır. Seçimle gelinir. Başlıca görevleri;

- 1-Üyeleri denetlemek,
- 2-Merasimlerde şeyhi temsil etmek,
- 3-Merasimlerde dua etmek,
- 4-Ustalağa terfi eden üyelere peştemal kuşatmak,
- 5-Şeyhin istediği üyeyi zaviyeye davet etmek,
- 6-Üyelerin isteklerini şeyhe iletmek,
- 7-Zaviyenin hizmetlerini yürütmek.

D-Şeyhlik;

Ahilik organizasyonunda tam otoriteye sahip olunan makamdır. Şeyhliğe seçimle gelinir. Bilgi ve tecrübenin yanında aranılan temel nitelik dindarlıktır. Alt kademelerin halledemediği sorunları çözme makamıdır. Şeyhin başlıca görevleri;

- 1-Merasimde üyelere başkanlık etmek,
- 2-Üyelerle ilgili suç ve cezaları incelemek ve ehlihibre (bilirkişi) ile cezaları onaylamak veya reddetmek,
- 3-Üyeleri merkezi otoriteye karşı temsil etmek,
- 4-Üyelere malzeme temin etmek,
- 5-Üyelerin diğer işlerini yürütmek.

E-İdare Heyeti

Seçimle iş başına getirilen yiğitbaşı, kethüda, nakip ve şeyhle beraber alanında temayüz etmiş nitelikli üyelere oluşur. Organizasyonun yönetim kuruluudur. İdare heyeti her ayın ilk ve üçüncü Cuma günlerinde olmak üzere ayda iki defa toplanır. Üyelerle ilgili alınmış kararları ve üyeleri ilgilendiren gelişmeleri inceler ve gerekli tedbirler, almaya çalışır. Başlıca Vazifeleri şu şekilde sıralanabilir;

- 1-Üyeler arasındaki ihtilafları halletmek,
- 2-Gelişmeleri üyelere aktarmak,
- 3-Borç isteklerini görüşmek ve karara bağlamak,
- 4-Mesleki ve ticarî ahlâkın korunması için gerekli tedbirleri almak,
- 5-Kalite kontrolü yapmak ve kalitenin yükseltilmesi yönünde tedbir almak,
- 6-Gerektiğinde fiyatlar belirlemek,
- 7-Üretimde düşmeyi engelleyici tedbirleri almak ve bunları uygulamak,
- 8-Üretim için gerekli hammaddeyi temin etmek,
- 9-Üyeleri zarara sokacak fiyat hareketlerini denetlemek,
- 10-Üye-merkezi otorite arasındaki münasebetleri düzenlemek.

Buraya kadar yapılan izahattan anlaşılacağı üzere ahilik teşkilatı tamamen sivil bir organizasyon oluşturmuş ve kendi sorunlarını kendi içinde hal yoluna gitmiştir. Günümüzün en geçerli organizasyon türüdür denilebilir.

Bununla birlikte organizasyonun dışında kalan toplum kesimleriyle de ilişkiler ve ilişkilerden doğan ihtilaflar söz konusudur. Bu durumda genel hukuk kuralları ve bu kuralların uygulayıcıları devreye girer. Organizasyon içinde yer almamakla birlikte organizasyonu da ilgilendiren yönetim birimleri şunlardır.

2-Doğrudan Yönetim Kademesi Olmayan Birimler

A-Muhtesiplik,

Muhtesiplik toplum adına denetim görevi ifa eden bir birimdir. Batı demokrasilerinde yaygın olan kamu hakemliği niteliğindedir. Toplumun diğer katmanlarında olduğu gibi ahilik organizasyonunun üyeleri tarafından icra edilen faaliyetler ve gerçekleştirilen üretim, muhtesipler tarafından denetlenir ve gereken işlemler yapılır. Muhtesiplerin çözemediği sorunlar kadılığa intikal ettirilir.

Toplumun refahını esas alan yönetim yaklaşımları ahilik anlayışından istifade etmek durumundadır.

Özellikle yerinden yönetimin yaygınlaştığı ve yerel yönetimlerin ağırlık kazandığı bu asırda şeffaf yönetim sürecini benimsemiş olan ahilikten vareste kalınamaz.

B- Kadılık;

Ülkenin genel hukuk kurallarının uygulandığı hukuk birimidir. Her türlü ihtilafın çözüm yeri durumundadır.

Buraya kadar yapılan izahattan anlaşılacağı üzere ahilik organizasyonu ülkenin genel hukuk kurallarına bağlı olmakla birlikte kendi iç dinamikleriyle işleyen bir yapıya sahiptir. Bu bağlamda denilebilir ki, organizasyonun mükemmel işleyişi bütün mensupların kendilerini “ayrılmaz” ve “vazgeçilmez” biçiminde telakki etmelerine sağlar.

Yukarıda izahı yapılan organizasyon modeli yerel yönetimlerde rahatlıkla uygulanabilecek niteliktedir. Ahilik teşkilatının organizesinde dikkate değer temel hususlar kademe azlığı, yetki sorumluluk denkliği, yatay örgütlenme, şeffaflık, denetlenebilirlik ve hesap sorulabilirlik olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla yerel yönetim modelinde “böyle bir örgütlenme” benimsendiğinde yerel sorunların yerinde çözümü kolaylaşacaktır. Özellikle “faaliyetler”e uygun bir yönetme şeması maliyetlerin düşürülmesini ve şehirlerin modernleşmesini beraberinde getirecektir. TOKİ, Köydes ve Beldes uygulamaları bunun birer misalidir.

KAYNAKLAR

- 1- Bayram, Mikail: Ahi Evran Kimdir? Türk Kültürü Dergisi s.191, Ankara 1978.
- 2- Bayram, Mikail: Anadolu Bacıları, Tercüman Kadın Ansiklopedisi, c.II, İSTANBUL 1984.
- 3- Çağatay, Neşet: Ahlakla Sanatın Bütünleştiği Türk Kurumu Ahilik Nedir? TESK Yayını NO 40, Ankara Tarihsiz.

Yatay örgütlenme yanında toplum adına oluşturulacak bir denetim mekanizması yönetimlerdeki şeffaflığı arttıracaktır. Şeffaflığın arttığı yerlerde hırsızlık, yolsuzluk, zimmet, irtikâp ve rüşvet fiilleri azalacaktır.

Kısaca ahiliğin organizasyon modeli günümüzde geçerliğini koruyan ve uygulanabilirliği yüksek bir tarzıdır.

SONUÇ

Tarihi süreç içerisinde incelendiğinde Ahilik teşkilatı başlı başına bir yaşama tarzı oluşturmuş ve bu yönüyle başka kültürlerle ve devletlere ilham kaynağı haline geldiği gibi bugünün yönetim yaklaşımlarına örneklik teşkil etmektedir.

Toplumun refahını esas alan yönetim yaklaşımları ahilik anlayışından istifade etmek durumundadır. Özellikle yerinden yönetimin yaygınlaştığı ve yerel yönetimlerin ağırlık kazandığı bu asırda şeffaf yönetim sürecini benimsemiş olan ahilikten vareste kalınamaz.

Yerel yönetimlerde yükselen değerler olan “temel ilkeler” asırlar önce Ahiler tarafından vizyon haline getirilmiş ve üyeleri tarafından “vazgeçilmez” derecede benimsenmiştir. Bugün de yerel yönetimler aynı ilkelere vizyon haline getirmelidir.

Ahilerin misyonu herkese hizmet biçiminde belirlendiğinden bütün insanların kollanması hedeflenmiş, bu doğrultuda çalışılmış ve organizasyon oluşturulmuştur. Günümüzün yerel yönetimleri de böyle bir misyona sahip olmak durumundadır. Siyasi partilerde böyle bir anlayışın hâkim olmaya başladığını görmekteyiz ki, bu sevindirici bir durumdur.

Ahiler organizasyon biçimi olarak birbirinden bağımsız fakat birbiriyle ilgili ve hareket birliği olan yatay birimlerden oluşan tarzı benimsenmiştir. Başarılı yerel yönetimler de bu tarzı uygulamaktalar. Görev esasına göre önerilen çizim modelinin en güzel türüdür.

Bu bağlamda kısaca denilebilir ki, Ahiliğin doğru anlaşılması, vizyon, misyon ve organizasyon biçiminden günümüzde de, özellikle yerel yönetimlerde faydalanılması, Türkiye’de yaşayan herkese büyük bir değer katacaktır.

4- Erken, Veysi: Bir Sivil Örgütlenme Modeli: Ahilik, 4. Baskı, Ankara 2008.

5- Güllülü, Sebahattin: Ahi Birlikleri, İstanbul 1977.

6- İbn Batuta: İbn Batuta Seyahatnamesinden Seçmeler,(Çev: Parmaksızoğlu, İ) İstanbul 1993.

Not: Banka Hesap No:

Vakıfbank Bankomat 4910 0528 3055 8112

Yrd. Doç. Dr. Yusuf GENÇ

Sakarya Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi
Sosyal Hizmet Bölümü Öğretim Üyesi

YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL HİZMET UYGULAMALARI

GİRİŞ

“Yerel yönetimler”, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır. Bununla birlikte “yerel yönetimler” kavramı içerik ve uygulama alanları açısından farklı anlamlar taşımaktadır. Dünya literatüründe özellikle uygulama alanlarına baktığımızda bu farklılıklar daha da önem arz etmektedir. Avrupa’da yerel yönetimler daha fazla yetkilerle donatılmış, içinde bulunduğu bölgenin çevre şartları, sosyal, kültürel, ekonomik, etnik ve yönetim durumuna göre şekillenmiş ve adem-i merkeziyet anlayışına daha yakın olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimin denetimi altında ama merkezi rahatlatan, bürokrasiyi azaltan, gerekli müdahalelerin daha kolay ve hızlı yapıldığı, hizmetlerin verimli üretildiği ve insanlara daha rahat ulaşılabilindiği bir yapı arz etmektedir.

Ülkemizde yerel yönetimler son zamanlarda daha fazla güçlendirilmiş, kaynak aktarımı yükseltilmiş, etki ve yetki alanları genişletilmiş adem-i merkeziyet savına yaklaşmış bir değişim geçirmektedir. Gerek İl Özel İdareleri ve gerekse belediyeler yeni çıkan yasalarla yerleşme anlayışında daha güçlü duruma gelmiş ve hizmet alanları genişletilmiştir. Türkiye’deki yerel yönetimler 1982 Anayasası’nın 127. Maddesine göre; il, belediye ve köy halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir. Bu fonksiyonları Belediyeler, İl Özel İdareleri ve köy yönetimleri yerine getirmektedir. Bu kurumlar arasında en önemli işlev ve imkânlar belediyelerdedir. Belediyeler halka dayalı kurumlar olmak durumundadır. Ancak ülkemizde bunu ileri sürmek oldukça zordur. Çünkü belediyeler ile halkın en yakın etkileşimi ile yalnızca seçim dönemlerinde olmaktadır. Oysa yerel yö-

netimlerin işleyişi ve çalışması sırasında denetlenmesi, belirli bir grubun tekelinden çıkarak, kentte yaşayan her kesimden gelen kişiler aracılığıyla gerçekleştirilme ve bunun için gerekli koşullar sağlanmalıdır.¹

Merkezi yönetim halkın yerel ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalacağından yerinden yönetim burada önem taşımaktadır. Bu anlamda yerel yönetimler; “kendini yöneten topluluk olmak, yerel nitelikli ihtiyaçları karşılayan bir örgüt olmak ve merkezi hükümetin bir alt birimini oluşturmak gibi anlamlar taşımaktadır.² Yerel yönetimlerin var oluş nedenlerini ekonomik, hukuksal, siyasal ve sosyal faktörlere bağlayabiliriz.

Yerel yönetim anlayışının temelinde yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler yerel toplulukların kendilerini yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir. Bu demokratik değerler yanında yerel yönetim kuruluşlarının üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha iyi şekilde gerçekleştiren kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.³ Bu bağlamda demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda yerel yönetimlere daha çok görev düşmektedir.⁴

Yerel yönetimlerin güçlenmesi ve fonksiyonlarını yerine getirmesi beraberinde yerel kalkınmayı da getirecektir. Yerel kalkınma yerel dinamikleri harekete geçirmek suretiyle yerel toplulukların ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanda sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun olarak gelişimini sağlamayı hedeflemektedir. Yerel kalkınmanın temel ilkeleri şu şekilde özetlenebilir:⁵ Kalkınma insan odaklı olmalıdır. Salt büyümeyi amaçlayan; büyümenin bireylere ve topluma nasıl yansıdığını ihmal eden yaklaşımlar yeterli değildir. Kalkınma mümkün olduğu kadar eşitlikçi ve

kapsayıcı olmalı; belediyeler kalkınmanın öncülüğünü üstlenirken; sonuçların toplumun değişik katmanlarını nasıl etkilediğini izlemeli, ve gerektiğinde kalkınma sürecinden eşit pay alamayan kesimleri gözetici, pozitif ayrımcı politikalar uygulamalıdır. Kalkınma çok boyutlu (ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi) bir süreçtir ve bu boyutlar arasında bir tamamlayıcılık etkisi yaratılması gözetilmelidir.

Yörenin sosyo-kültürel kalkınma boyutunu teşkil eden yerel sosyal hizmetler ise, toplumsal düzeyde ve değişik sosyal gruplar arasında barışı ve uyumu sağlayacağı gibi ekonomik ve siyasî gelişmenin de unsurudur. Sosyal politikaların gayri maddî alanını kapsayan sosyal hizmetlerin çalışma alanlarını ve etkilerini inceleyen makalemizde değişik sosyal gruplara yönelik sosyal hizmet programları da tanıtılacaktır.

Sosyal Hizmetler Bağlamında Sosyal Devlet ve Sosyal Belediyecilik İlişkisi

2828 sayılı Kanununun 3. maddesinde sosyal hizmetler şu şekilde tanımlanmaktadır; “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 bütünüdür”

Yerel yönetimlere sosyal politika ekseninde sosyal hizmetler üretme anlayışı aslında sosyal devlet ilkeleri ile yakından ilgilidir. Bilindiği gibi sosyal devlet, sosyo-ekonomik hayatı yönlendirerek güçsüzlere, fakirleri, yardıma ve bakıma muhtaç kişileri korur, bu hizmetleri götürebilmek için, sosyal kurumlarını tesis eder, koruyucu tedbirler vasıtasıyla toplum meselelerini olabildiği kadar önlemeye ve gidermeye çalışır, sosyal sorunların baskısı altında bulunan kişi ve grupları koruyan şefkatli ve himayeci bir rol üstlenir.⁶

Sosyal Belediyecilik ise “Mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim, yoksulluğun giderilmesi ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; muhtaçlara yardım yapılması ve sosyal dayanışmanın tesis edilmesi ile sosyo- kültürel faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan alt yapı yatırımlarını üstle-

Yerel yönetimlere sosyal politika ekseninde sosyal hizmetler üretme anlayışı aslında sosyal devlet ilkeleri ile yakından ilgilidir. Bilindiği gibi sosyal devlet, sosyo-ekonomik hayatı yönlendirerek güçsüzlere, fakirleri, yardıma ve bakıma muhtaç kişileri korur, bu hizmetleri götürebilmek için, sosyal kurumlarını tesis eder, koruyucu tedbirler vasıtasıyla toplum meselelerini olabildiği kadar önlemeye ve gidermeye çalışır, sosyal sorunların baskısı altında bulunan kişi ve grupları koruyan şefkatli ve himayeci bir rol üstlenir .



nen; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir.”⁷ Bu bağlamda belediyeler, sosyal devletin ilgi alanına giren sosyal hizmet faaliyetlerinden de sorumlu olan kamu tüzel kişilerdir.

Dolayısıyla sosyal hizmetler boyutuyla belediyeçilik hizmetleri kapsamında sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, sosyal müdahale, sosyal danışmanlık ve rehberlik, pedagojik ve kültürel hizmetler gibi faaliyetler de girebilmektedir.⁸ Sosyalleşme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon hizmetleri, toplumun bir parçası haline gelme; kişinin aile, okul, mesleki örgütler gibi içinde yer aldığı toplumsal kurumların ve genelde yaşadığı kültürel ortamın kendisinden beklediği şekilde davranmayı ve diğer bireylerle uyum içinde yaşamayı sağlayan faaliyetlerdir. Mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme toplumsal kesimlere yönelik olarak danışmanlık hizmeti verme, onları belli gün ve olaylarda yönlendirme, halka sorunlarını nasıl ve hangi kurumlarla çözebilecekleri konusunda yardımcı olmak, belediyelerin genel sosyal hizmet faaliyetleridir. Bu hizmetlere yönelik olarak mahalli idarelerin sosyal yatırımlara girişmeleri çoğu zaman kaçınılmazdır. Aşevleri, sığınma evleri, gençlik merkezleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri ve rehabilitasyon merkezleri gibi sosyal hizmet birimleri açmak, hizmetlerin kurumsal boyutunu göstermektedir.⁹

Sosyal belediyeçiliğin, klâsik yaklaşımlarla belediyeçilik anlamında ulaşılmaması gereken en ileri aşama bağlamında görüşler öne atılsa da¹⁰ yörenin huzuru ve emniyeti açısından sosyal hizmet faaliyetlerinin gerekliliği ve önemi aslında üzerinde tartışılmaması gereken bir konudur. Dolayısıyla muhtemel sosyal sapma ve gerilimlere karşı sosyal belediyeçiliğin yerel sosyal hizmet ağı daha kuvvetlendirilmelidir. Nitekim bu yeni bakış doğrultusunda Türk hukuk sisteminde belediyelerin sosyal görevleri sayılırken, sosyal devletin getirisini olan sosyal hizmetler konusunda yeterli vurgu yapılarak, uygulama alanları yerel yönetimlere bırakılmıştır.

Bu bağlamda 5393 sayılı Belediyeler Kanununun 14. maddesinin a fıkrasına göre belediyeler; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma hizmetini yapar veya yaptırır hükmü yer almaktadır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen

belediyeler, kadınlar ve çocuklar için ayrıca koruma evleri açmak durumundadır. Aynı kanunun b fıkrası: “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Gıda bankacılığı yapabilir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürsüz, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır” demektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun 7. maddesinin v fıkrası “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, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.” şeklindedir.

Sosyal hizmetler alanı mesleği ülkemizde henüz daha tam kimliğini ortaya koyamamış ve vatandaş tarafından da yeterince tanınmamaktadır. Bu konuda yerel yönetimlerde de bir fikir ve uygulama birlikteliği görülmemektedir. Bazı yerel yönetim unsurları sosyal belediyeçiliği benimsemiş ve bu alanda çok güzel uygulamalar yapmaktadırlar. Özellikle Büyükşehir Belediyeleri bu konuda öncülük yapmaları ve uygulamalarını diğer belediyeler ve alt kademe belediyelere taşımaları gerekmektedir.

Yerel Sosyal Hizmetlerin Oluşturulmasına Yönelik Ön Çalışma

Yerel yönetimler, etkin bir sosyal hizmet sistemi oluşturmak için, eldeki imkanlarını en optimum şekilde kullanmak suretiyle, yerel bütün kurumlarla işbirliği içinde, yerel şart ve kaynakları en iyi şekilde kullanmak durumundadır. Ayrıca eldeki personel durumu, evre şartlarının en iyi şekilde tahlil edilerek, gerekli fizibilite çalışmalarının yapılması, içinde bulunduğu sosyal ve fiziksel çevrenin dokusu, örf, adet ve geleneklerini tahlil eden bir takım öncelikleri benimsemesi ve uygulaması gerekir.

Yerleşim biriminin özelliklerinin kentsel doku, kültürel yapı, günlük yaşam alışkanlıkları, ekonomik durum, demografik özellikler de gözden geçirilmelidir. Yapılacak olan uygulamada hizmet alımı söz konusu ise ilgili firmaların teknik şartları taşımalarının sağlanması ve denetimin açık ve şeffaf yapması esastır. Bu

hizmetler şaibe kaldırmayan, risk taşıyan, sorumluluk gerektiren hizmetlerdir. Belediye bu alanda açık, şeffaf, sorgulanabilir ve denetlenebilir kriterlere uygun davranması da hizmetlerin verimi ve çalışmaların taban bulması için önemlidir.

Yerel yönetimler, sosyal belediyecilik bilinciyle yerel halka yönelik sosyal çalışmaları organize ederken, bir takım ön çalışmalar ve fizibilite araştırmaları yapmak durumundadır. Ülkemizde yeni yeni fark edilen bu ihtiyaçlar, batı toplumlarında çok önceden fark edilmiş, şehirlerin dizaynı, altyapı ve üstyapı çalışmaları bu doğrultuda planlanmıştır. Türkiye’de şehirlerimiz planlanırken bu hassasiyetlere dikkat edilmemiş, yeni modernize edilmeye çalışılan alanlarda kısmen de olsa bu uygulamalara rastlanabilmektedir. Şehirler, caddeler, sokaklar, resmi ve özel kurumlar, alışveriş merkezleri, hastaneler gibi herkesin ihtiyaç duyduğu toplumsal alanların fiziki donanımları oluşturulurken risk gruplarını, özellikle bedensel özürllüleri, herhangi bir yeteneğinden yoksun olan insanları düşünerek, bu alanları onların da kullanabileceği donanıma kavuşturmak sosyal yerleşmenin gereğidir. İlkesel bazda bu ön çalışmalar özetle şöyle sıralanabilir:

1- Yoksul ve yoksun tüm birey ve grupların, belirleneceği ve kayıt altına alınacağı detaylı bir envanter çalışması yapmak. Bu çalışmalar esnasında sivil toplum kuruluşları, mahalle ve köy muhtarları, nüfus müdürlükleri, vakıf ve derneklerle işbirliği yaparak, toplumun tüm kesimlerine ulaşmak. Bu vesile ile toplumsal katılımı sağlamak ve bu ihtiyacı her kesime hissettirmek.

2- Yardıma muhtaçlık durumuna göre ihtiyaç sahiplerinin durumları gözden geçirip yapılacak yardım ve hizmetleri sınıflandırmak,

3- Sosyal hizmetlere yeterli maddi kaynak aktarımı yapmak. Bu konuda merkezi yönetimle iş birliği içinde olmak. Birey ve gruplara hizmetleri sunarken, maddi imkanları rantabl kullanmak, risk gruplarına iş ve çalışma imkanı sunmak suretiyle gelir elde etmek ve gerektiğinde onların da istihdamını sağlamak.

4- Kurumun sosyal hizmetler birimini etkin hale getirmek, eleman ve donanım itibarıyla güçlü hale gelmesini sağlamak. İş gurubuna göre donanımlı hizmet binaları tesis etmek.

5- Her türlü şikâyet, istek, dilek ve temenniler konusunda hızlı, etkin, ulaşılabilir bir iletişim ağı kurmak, sürekli aktif olan her hizmet sınıfının yoğunluğuna

göre beyaz masa misali büro oluşturmak, bedelsiz üç numaralı kısa telefon hattı tahsis etmek ve bunu toplumun tüm katmanlarına duyurmak ve bilgilendirmek. Bu alanda donanımlı elemanlarla ciddi bir danışmanlık hizmeti sunmak.

6- Yardım ve hizmetlerin uzun vadeli ve kalıcı olmasına yönelik planlar geliştirmek. Yardım alanlara meslek ve iş imkânları oluşturmak suretiyle kendilerini yük olmak hissinden kurtarmak ve iş hacmini geliştirmek.

7- İhtiyaç sahibi insanlara tedavi ve rehabilitasyon hizmeti sunmaya yönelik tesisler yapmak,

8- Yardıma en çok ihtiyacı olanlardan başlamak üzere, evsizler için yaşam alanları, işsizler için istih-



Her türlü şikâyet, istek, dilek ve temenniler konusunda hızlı, etkin, ulaşılabilir bir iletişim ağı kurmak, sürekli aktif olan her hizmet sınıfının yoğunluğuna göre beyaz masa misali büro oluşturmak, bedelsiz üç numaralı kısa telefon hattı tahsis etmek ve bunu toplumun tüm katmanlarına duyurmak ve bilgilendirmek. Bu alanda donanımlı elemanlarla ciddi bir danışmanlık hizmeti sunmak.

dam imkanları oluşturmak, yaşlı, özürlü, sürekli veya geçici rahatsızlıkları olanlar için evde bakım sistemi oluşturmak,

9- Özürlülerin sosyal yaşama katılmalarını sağlamak üzere şehir planında kentsel ve mekansal düzenlemeler yapmak,

10- Bu hizmetlerin nerede, nasıl ve ne şekilde alınabileceği konusunda yerel halkı bilinçlendirici eğitim vermek, etkinlikler düzenlemek ve sosyal hizmetleri tanıtmak,

11- İhmal ve istismar edilen her yaşta bireyin geçici veya sürekli kurum bakımı veya diğer koruma tedbirleri (evlat edinme, koruyucu aile vb.) altına alınması sağlayacak bir sistem oluşturmak,

12- Bu hizmetleri yerine getirirken SHÇEK İl müdürlükleri ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ile işbirliği içinde olmak ve gerektiğinde görev taksimi yapmak suretiyle çatışma ve karışıklıkları, tekrar ve istismarı önleyici tedbirler almak.

Yerel Sosyal Hizmetlerin Muhataplarına Yönelik Faaliyetler

Yörede yardıma, bakıma, desteğe, korunmaya ve ilgiye muhtaç bütün sosyal kesimler, haddizatında sosyal hizmetler kapsamına girmektedir. Bunların başında yoksullar, çocuk ve gençler, özürlüler, yaşlılar ve kadınlar gelmektedir.

a) Yoksullara Yönelik Sosyal Hizmetler: Asgari yaşam imkânlarından yoksun olan dar gelirliyle yönelik olarak gıda, yakacak, barınak, giyim, sağlık, çocuklarına eğitim yardımı gibi faaliyetler yürütür. Bu hizmetleri yürütürken eşitlik ilkesinden taviz vermez. Bu alanda dar gelirliyle iş imkânı, meslek edindirme kursları, gibi alanlarda da destek hizmeti sunar. Yoksulluk ve nedenlerinin araştırılarak yoksullara götürülen hizmetlerin ve yardımların planlanması, geliştirilmesi yoksullukla mücadele programları oluşturulması ve yoksulların topluma uyumları için sosyal ve ekonomik yardım programları geliştirir ve uygular. Yerel yönetimler bu konuda Yerel Günden 21 ve Avrupa Birliği projelerinden istifade etme cihetine gider. 1992 BM Rio Yeryüzü Zirvesi'nin en önemli çıktılarında birisi olan Yerel Gündem 21, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve toplumsal adalet gibi yönetim esasları temelinde kurulan bir 'yerel demokrasi' projesidir. Yoksullukla mücadelede dünyada ortak uygulanmaya çalışılan



bu projede sürdürülebilirlik ilkesi yapılan yardımların sürekliliği ve yoksulluğun temelde yok edilmesi için gerekli çalışmaların yapılması benimsenmiştir.

b) Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler: Kentte açık ve yeşil alanların olması; oyun ve eğlenceler için uygun mekanların bulunması; ulaşımın güvenli olması; yaşam çevresinin sosyal ve fiziksel sağlık koşullarına uyması, her kesimden daha fazla, çocuklar için önemlidir. İstismara ya da ihmale uğramış çocukların rehabilitasyon ve tedavileri ile çocuk istismarı ve ihmalinin önlenmesine ilişkin programlar geliştirerek, konu ile ilgili bilinç oluşmasını sağlar, ihmal ve istismar rehabilitasyon merkezi açar. Sokak çocuklarının topluma ve ailelerine kazandırılması için çalışmalar yapar.

c) Özürlülere Yönelik Sosyal Hizmetler: Toplumda özürlülerin sosyal, ekonomik, bedensel ve psikolojik sorunlarının tespiti, bakımı ve rehabilitasyonu ile işe yerleştirme, toplumsal yaşama katılım ve örgütlenmelerine yönelik çalışmalar yapar. Engellilere yönelik özel fiziki düzenlemelerin, yerleşim alanlarının kullanımında kolaylık sağlayıcı bir plan ve programa uygun gerçekleştirilmesi, bu kesimin toplumsal yaşama katılımını sağlamada çok önemli bir boyuttur. Sosyal konutlar ve konutların asansör, merdiven ve iç dizaynlarının dahi engellilere göre düzenlenmesini sağlar. Özürlülerin çalışabileceği ortamlar, alanlar, mesleki eğitimlerini sağlayıcı programlar düzenler ve istihdam edilmelerini sağlar. Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin Gülen Yüzler projesi buna önemli bir örnek teşkil etmektedir.

d) Yaşlılara Yönelik Sosyal Hizmetler: Yaşlıların kentin gündelik yaşamından soyutlanmadan yaşayabilmesi için yerel yönetimlerin sağlayacakları başlıca hizmet alanları; fiziksel erişilebilirliğin sağlanması, barınma ve dolaylı gelir desteği, evde bakım servisleri, sağlık servisleri, gündelik yaşama katılım organizas-

yonu ve huzurevleri açmak işletmek gibi fonksiyonlar üstlenir. Bakıma muhtaç yaşlıları tespit edip evde bakım hizmetleri sunar. Sosyal Hizmet ünitesinde yaşlı hizmet birimi açmak suretiyle; birime başvuran yaşlıların sosyal incelemesi, yaşlılara verilecek hizmetlerin belirlenmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması, yaşlılara yönelik boş zaman uğraşları, geziler, kamplar ve çeşitli sosyal etkinliklerin düzenlenmesi gibi organizasyonları yapar.

f) Kadınlara Yönelik Sosyal Hizmetler: Kadın haklarının geliştirilmesi, korunması ve sorunlarının çözümü konusunda merkezin yanında yerel yönetimlere de büyük ödevler düşmektedir. Kalkınma fırsat ve olanaklarından eşit biçimde yararlanmalarının sağlanması gerekmektedir. Özellikle çalışan kadınlara yönelik kreş ve anaokulu hizmetleri önem arz ederken; evde bulunan kadınlara yönelik de meslek edindirme kurslarının önemi büyük olmaktadır.

Yerel sosyal hizmetlerin faaliyet alanlarının kapsamı çok geniş olmakla birlikte; evsizlik, yaşlılık, fiziksel ve zihinsel özrürlük, işsizlik, aile içi şiddet, ihmal ve istismar, geçim zorluğu, maddi sorunlar, fakirlik, yalnızlık, sosyal dışlanmışlık, yabancılık, cinsiyet eşitsizliği, psikolojik sorunlar, kişilik bozuklukları, depresyon, travma ve stres, uyuşturucu madde ve alkol bağımlılığı, kumar vb. olarak özetlenebilir.¹¹ Makalemizi ekonomik kullanma adına biz burada sadece Evde Bakım Hizmetlerinden ve Annelere Süt Yardımından kısaca bahsedeceğiz.

a) Evde Bakım Hizmetleri: Hastanede başlamış tedavinin evde geçici bir süre için sürdürülmesi veya kronik hastalarda olduğu gibi evde yapılan daimi bakım hizmetleridir. Yerel yönetimlerde böyle bir birim oluşturulabileceği gibi hizmet alımı yoluyla da bu hizmet denetimli olarak sürdürülebilir. Bu hizmetten kendi imkânlarıyla yararlanamayanlara öncelik verilmek suretiyle bakıma muhtaç müracaatçıya hizmet sürekli ya da bakım türüne göre süreli olarak verilir. Bu konuda hizmet alımına gitmenin daha reel bir yaklaşım olduğunu söylemek gerekir.

b) Annelere Süt Yardımı: Doğum öncesi ve sonrası kadınlara verilen bir hizmet türüdür. Sağlıklı çocukların yetişmesi anne sütüyle beslenmelerini gerekli kılar. Bu uygulamada bölgede bulunan tüm anne adaylarına ekonomik durumuna bakılmaksızın sağlık ocakları ile

işbirliği yapmak suretiyle bu hizmet verilir. Böylece annelerin süt içmeleri ve hamilelik dönemlerinde kayıt altına alınarak kontrollerinin sağlık ocakları tarafından düzenli yapılması da sağlanmış olmaktadır.

Yerel Sosyal Hizmet Kuruluşları ve Faaliyetleri

Yerel yönetimlerin sosyal hizmet birimleri ve faaliyet alanları ana hatlarıyla şunlardır:

Aile Danışma Merkezleri: Gelişen ve değişen toplumsal yapı içinde, ailenin sosyal, kişisel, ekonomik ve psikolojik durumlarını, sosyal çevre içinde ele alarak tedavi ve danışma faaliyetleri ile düzeltici ve iyileştirici; eğitim faaliyetleri ile koruyucu, önleyici ve geliştirici; sosyal kurumlarla olan ilişkilerini düzenleme işlerinin izlenmesi ve zamanında yapılması gibi faaliyetleri düzenler. Anne ve babalara yönelik; pedagojik, psikolojik, sağlık ve çocuk eğitimleriyle ilgili çalışmalar yapar. Aile içi şiddet ve geçimsizliklerin giderilmesine yönelik çalışmalar yapmak. Anne-babanın çocuklarıyla olan her türlü problemleri, aile içi iletişim ve yönlendirmelere yönelik eğitici, rehabilite edici ve çözüm üretici programlar düzenler. Evlenecek çiftlere Evlilik eğitim programları düzenler. İlişkileri zedelenmiş veya kopma noktasına gelmiş ailelere psikolojik ve hukuki desteklerde bulunur. Kadın sorunlarıyla ilgili sosyolojik, psikolojik eğitim programları düzenler. Okur yazarlığı olmayan ailelere Milli Eğitim Müdürlüğü işbirliği ile okuma yazma kursları düzenler. Töre ve namus cinayetlerine yönelik çalışmalar yapar.

Toplum Merkezleri: Bireylerin, grupların, ailelerin ve toplumun sorunlarla baş edebilmeleri ve bireylerin katılımcı, üretken ve kendine yeterli hale gelmesi amacıyla; koruyucu-önleyici- eğitici-geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici işlevlerini, bir arada ve en kolay ulaşılabilir biçimde sunabilecek gündüzlü sosyal hizmet kuruluşları kurar.

Kadın Konuk Evleri: Fiziksel, duygusal, cinsel ve ekonomik istismara uğrayan kadınların psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarını çözer, varsa çocukları ile birlikte ihtiyaçlarını karşılar, geçici bir süre kalabilecekleri yatılı sosyal hizmeti sağlar.

Rehabilitasyon Merkezleri: Fiziksel, ruhsal, zihinsel engellerinden dolayı toplum içine çıkmada handikaplı olan bireylere belediyelerin sağlamak zorun-

da oldukları diğer çevre düzenleme vb. hizmetlerden başka ayrıca rehabilitasyon merkezleri aracılığı ile bu bireylerin mesleki becerilerini geliştirme, ilgili kurumlarla yapılacak işbirliği neticesinde bu kurslardan çıkan bireylere uygun yerlerde istihdam sağlama, ayrıca spor, eğlence, boşa zaman aktiviteleri, kişisel gelişim destek programları gibi uygulamalarla destek sağlanması gerekir. Bu konuda merkezi yönetimin Avrupa birliği ülkelerinin çoğunda olduğu gibi eğitim, sağlık vb. hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi bu konuda merkezi yönetimin tamamen danışmanlık ve denetim fonksiyonu üstlenmesi konusunda düşüncelerini netleştirilmesi gerekir. Aksi takdirde bugün karşılaştığımız çok başlılık ve kontrol problemleri artarak devam eder. Bu konu tamamen yerel yönetimlere devredilmedikçe de belediyeler bu hizmetlere yönelik kadro açmada, birimleşmede ve desteklemede ciddi kaynak sorunları ile karşı karşıya kalabilirler.

Gençlik Merkezleri: Gençlere yönelik hizmetler iki ayrı kategoride değerlendirilmelidir. Birincisi onların ihtiyaçları olan tesislerin açılması, etkinliklerin düzenlenmesi, eğitimlerine katkı sağlanmasıdır. İkincisi ise toplum yaşamına katılmalarını sağlamaktır. Kentlerin önemli ve aktif nüfus kesimini oluşturan gençlerin kentsel çevrenin biçimlenmesine katkısı şu koşulları gerekli kılar: Yöneticilere gençlerle ilgili sorunların kent yönetiminin sorumluluğunda olduğu bilincinin kazandırılması. Gençlerin kentle bütünleşmesi ve kentsel kimlik kazanması için gerekli alt yapının hazırlanması. Kentsel kararlar alınırken gençlerin ihtiyaç ve görüşlerinin karar süreçlerinde dikkate alınması. Gençlerin kent yönetimi ve demokrasi konularında eğitim sürecine sokulması. Gençlerin bio-psiko, sosyal sorunların tanımlamaya, dinamiklerini belirlemeye, çözüm yollarını bulmaya yardımcı olmak; onları bilinçli şekilde yetiştirmeye, topluma uyumlarını sağlamaya, beden ve ruh sağlıklarını koruyup geliştirmeye yönelik çalışmalar yapar.

Meslek Edindirme Kursları: Emek-yoğun üretimden teknoloji-yoğun üretime geçilmesiyle artan işsizlik sorunun çözümüne yönelik çalışmalar ile istihdamı geliştirmek için çalışmalar yapmak, programlar geliştirmek, meslek edindirme ve geliştirmeye yönelik kurslar düzenleyerek istihdamın gelişmesine katkı vermek. Bu hizmet yürütürken Milli Eğitim Müdürlükleri, üniversiteler, yüksek okullar ve meslek liseleri ile işbirliği

yapmak gerekir. İşsizliğin önlenmesi için meslek edindirme kursları çok önemli bir eksikliği gidermektedir. Ülkemizde vasıfsız elemanların sayılarının çok fazla olması dolayısıyla iş istihdamı açısından bu kursların önemi artmaktadır. Büyükşehir Belediyeleri bu konuda ciddi mesafeler alarak uygulamalarını yoğunlaştırmaktadırlar. İstanbul'da İSMEK, Kocaeli'nde KOMEK, Sakarya'da SAMEK, gibi örneklerdeki uygulamalar bu alana duyulan ilgi ve ihtiyacı açıkça ortaya koymaktadır.

Sosyal Danışmanlık Merkezi: Sosyal hizmet birimince oluşturulan büro tarafından sorun çözme, bilgilendirme, yönlendirme, anında müdahale etme gibi konularda sosyal çalışmacı aracılığı ile yapılan hizmet türüdür. Bölgeye özgü sosyal sorunlarını belirler, kaynaklarını araştırır, sorun alanlarına ilişkin çözüm önerileri oluşturur, sosyal sorunlara ilişkin uygulamalar yapar ve uygulayıcılara rehberlik eder.

Sosyal Yardım Mağazaları: Sosyal ve ekonomik açıdan yoksul ve yoksun kişilere bizzat yerinde yapılan eşya ve elbise yardımı hizmetlerini kapsar. Müracaat eden kişilerin her türlü sosyal incelemeleri yapıldıktan sonra komisyonca karar verilen kişilere yapılan yardım çeşididir. Yapılan yardımların istismar edilmesini önleyen bu çalışma bazı Büyükşehir Belediyeleri tarafından uygulanmakta olup, olumlu neticelerin alındığı çalışmalardır.

Barınma Evleri: Bir şekilde dışarıda kalmış, yerli ve yabancı barınmaya muhtaç kişilere sunulan kısa süreli barınma hizmetidir. Burada ağır özürlü olmayan, günlük bakımını kendisi yapabilecek kadar düzenli olan, fuhuş ve uyuşturucu gibi konulara bulaşmayan kişiler bu hizmetten yararlanır. Bu şekilde kapıda kalan kişiler bu mekanda kısa süreli bakımı yapılır, rehabilite edilir ve daha sonra ailesine veya uygun bir yere teslim edilir.

Bu hizmetlerin yanında sosyal belediyeçilik kapsamında yerel yönetimler sosyal hizmet birimleri üzerinden sosyal içerikli şu alanlarda da hizmetler sunmalıdır. Bakıma ve korunmaya muhtaç aileler, kimsesiz çocuklar, işsiz ve muhtaç yetişkinler, günlük toplumsal hayata bağımsız olarak katılamayan ve ihtiyaçlarını gideremeyen kronik ve ileri düzeyde ruh sağlığı bozuk, duygusal açıdan istismar edilen çocuk, genç, yetişkin ve yaşlılara verilecek hizmetler de sunar. Ayrıca; sokak çocukları başta olmak üzere, her türden madde

bağımlılığı bulunan veya alkol ve uyuşturucu madde alması nedeniyle kendisini ve çevresindekileri zarar görme riskine maruz bırakan kişiler, göç ederek büyük şehir sınırları içerisine yerleşen ve şehir hayatına uyum sağlamakta güçlük çeken birey ve gruplar, suç işleme eğilimi bulunan veya suç işlemiş çocuk ve yetişkinlere yönelik faaliyetler de yerel yönetimlerin görev alanı içindedir. Bu hizmetler SHÇEK müdürlükleri ile işbirliği halinde yürütülür.

Yerel yönetimler bu hizmetleri yerine getirirken, yaygın sorumluluk duygusu içinde, farklılıklara saygı duymak suretiyle, ilişki halinde olduğu kurumlarla işbirliği halinde olmak durumundadır. Yenilikleri takip eden, gelişmiş ülkelerdeki uygulamalardan yararlanarak kendisini yenileyen, verdiği hizmetlerde vatandaşına güven duygusu aşılayan, faaliyetlerini sürdürürken etkinlik alanını genişleten ve hizmette kaliteden hiç taviz vermeden profesyonel bir yaklaşımla hizmetlerini sürdürmek durumundadır. Bu ilkelere uyararak verilen hizmetler toplum tarafından değer bulduğu gibi sosyal devlet ve sosyal belediyeçilik ruhuna uygun insana yatırımı ön planda tutan bir yaklaşım ortaya çıkacaktır.

SONUÇ

Ülkemizde yerel sosyal hizmet uygulamaları her geçen gün yeni bir ivme kazanarak iyileşmektedir. Sosyal

devletin ve belediyeçiliğin bir getirisi olan bu yaklaşım son zamanlarda tüm yerel yönetimlerin gündeminde- dir. İnsanlara sunulan altyapı ve imar faaliyetlerinin vatandaşı doyurmadığı, sosyal refahın sağlanması için yeterli olmadığı, insanların kendilerine yapılan yatırımlardan daha fazla mutlu olduğu, yerel yönetimlerin de seçmenlerinin ihtiyaç ve memnuniyet durumlarını dikkate alması gerektiğinden hareketle sosyal hizmetlere ağırlık verilmesi gerektiğini görmekteyiz.

Sosyal belediyeçilik bağlamında sosyal hizmetlerin özelleşmesi, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve iş çevrelerinin bu alana eğilmeleri henüz istenen hizmetlerin alınmadığı sosyal içerikli konuların iyileştirilmesi çabaları önümüzdeki dönemde yeni bir ivme kazanacağını göstermektedir.

Sosyal belediyeçilik bağlamında sosyal hizmetlerin özelleşmesi, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve iş çevrelerinin bu alana eğilmeleri henüz istenen hizmetlerin alınmadığı sosyal içerikli konuların iyileştirilmesi çabaları önümüzdeki dönemde yeni bir ivme kazanacağını göstermektedir. Merkezi yönetim ve yerel kaynaklardan bu alana ayrılan payın yeterli olmadığı, iyileştirmelerin belli

bir zemine oturana kadar genel bütçenin bu alanda fedakârlık yapması gerektiği, sosyal devlet anlayışında olan ülkelerin bu alana ayırdıkları payların Türkiye'ye oranla kat kat fazla olduğunun bilinmesi gerekir. Belediyeler, sosyal hizmetlerle ilgili personel ve araç-gereç konusunda belli bir donanımın gelmesi ve sosyal çalışmacılardan yararlanılarak profesyonel çalışma şartları oluşturmaları gerekir.

KAYNAKÇA

- 1- ÇEVİKBAŞ, Rafet; Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu, Türk İdaresi Dergisi, sayı 407, 1995
- 2- UYSAL, Birkan. : "Yerel Yönetimin Çevresi-Halkla İlişkiler ve Kanaat Araştırmaları", AİD, C. 20, S. 1, Mart 1987
- 3- YALÇINDAĞ, Selçuk; "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma". Amme İdaresi Dergisi Cilt: 24. Eylül 1991, ss:123-124
- 4- ÖKMEN, Mustafa "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", Yerel ve Kentsel Politikalar, Çizgi Kitapevi Konya 2003, s:29
- 5- GÖYMEN, Korel, Prof. Dr., Yerel kalkınma Önderleri ve Paydaşları olarak Belediyeler, "Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, Uluslararası sempozyum", Pendik Belediyesi yayını, İstanbul 2004, sf: 54
- 6- SEYYAR, Ali. "Sosyal Hizmetler Terimleri" Değişim Yayınları, Sakarya, 2008
- 7- AKDOĞAN, Yalçın. "Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyeçilik" Eminönü Bülteni, Şubat Sayısı, İstanbul, 2002
- 8- SEYYAR, Ali; Sosyal Hizmetlerde Bakım Terimleri (Ansiklopedik Sözlük) Şefkatli Eller Yayınları, Ankara, 2007
- 9- OĞUZ, Biray. <http://www.genbilim.com/content/view/6521/86/>. 22.03.2009
- 10- ŞEN, Mustafa. "Bütüncül Belediyeçiliği Yaklaşımı Kültürel Belediyeçiliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyeçilik" Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı:2, syf:38, İstanbul, 2007
- 11- İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı "Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet Rehberi" Ankara, 2005

Serkan YORGANCILAR

S.Ü. Sosyoloji Yüksek Lisans Öğrencisi

YEREL YÖNETİMLER ELİYLE SOSYAL POLİTİKA KAPSAMINDA YAPILAN SOSYAL YARDIMLAR VE SADAKA KÜLTÜRÜ TARTIŞMALARI

Sosyal politika tartışmaları ülkemizde özellikle Avrupa Birliği sürecinde yoğun bir biçimde konuşulmaya başlandı. Bu tartışmalar hala sürmekle birlikte sosyal politikalar alanında ciddi bir birikim de oluşmuştur. Türkiye’de hem sivil toplum alanında hem de kamusal alanda sosyal yardımların “ne”liği ve uygulama biçimleri hakkında ortak bir görüş oluşmamışsa da sosyal yardımlar konusunda olumlu ilerlemeler vardır. Yerel seçimlere çok az bir zaman kala, bazı belediyeler hatta valilikler tarafından kamu imkanları ve kamu kaynakları kullanılarak yoksul vatandaşlara sosyal yardım fonları adı altında beyaz eşyadan gıdaya, giyimden eğitim desteğine kadar bir çok alanda farklı yardımlar yapıldı. Bu yardımların bir çoğu medya desteğini de arkasına alarak yerel yardımların yapılış şekli, yardımların kimlere yapıldığı konuları ulusal anlamda tartışmaya başlandı. Yerel yönetimler eliyle yapılan yardımların yerel seçim öncesine denk getirilmesi birçok vatandaşımızı rahatsız etti. Yoksul ve ihtiyaç sahibi olan vatandaşlara yapılan yardımlar usul, içerik ve zamanlama bakımından ağır eleştirilere sebep oldu. Yardımları yerine getiren yerel yönetimler ise yoksullara ve ihtiyaç sahiplerine yapılan yardımların zamanlama hatası ya da seçim yatırımı olmadığını, kendi yerel yönetimlerinin sosyal politika araçlarından biri olduğunu iddia ettiler.

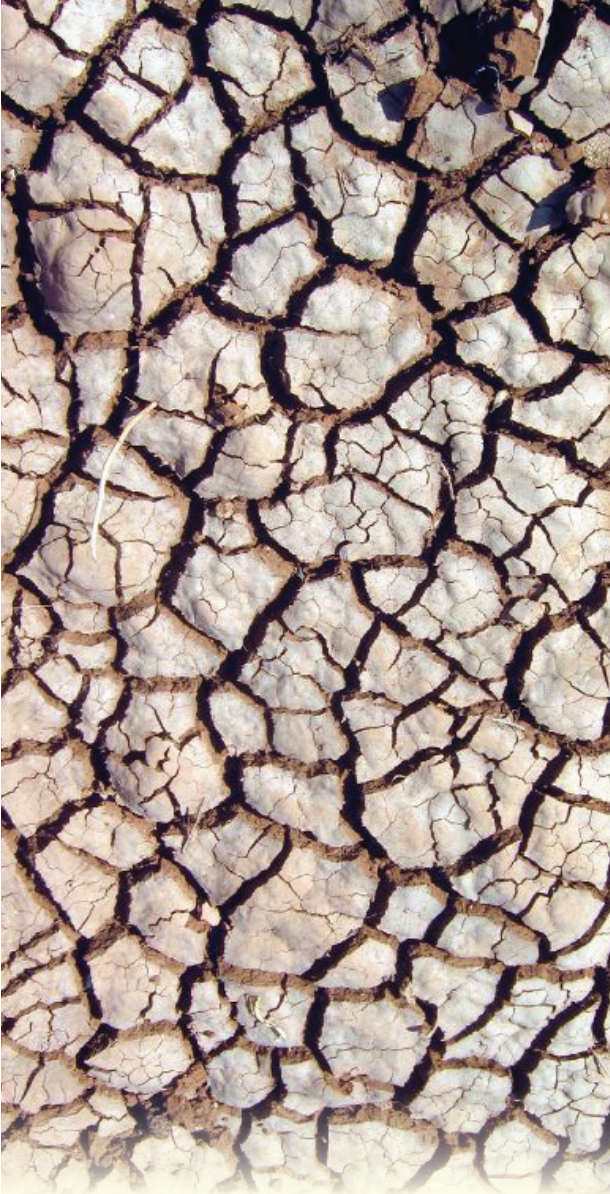
1. Türkiyede Sosyal Yardımlar

Modern devletler kamu kaynaklarını kullanarak yapılan sosyal yardımları sosyal devlet olmanın bir zorunluluğu olarak yerine getirmektedir. Bu yardımları da sosyal politika aracı olarak kabul etmektedir. Sosyal politika kavramı ise son derece güncel bir kavramdır. Kısaca sosyal politika tanımlarını özetleyecek olursak; “amacı sosyal adalet ve barış olan genel ekonominin tabii kanunlarını düzeltmek ve sınıflar arası ayrımları ve tezatları ortadan kaldırmak ya da hafifletmeyi öngören bir sosyal denge ve anlaşma ilmi” (Talas,1992;28)

ve ya “toplum organizmasının birer uzvu olarak yaşayan birimlerin hareketlerinden doğan mücadelelerini, tezatlarını ve farklılıklarını sosyal adalet ilkelerine göre çözümlenmeyi ve bu suretle devletin bütünlüğünü, toplumun refahını, toplumun başarısını sağlamayı hedef alan tedbirlerin tümü”dür. (Çubuk, 1983: 35)Sosyal politikaların bir başka tanımı, bir milletin kendisi ve fertleri için refaha giden yolu araştırarak gerçek refah ve mutluluk seviyesine ulaştıracak düşünce ve uygulamalar paketidir. (Kocaoğlu, 1988:24)Ama bütün sosyal politikacılar da bilir ki, kapitalizmin ekonomik eşitsizlikleri doğuran doğası gereği kapitalist sistem varoldukça eşitsizliklerde varolacaktır. (Saybaşı, 1993;34)

Sosyal yardımı ise şöyle tanımlayabiliriz; yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisine bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan sebeplerden dolayı yoksun kalmış, kişilere resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkilere dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır. (Karataş, 2008: 97)

Ülkemizde Osmanlı sonrası dönemde yoksulluk ve yoksulların şartlarının iyileştirilmesi sorunu modern yoksulluk tartışmalarının bazı özelliklerini yansıtıyor. (Buğra, 2008: 97) Örneğin aynı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yoksulluğu oluşturan ve sürdüren ana sebeplerle mücadele etmek yerine bizzat yoksulların kendileri ile mücadeleye başlanıyor ve yoksullara karşı bir tavır alınarak çalışmanın önemi vurgulanıyor. Buğra yoksullukla ilgili Cumhuriyetin ilk dönemlerinde iki farklı duruş üzerinde durur. Bunlardan birincisi, emek arzı ile ilgili ekonomik kaygıların dönem boyunca siyasi kaygıların çok gerisinde kalmış olmasıdır. İkincisi ise sadaka reformu tartışmaları ile birlikte gündeme gelen yoksullukla mücadelenin siyasi bir sorumluluk



1928 yılında Orta Anadolu'yu etkileyen kuraklık, 1929 Dünya Ekonomik Krizi de Cumhuriyetin kuruluş yıllarında yoksulluğun büyümesini arttıran genel sebepler arasındadır. Yoksulluğun artması ile ilgili bir diğer neden de Türkiye ikinci dünya savaşına girmememesine rağmen savaştan olumsuz etkilenmesidir.

olarak kabul edilmemesi. Cumhuriyetin ilk yıllarında çökmüş bir imparatorluğun ve büyük yıkımlara sebep olan savaşlardan çıkmış bir milletin yoksulluk içerisinde olması normal bir durumdu ancak normal olmayan yoksullukla mücadelenin kuruluşun ilk yıllarında ciddi boyutlarda olmamasıdır. (Buğra, 2008: 98) Gene Buğra'ya göre Tek Parti iktidarı boyunca devlet yoksullukla mücadeleye kendi siyasi programlarında hiç yer vermiyor, yer vermediği gibi yoksullukla mücadeleyi ciddi bir sorun olarak gördüğünün emarelerini de göstermiyor. Bu dönemde sosyal yardımlar Osmanlı İmparatorluğu döneminden kalma kültürel alışkanlıkların da etkisi ile gönüllü çabalar ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile yürütülüyor. Aslında tek parti iktidarının gönüllü kuruluşlarının da devletten bağımsızlıkları tartışılır. Çoğu zaman Cumhuriyet Halk Partisi yöneticilerinin idaresi altında ve devletle iç içe ve devlet desteği ile varlıklarını sürdürerek faaliyetlerini yerine getirebiliyorlar. Bu dönemde sosyal yardımların kamu kaynakları kullanılarak sistemli ve düzenli bir şekilde ne sosyal politika uygulamalarına rastlıyoruz ne de sosyal yardımlara rastlıyoruz. Buğra 1937'de anayasaya eklenen devletçilik ilkesinin bile yoksullukla mücadele konusunda hiçbir şey söylemediğini ayrıca belirtir.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında kurucu elite göre yoksul kimdir sorusunun cevabı bugünkü modern anlamda tanımlanan yoksullardan fazlasıyla farklılıklar gösterir. Onlara göre yoksul köylüydü. Yoksulluk sadece ekonomik anlamdaki yetersizliklere değil çok daha fazla alanda yoksunluğu barındırıyor idi. Aslında kuruluş döneminde yoksulu sadece köylüler olarak görmek çok ciddi bir algılama sorunudur. Cumhuriyet dönemi yoksulluğu yukarıda da ifade ettiğimiz gibi çökmüş bir imparatorluk ve yıllar süren savaşların ortaya çıkarttığı bir yoksulluktu. Yani Avrupa ülkelerinde ki gibi sanayileşme sonucunda, kapitalist gelişmenin dinamiklerine bağlı olarak ortaya çıkmış bir şey değildi. Kuruluş yıllarında yoksulluğun artmasına en büyük nedenin savaşlar olduğunu söylemiştik ancak yoksulluğu büyüten savaşlar dışında başka nedenlerinde varlığından söz etmek mümkündür. 1928 yılında Orta Anadolu'yu etkileyen kuraklık, 1929 Dünya Ekonomik Krizi de Cumhuriyetin kuruluş yıllarında yoksulluğun büyümesini arttıran genel sebepler arasındadır. Yoksulluğun artması ile ilgili bir diğer neden de Türkiye ikinci dünya savaşına girmememesine rağmen savaştan olumsuz etkilenmesidir. Buğra, cumhuriyetin kurucularının yoksulluğu sosyal bir sorun olarak görmedikle-

rini köylülükle eşdeğer tuttıklarını ifade ettikten sonra bu tutuma en güzel örnek olarak Yakup Kadri'nin "Yaban" eserinden güzel bir örnek verir. 1932 yılında yayınlanan ve hala üzerinde tartışmalar devam eden etkili bir eser olan Yaban'da dile getirilen görüşler Türkiye'de yoksulluğa bakışla ilgili bir çalışma için önemli örnekler sunuyor. Köylünün yoksulluğu hastalıkla, sakatlıkla, kirlilikle, duyarsız ve ilkel bir yaşamla özdeş kılıyor. Doğruyu yanlıştan ayırmayı bilmeyen, sürekli eğitilmesi gereken, modernleştirilmesi gereken bir insan protatipidir köylü. Yakup Kadri köylüyü böyle tanımladıktan sonra, neden köylülerin böyle olduğu sorusunun cevabını arıyor ve kendi şöyle cevaplıyor; "Kabihat benimdir. Kabihat, ey bu satırları heyecanla okuyacak arkadaş, senindir. Sen ve ben onları yüzyıllardır herkesten, her şeyden ve her türlü yaşamak zevkinden yoksun bir avuç kazazede olarak bırakmışız. Açlık, hastalık ve kimsesizlik bunların etrafını çevirmiştir ve cehalet denilen zifiri karanlık içinde ruhları her yanından örtülü bir zindan gibi mahpus kalmıştır." Aslında buradaki alıntıda Yakup Kadri her ne kadar kendisini ve kendi sınıfını suçluyor gibi görünse

de tam bir ötekileştirme yaparak yoksulluğun bizzat sorumlusu olarak hatta medenileşmemenin de bizzat sorumlusu olarak köylülerin kendisini göstermektedir. Onlar kendilerini yoksulluktan kurtarmayı başaramadıklarına göre, onları yoksulluklarından kurtaracak süper-kahramanlara ihtiyaç vardır ve bu kahramanlar da Yakup Kadri ve tayfasıdır. Yoksulluğa bakış böyle olunca "hak" temelli bir sosyal yardım uygulamalarını bu dönemlerde bulmak pek mümkün olmuyor. An-

cak, 1937 yıllarında tartışılmaya başlayan ve bir süre gündemde kalan köycülük akımının etkisinde gelişen "ideal cumhuriyet köyü" projeleri ile yoksullukla mücadele edilmek istendiğini görüyoruz.

Yoksulluk ve hayırseverlik konusunda yapılan çalışmalarda üç nokta vurgulanmaktadır. Bunlardan ilki Müslüman toplumlarda hayırseverliğin, belirli kurallar temelinde toplumsal düzenlemeye tabi kurumlar çerçevesinde yer alması, yani sadece gönüllük esaslı yürümemesi, bunun sosyal ve toplumsal bir görev

olarak algılanmasıdır. İkincisi hayırseverliğin sadece yoksulları hedefleyen bir eylem olmaması ve daha genel nitelikli bir ilişkiyi ifade ediyor olması. Üçüncüsü ise Osmanlı coğrafyasında önemli bir rol oynayan vakıfların özel kaynaklarla kamu kaynaklarının devlet harcamaları ile bireysel hayırseverliğin birbirine karışmış bir hali olmasıdır. (Buğra, 2008:129)

Türkiye'de sosyal yardımlaşma kültüründe zenginleri yoksullara yardımda bulunmaya iten nedenlerden en önemlisi İslam'daki zekat müessesesidir. İslam'ın doğuşundan itibaren fakirlerin zenginlerin malları üzerindeki bir hakkı olarak kabul edilen zekat, yılda bir kez olmak üzere ma-

lının tümünden belirli bir miktarda verilmesi ilkesine dayanır. Burada hem sosyal yardım kültürü beslenirken hem de Müslüman bir birey Allah'a karşı sorumluluğunu da yerine getirmiş olur. Zekatlar ve dini duygularla yerine getirilen sosyal yardımların yoksulların geçici ihtiyaçlarını karşıladıkları tartışılmaz. Ancak sistemli ve bir bütün olarak yoksulluk ve fakirlik sorunlarının çözümü için şu andaki uygulama biçimi cevap üretebilecek durumda değildir.



Sonuç olarak Türkiye'de sosyal yardımların yapılış biçimleri farklılıklar göstermektedir. Kamu kaynakları kullanılarak merkezi hükümetler veya yerel yönetimler aracılığı ile yapılan sosyal yardımlar, sosyal yardımda bulunma amacıyla kurulmuş sivil toplum örgütleri ve bireylerin kendi iradeleri sonucunda insani ve dini birer ödev olarak yerine getirdikleri sosyal yardımlar bulunmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye’de sosyal yardımların yapılış biçimleri farklılıklar göstermektedir. Kamu kaynakları kullanılarak merkezi hükümetler veya yerel yönetimler aracılığı ile yapılan sosyal yardımlar, sosyal yardımda bulunma amacıyla kurulmuş sivil toplum örgütleri (İHH, Deniz Feneri, vb.) ve bireylerin kendi iradeleri sonucunda insani ve dini birer ödev olarak yerine getirdikleri sosyal yardımlar bulunmaktadır. Bu her üç sosyal yardım biçimi içerisinde tabii ki en büyük finans kaynağı kamu gücünü arkasına alan merkezi hükümetler ve yerel yönetimlerdir. Kamu kaynaklarına dayanılarak yapıldığı için olsa gerek üzerinde en çok tartışma yapılan sosyal yardımlar da bunlardır. Ülkemizde sosyal yardımların algılanış biçimi daha gelenekselidir. Sosyal yardımların para şeklinde verilebileceği gibi aynı yardım veya bakım, tedavi, rehabilite ve yerleştirme gibi hizmet yönü ağır basan önlemleri de kapsadığı kabul edilmektedir. Oysa bütün dünyada yetiştirme, bakım gibi hizmetlerde ihtisaslaşma hızlanmış ve sosyal yardımla ilgi hizmetler para karşılığında verilmeye başlamıştır. Türkiye’deki sosyal yardımlaşma kültürünün güçlü yanları olduğu gibi zayıf yanları ve acilen düzenlenmesi gereken noktaları da vardır. Öncelikle, Sosyal devlet olmanın zorunlu bir gereği olarak sosyal yardımların vatandaşlar için bir “hak”, devlet içinse yerine getirilmesi zorunlu bir kamu görevi olarak algılanması gerekmektedir. Bu anlayışı yerleştirebilmek içinse yasal düzenlemeler şarttır.

2. Sadaka Kültürü Tartışmaları

Sosyal yardımlar modern ulus devletlerin kapitalistleşme süreçlerinde hızlandıkça, zengin-fakir arasındaki uçurumun fakir aleyhine kapatılamayacak kadar büyümüş olmasını engelleme araçlarından biri olarak da değerlendirilir. Aslında hem sosyal politikaları hemde sosyal yardımları, özellikle kamu eliyle yapılan sosyal

yardımları, zenginlerin huzuru bozulmasını, toplumda anarşi kargaşa çıkmasını diye yapıldığını öne süren bir de görüş vardır. Devlet sosyal yardımlar aracılığı ile vatandaşlarını sistem içerisinde tuttuğu gibi vatandaşlarına asgari bir güvence sağlamaktadır. Çok genel olarak bireyi bağımsız, davranışlarının sorumlusu ve sonuçlarına katlanması gereken kişi olarak gören, kişinin birinci dereceden sorumlu olduğunu iddia eden liberal yaklaşıma göre yoksullara yapılacak sosyal yardımlarda farklı bir bakış açısı vardır. Bireyleri diğer bireylerle ilişki içerisinde olan varlıklar olarak gören liberallerle göre diğer bireylerle eşitlemeyen, potansiyellerini farklı gören ve sonuçta gerekli durumlarda bireyi ve

Sosyal yardımlar modern ulus devletlerin kapitalistleşme süreçlerinde hızlandıkça, zengin-fakir arasındaki uçurumun fakir aleyhine kapatılamayacak kadar büyümüş olmasını engelleme araçlarından biri olarak da değerlendirilir. Aslında hem sosyal politikaları hemde sosyal yardımları, özellikle kamu eliyle yapılan sosyal yardımları, zenginlerin huzuru bozulmasını, toplumda anarşi kargaşa çıkmasını diye yapıldığını öne süren bir de görüş vardır.

ailesini desteklemek için kamusal düzenlemeler yapılmasını gerekli gören ve yardım verilmesini gerekli gören bir bakıştır. Buradan hareketle Türkiye’de sosyal yardımlar üzerinden yapılan sadaka kültürü konusuna geçebiliriz. Bülent Tanla 2007 yılında 400 köyde “üçüncü kuşak genç yoksullar” diye tabir ettiği vatandaşlar üzerinde bir araştırma yapmış ve sosyal yardımlarla yaşamlarını sürdürdüğünü iddia ettiği insanlara devlet yardımlarını aldıkları için sadaka kültürüne teslim olmakla suçlamış. Özkök ise onun araştırma sonuçlarını köşesine taşıyarak bu yardımlar ya yapılmaya idi ne olurdu diye sorarak yapılan yardımların doğru ve yerinde yardımlar olduğunu ifade etmiştir. (Özkök, Hürriyet: 2007) Sosyal yardımların sadaka kültürü olduğunu iddia edenlerden birisi de Yamaç Kona’dır. Sivil toplum kurumları ve kamu kurumları tarafından ihtiyaç sahibi vatandaşlara dağıtılan çeşitli yardımları sadaka kültürü olarak gördüğünü ifade eden Yamaç, aşırı bir yorumla bu yardımları “demokrasinin ve bireyin en sinsi ve en azılı düşmanı” olarak görür. Ona göre bir ülkeye sadaka kültürünün yerleşmesi ve o ülkenin vatandaşlarının sadaka kültürüne alıştırılması sistemli ve programlı bir çalışmanın ürünüdür. Halkın

fakirleştirilerek muhtaç hale getirilmesi ekonomi üzerinden hakimiyet kurmanın sonucudur. (Yamaç, 2009)

Sosyal yardımları sadaka kültürü bağlamında ele alan gazete yazarlarının ortak özellikleri iki konuda birleştirebiliriz. Bunlar sadaka kültürü diye yok saydıkları, aşağıladıkları ve sürekli olarak reddetmeye çalıştıkları sosyal yardımları iktidar partisinin işine yarayacağını düşünmekte. İkincisi ise özellikle devlet bütçesinden ve Deniz Feneri ile ortaya çıkan şaibelerden mevcut iktidarın dünya görüşünü sorumlu tutmaktalar. Örneğin Radikal Gazetesi yazarlarından Yıldırım Türker, kamu eliyle ve kamu kaynaklarını kullanarak yapılan sosyal yardımları sadaka kültürü olarak gördükten sonra, bu yardımlaşma biçiminin merkezi yapılar tarafından son derece istismara açık yapılar olduğunu ifade eder. Yeni yoksulluğun, geniş aile dayanışmasının dışına atılmış yapısı, AKP'nin köydeki emmoğlu, kasabadaki emmimgil rolü üstlenerek geniş aile dayanışmasını ikame etmeye çalıştığı için reddetmektedir. (Türker, Radikal, 2008) Yerel yönetimler eliyle yapılan ve yerel yönetimler tarafından sosyal politikanın bir aracı olarak kamuoyuna sunulan sosyal yardımların farklı şekillerde ihtiyaç sahiplerine ulaştırıldığı görülmektedir. Örneğin, 29 Mart 2009 yerel seçimleri öncesinde, Tunceli ilinde, Tunceli Valiliği tarafından bir kampanya başlatılmıştır. "Beyaz Eşyasız Ev Kalmasin" kampanyası kapsamında bulaşık makinesi, buz dolabı dağıtılmıştır. Bu kampanyada elektriği ve su şebekesi olmayan köylere çamaşır makinesi dağıtılması kamuoyunca çokça eleştirilmiş ve kamunun sosyal yardımları amaç dışında kullandığı öne sürülmüştü. Kamuoyunun Tunceli Valisine tepkisi karşısında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan valisine sahip çıkmış, onu tebrik etmiş ve yaptığı işin sonuna kadar arkasında olduğunu ifade etmiştir.

Gene popüler sosyal yardım kampanyalarından bir tanesi de Isparta valiliği tarafından yapılmıştır. Vali Haydar Öner, genellikle kömür yardımı şeklinde yapılan sosyal yardımlara yeni bir soluk doğalgaz yardımında bulunmuş; her mahallede bir yoksul ailenin doğalgaz tesisat bedelinin Sosyal Yardımlaşma ve Da-

yanışma Vakfı tarafından karşılanması, ayrıca şehit ve gazi ailelerimize minnet borcumuzun bir ifadesi olarak Şehit ve Gazi Aileleri Dernek yönetiminin belirleyeceği ekonomik durumu kötü olan 10 aileye de doğalgaz bedelinin vakıfca karşılanması için çalışma başlatmıştır. Kamu kaynakları kullanılarak yapılan sosyal yardımların özellikle sadaka kültürü oluşturduğunu iddia edenlerin en büyük dayanakları, yardım alan bireylerin bedavacılığa, bağımlılığa alışması ve emeğiyle çalışarak kazanma duygusunu zaman içerisinde kaybettikleri iddiasıdır.

Sonuç;

Kültür kavramı ile sosyal yardım kavramını birbiri ile birleştiren birçok ortak özellik ve sosyal yardım davranışının toplum bünyesinde bir kültür olarak yerleşmiş olmasının pekçok nedeni vardır. Sosyal yardımların içinde bir eylemsellik vardır, nedensellik vardır ve bir sistemler yumağı içerisinde sosyal yardımlar kültürel davranışlara dönüşür. Sorokin'e göre de kültür olaylarında maddi ve manevi unsurların bileşimi vardır. Sosyal yardımlarda da yardımların kendisi maddi boyutu olurken," yardım verme duygusu da sosyal yardımın manevi boyutunu oluşturarak Sorokin'e göre bir kültür olayı haline alır. Zaten Sorokin'e göre bir toplum manevi kültür (anlamlar,değerler, kurallar), maddi kültür (bio-fiziksel araçlar) ve toplumsal ilişkilerin (anlamli etkileşimlerin) bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır.(Sorokin, 2008:45) Sosyal yardımların bireyler yerine sosyal yapılar üzerinde de etkileri vardır. (Kessler, 1945: 22) Sosyal yardımda bulunmak toplumumuzun bünyesine yer etmiş insani ve ahlaki tutumlardır. Bu tutumların sonuçları her bireyde aynı biçimde ortaya çıkmayabilir. Dolayısıyla, gerek yerel yönetimler eliyle yapılan gerekse sivil toplum kurumları ve bireyler aracılığıyla yapılan sosyal yardımları doğrudan ve genelleştirilmiş biçimde sadaka kültürü olarak görmek aşırı indirgemeci bir tutumdur.

KAYNAKÇA

- 1- Buğra, Ayşe-Keyder, Çağlar. (2008). Sosyal Politika Yazıları. İstanbul: İletişim Yayınları
- 2- Çubuk, Ali, (1983). Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları No; 21
- 3- Karatay Abdullah, (2008). "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kavramı Üzerine Düşünmek". Sosyal Kültürel Yaşamı Geliştirme Deneşimi. Ankara: SKYGD
- 4- Kessler, Gerhard, (1945). İctimai Siyaset. Çev; Orhan Tuna. İstanbul: Gençlik Kitabevi Neşriyat
- 5- Kocaoğlu, Mehmet, (1988). Sosyal Politika, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik, Ankara: Gaye Matbaası
- 6- Özkök, Ertuğrul, "Sadaka Kültürü mü Dediniz", Hürriyet, 20 Şubat 2007
- 7- Sargutan, Erdal, (2006). Sosyal Politika Bilimi. Ankara
- 8- Sorokin, P. (2008). Bir Bunalım Çağında Toplum Felsefeleri. (Çev; Mete Tunçay) İstanbul: Salyangoz Yayınları
- 9- Yamaç, Kona, "Sadaka Kültürü", Politika Dergisi, 2009
- 10- Talas, Cahit, (1992). Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi. Ankara: Bilgi Yayınevi
- 11- Türker, Yıldırım, "Sadaka Kültürü". Radikal 29/09/2008