

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YEREL YÖNETİMLERDE  
SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HİZMETE ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Zeynep BELDAĞLI VELİOĞLU

Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. Fethi GÜRÜN

Haziran 2016



T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YEREL YÖNETİMLERDE  
SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HİZMETE ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Zeynep BELDAĞLI VELİOĞLU  
(Y1312.061015)

Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. Fethi GÜRÜN

Haziran 2016



T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

**Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi**

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı Y1412.181004 numaralı öğrencisi **Zeynep BELDAĞLI VELİOĞLU**'nun "YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HİZMETE ETKİSİ" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 16.06.2016 tarih ve 2016/12 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından *ay. bilgi* ile Tezli Yüksek Lisans tezi olarak *Kabul* edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :27/06/2016

- 1)Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Fethi GÜRÜN
- 2) Jüri Üyesi : Prof. Dr. Salih GÜNEY
- 3) Jüri Üyesi : Doç. Dr. Zelha ALTINKAYA

*[Handwritten signatures of the jury members]*

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

## **YEMİN METNİ**

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimlerde Sosyal Devlet ve Sosyal hizmete Etkisi” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (Haziran-2016)

**Zeynep BELDAĞLI VELİOĞLU**

## **ÖNSÖZ**

20. yüzyılın son çeyreğinden başlamak üzere, yönetim alanında çok önemli bir paradigma değişiminin yaşandığı görülmektedir. Kamu yönetimi tarafından üretilen bütün mal, hizmet ve çıktıları derinden etkileyen bu değişimin, kamu politikalarını ve bu politikaların oluşturulması sürecini etkilemesi kaçınılmazdır. Bu çalışmanın amacı; yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimlerde sosyal devlet ve sosyal hizmete etkisini araştırmaktır.

Çalışmanın seyrinde ilgi ve destekleri ile daima yardımcı olan değerli tez danışmanım Dr. Fethi GÜRÜN' e ve her zaman yanımda olan desteklerini ve duaları esirgemeyen eşime ve aileme en içten teşekkürlerimi sunarım.

**Haziran 2016**

**Zeynep BELDAĞLI VELİOĞLU**



## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	v
ÇİZELGE LİSTESİ.....	vii
ÖZET.....	viii
ABSTRACT.....	ix
<b>1 GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>
<b>2 YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>3</b>
2.1 Yerel Yönetim Kavramının Tanımı.....	3
2.2 Yerel Yönetimin Unsurları.....	4
2.2.1 Demokrasi.....	4
2.2.2 Yerindelik ilkesi.....	5
2.2.3 Etkinlik.....	5
2.2.4 Merkezi yönetimle ilişkisi.....	6
2.3 Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temel Değerler.....	7
2.3.1 Yerel yönetimler ve etkinlik.....	7
2.3.2 Yerel yönetimler ve özgürlük.....	9
2.3.3 Yerel yönetimler ve özerklik.....	11
2.3.4 Yerel yönetimler ve yeniden paylaşım.....	13
2.4 Yerel Yönetim Birimleri.....	14
2.4.1 Siyasi yönden yerinden yönetim.....	14
2.4.2 İdari yönden yerinden yönetim.....	15
2.4.3 Türkiye'de yerel yönetimler.....	16
<b>3 SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HİZMET KAVRAMLARI.....</b>	<b>22</b>
3.1 Sosyal Devlet.....	22
3.2 Sosyal Hizmet.....	29
3.2.1 Tarihsel gelişim.....	33
3.2.2 Kamu sektörü.....	42
3.2.3 Merkezi yönetim.....	44
3.2.4 Yerel yönetimler.....	45
3.2.5 Sivil toplum kuruluşları.....	47
3.2.6 Uygulama alanları.....	48
3.2.7 Aile, çocuk ve sosyal hizmet.....	48
3.2.8 Çocuk ve gençlik refahı.....	49
3.2.9 Yaşlılık ve aile sorunları.....	50
3.3 Sosyal Hizmetlerin Yönetimi.....	59
3.3.1 Sosyal hizmetlerin kurumsallaşması.....	59
<b>4 YENİ KAMU YÖNETİM ANLAYIŞI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HİZMETE ETKİSİ.....</b>	<b>61</b>
4.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	61
4.1.1 Yerindenlik ilkesi.....	69
4.1.2 Yerindenlik ilkesi ve Avrupa Birliği.....	71
4.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Ortaya Çıkaran Nedenler.....	73
4.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Sosyal Hizmete Etkisi.....	77
4.3.1 Sivil toplum (gönüllü) katkı ve katılımının sağlanması.....	79
4.3.2 Sosyal refah hizmetlerinin özelleştirilmesi.....	80
4.4 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı'nın Sosyal Hizmetlerin Sunumunda Etkileri.....	81



5 SONUÇ .....	83
KAYNAKLAR .....	87
ÖZGEÇMİŞ .....	97

## ÇİZELGE LİSTESİ

### Sayfa

<b>Çizelge 4.1.</b> Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı İle Yeni Yönetim Anlayışının Arasındaki Farklılıklar.....	69
---	----

## YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL

### DEVLET VE SOSYAL HİZMETE ETKİSİ

#### ÖZET

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında birbiriyle ilişkili birçok faktörün rol oynadığı söylenebilir. Kısmen ifade edilmeye çalışılan kamu yönetimi sisteminin yaşamış olduğu yetersizlikler üretimdeki ilişkileri, globalleşme, sosyal, ekonomik ve kültürel yapıdaki değişiklikler 1980 sonrasında kamu yönetimi üzerindeki bulunan baskıların çoğalmasına yol açmıştır. Artık sıradanlaşan hiyerarşik, bürokratik ve katı merkezîyetçi devlet anlayışı, yerini piyasa ekonomisine daha yatkın esnek bir sisteme bırakmaya başlamıştır. Bu durumdan dolayı devlet, piyasa ve yurttaş ilişkilerinde önemli anlayış farklılıklarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Yeni anlayışa göre, görünürde devleti küçültmekle birlikte aynı zamanda hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlayarak devleti daha fonksiyonel kılmayı amaçlamaktadır. Yerel yönetimler, yerel geleneksel yaşamı, yerel kültürü, yerel sosyal aktiviteleri çağdaş yaşama özelliklerinin öncülüğünde geliştiren ve o kentte doğanların, o kente yerleşenlerin, o kent de görev yapanların sosyal, ekonomik ve yerel hizmetlerini yetkisi oranında gerçekleştiren yerel kamu tüzel kişilikleridir. Yönetim biliminde en etkin ve üst yönetim biçimi olan devletin toplumsal yapısına uygun yönetim sistemi ne olursa olsun ister demokratik isterse demokratik olmayan devlet modeli sistemi olsun devlet yapısını oluşturan iki yönetim sistemi vardır. Bunlardan ilki merkezi yönetim, ikincisi ise devlet yönetimini tamamlayan her tür yetki, görev, hizmet ve sorumlulukları merkezi yönetim tarafından belirlenen yerel yönetimlerdir.

**Anahtar Kelimeler:** *Yerel, Yönetim, Kamu Yönetimi, Sosyal Devlet, Sosyal Politika*

# **NEW PUBLIC MANAGEMENT APPROACH THE EFFECT OF SOCIAL WORK IN SOCIAL STATE AND LOCAL GOVERNMENTS**

## **ABSTRACT**

The emergence of new public management approach can be said to play the role of several interrelated factors. The above statement is part of the public administration system deficiencies experienced by the relations of production, globalization, social, changes in the economic structure has led to increased pressure on public administration after 1980. Traditional hierarchical, bureaucratic and centralized solid understanding of the state, the place began to leave a more flexible structure to a market economy. In this case the state, understanding the significant differences in the market and has led to the emergence of citizen relations. The new concept, but apparently also reduce the state with ensuring efficiency and effectiveness in service aims to make the state more functional. Local authorities, local traditional life of the local culture, which develops under the leadership of modern life features local social activities and those born in the city, those that settled in the city, that the city was serving the social, economic and local government are entities that perform local services authority percent. In management science management system, the structure has two state whether non-democratic state model system asks if you want the most efficient and democratic manner in which the state's senior management, whatever the appropriate management system and social structure. The first central government, state government and the latter completed all such powers, duties, responsibilities, services and local government are determined by the central government.

**Keywords:** *Local, Management, Public Administration, the Social State, Social Policy*

## 1 GİRİŞ

Küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş çerçevesinde dünyada hızlı bir değişim yaşanmaktadır. Ülkeler ve örgüt yapıları bu değişime cevap verebilmek için kendi modernizasyon süreçlerini başlatmışlardır. Özellikle, 1980'li yılların sonlarına doğru dünyada kamu sektörünün yönetimine yönelik yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak adlandırılan bu yaklaşım, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının değişen günün ihtiyaçlarına cevap vermediğini savunmakta ve kamu yönetimine pek çok yeni değer katmaktadır. Yaşanan bu değişim sonucu, vatandaşların istek ve beklentileri de değişmiş, ülkeler bu dönüşüme daha fazla direnç gösterememişlerdir. Örgüt yapılarını bu anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırmak durumunda kalmışlardır. Türkiye'de bu çerçevede yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları içerisinde Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdari Birlikleri kanunu yer almaktadır.

Yerel yönetim piyasa kadar etkin olmasa da, bir hizmet özel firmalar tarafından sağlanamıyorsa, yerel yönetim en iyi ikincidir çünkü merkezi yönetim daima, potansiyel olarak, bireysel özgürlükler üzerinde bir tehdittir. Vatandaş, yerel yönetime yakınlığın verdiği olanakları kullanarak müdahale eder, daha çok tatmin sağlar ve daha etkin bir karar alma mekanizması kurulur.

Modernizasyonun amaçlarını, kamu yönetiminde açıklık ve gün ışığında yönetim, hizmetlerin müşteri odaklı olması, vatandaşların katılımı, güvenilirlik olgusunun yaygınlaştırılması olarak gösterilmektedir. İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir. Yeni Kamu Yönetimi arayışlarının temelinde yatan nedenlerden en önemlisi kamu yönetimine ve bu arada kamu yöneticilerine olan güvenin azalmasıdır.

Kamu ve Yerel Yönetimlerin kurumsal, yasal ve finansal yapılarını geliştirmek gerekmektedir. Bu bağlamda yapılması gerekenler merkezi yönetim yerel yönetim

ilişkilerini yeniden düzenlemek ve yerel yönetimi güçlendirecek bir yapıya dönüştürmektir. Karar ve yetki alanlarının yeniden belirlenmesi, yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel düzeyde katılımcı demokrasinin tüm boyutları ile yaşama geçirilmesi, yerel yönetim yapısının etkinleştirilmesi, demokratikleştirilmesi ve denetim sisteminin oluşturulması gereklidir.

Ayrıca, merkezi-yerel yönetim ilişkisi "sosyal devlet" eksenine oturtulması gereklidir. Devletin sosyal niteliği ve bu niteliğindeki yükümlülüklerinden vazgeçildiğinde, toplumun geniş emek kesimlerinin sistem mağdurları olacakları unutulmamalıdır. Sosyal devletin ortadan kaldırılmasıyla, yoksulluk, eşitsizlik, toplumsal çatışmalar baş gösterecektir.

Sosyal belediyeciliğin kimsesiz, fakir, yaşlı ve özürllülere yönelik ekonomik destek yanında geniş halk kitlesinin sosyal ve kültürel ilişkilerinin geliştirilmesinde ve insanların huzur ve mutluluğu açısından çok önemli görevi olduğunu söyleyebiliriz. Yani sosyal belediyecilikte amaç; insanların yaşam standartlarını arttırmak, muhtaç insanlara yardım etmek, gençlere yönelik aktivite alanları kazandırmak ve gençlerin geleceğe daha ümitli bakmasını sağlamaktır. Bu yüzden günümüzdeki mevcut belediyeler sosyal olma bilincini geliştirmek zorundadır. Yani her türlü etkinlik ve tasarımlarında belediyeler vizyonlarını geliştirmek zorundadırlar. Özellikle bu konu sosyal belediyecilik faaliyetleri olduğundan kaynakların verimli kullanılması kadar uygulama alanları da önemlidir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının günümüzde sosyal devlet ve sosyal hizmete olan etkisinin ele alındığı bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yerel yönetim kavramı tanımlanmış ve bu yönetimlerin kamu yönetimi içerisindeki tamamlayıcı rolü incelenmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin ülkemizdeki türleri, işleyişi, görev ve hizmetleri incelenmiştir. İkinci bölümde, sosyal devlet ve sosyal hizmet kavramları tanımlanmış ve amaçları üzerinde durulmuştur. Tezin üçüncü bölümünde ise, Yeni kamu yönetimi anlayışı açıklanmaya çalışılmış ve bununla birlikte sosyal devlet ve sosyal hizmete olan etkisine değinilmiştir.

## 2 YEREL YÖNETİMLER

### 2.1 Yerel Yönetim Kavramının Tanımı

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafya alanında, ülke kesiminde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve karar organları halk tarafından seçilen yönetim birimleridir. Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir.(Toprak,2010) Bu bakımdan yerel yönetimlerin başarıya ulaşmak konusunda, hizmet götürecekleri toplumun özelliklerine, algısına ve insanların beklentilerine dikkat etmeleri gerekmektedir.

Yerel yönetim kavramının ortaya çıkışı; toplumsal bir varlık olan insanın oluşturduğu toplumsal yapı içerisinde, çeşitli kamusal hizmetlere gereksinim duymaya başlaması ile olmuştur. Merkezi yönetimin yetmediği kalabalık toplumsal yapılarda, merkeze bağlı bölgesel yönetimler oluşturulmaya başlanmış, o yerel topluluğun kişileri de yönetime katılmışlardır. Kendi gereksinimlerini kendilerinin karşılaması, yerellikte katılımcı ve çoğulcu demokrasiyi oluşturmuştur.

Yerel yönetimler, yerel geleneksel yaşamı, yerel kültürü, yerel sosyal aktiviteleri çağdaş yaşama özelliklerinin öncülüğünde geliştiren ve o kentte doğanların, o kente yerleşenlerin, o kent de görev yapanların sosyal, ekonomik ve yerel hizmetlerini yetkisi oranında gerçekleştiren yerel kamu tüzel kişilikleridir (Çelik, 2013). Daha geniş bir ifadeyle yerel yönetimler, bir ülkenin sınırları içinde, belirli bir coğrafi bölgede bulunan topluluk üyelerinin ekonomik, kültürel ve sosyal ihtiyaçları gibi temel gereksinimlerini en iyi şekilde karşılayabilmek için, demokratik yöntemlerle seçilmiş kişilerce yönetilen, insan ayırt etmeden, yerel halkı yönetimin dışında bırakmadan ortak kararlar alabilen, kamu tüzel kişiliğe sahip yönetimlerdir.

Yerel yönetimler ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğünü tamamlayan kuruluşlardır (Keleş, 2000: 19). Ülkemizde bu siyasal yerel kavramın uygulama da iki türü vardır. Bunlardan birincisi, yetki genişliği ilkesine dayalı merkezi yönetimin merkezin dışındaki yönetimlerine, kendi adına bir kısım yetkileri devretmesidir.

Adem-i merkeziyetçiliğin ikincisi de, yerinden yönetim adını alır. Yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da

merkezce kullanılmakta olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve ekonomik kaynakların kullanılmasında yetkilerle donatılmalarıdır (Çelik, 2013).Bununla kaynakların yerinde ve yerel halkın ihtiyacına göre kullanılması öngörülmüştür.

Yerel yönetimlerin kuruluşu, birleşimi ve ayrılma sistemleri kanunla ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Genel olarak yerel yönetime bakıldığında; topluma ulaşım, kültür, alt yapı, fiziki çevre düzenlemeleri gibi hizmet görevleri görülmektedir. Dinamik bir yapıya ve bürokratik bir örgüt kültürüne sahiptirler. Temelinde demokrasi değerleri mevcuttur. Bu ölçüde, yerel toplulukların kendi aralarından özgür ve demokratik yollarla kendilerini yönetmelerini öngörmektedir.

Ülkemiz açısından yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken, yetkilerini kullanırken, kaynaklarını tasarruf ederken, federal devlet yerel yönetimlerinden farklı görüntüye sahiptirler. Örneğin bizdeki yerel yönetimlerin görevlerini, yetkilerini ve kaynaklarını merkezi yönetim çerçevesindedir (Tortop, 1999). Buna merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayet yetkisi diyebiliriz.

## **2.2 Yerel Yönetimin Unsurları**

Yerel yönetimler merkezi idarenin elindeki güç, yetki ve sorumlulukların merkez dışındaki diğer tüzel kişilere devredilmesi olarak kabul edilmektedir. Bu yetki devri kamusal hizmetlerin görülmesi ve buna bağlı olarak harcamada bulunması, gelir kaynaklarının elde edilmesi ve politik karar alma konusunda olabilmektedir. (Çelik, 2013). Bu bağlamda yerel yönetim birimleri, her geçen gün artan, karmaşıklaşan ve zorlaşan bu görevlerini yerine getirebilmek için, kendilerine özgü veya en iyi bu yönetsel birimlerde yaşatılabiliyor olması anlamında, bir takım değerlere sıkı sıkıya bağlı kalmak ve bu değerlerin getirdiği ilkelere riayet etmek zorundadırlar. Yerel yönetimlerin temel unsurlarını şu dört başlık altında açıklayabiliriz.

### **2.2.1 Demokrasi**

Bir yerel topluluğun sorunlarını kendi içinde seçtiği yöneticilerle çözmesini, yerel düzeyde demokrasi gerçekleştirir. Bu bakımdan yerel yönetimler demokratik yaşamın doğal bir halkasıdır (Örnek, 1989). Bir toplumda demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi için gerekli olan özgürlük, eşitlik, temsil ve katılım gibi koşulların oluşmasında yerel yönetimler önemli rol oynarlar. Bu noktada belirtilmesi gereken bir husus da yerel yönetimlerin demokrasi okulu ya da demokratik eğitim kuruluşları olduğu gerçeğidir.



Yerel yönetimler, birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlar. Ayrıca, yerel topluluğu oluşturan bireylere, kendi sorunlarını çözmenin çeşitli yollarını deneme olanağını sağlar (Keleş, 1992). Bununla birlikte yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını ilk aşamasıdır diyebiliriz.

Yerel yönetimde, katılmanın önemi, kentin, dolayısıyla, toplumun bireye üstünlüğü kavramına dayanmaktadır. Bu kavram yerel yönetimleri, belirli bir anda sunduğu hizmetlerden bağımsız olarak, önemli ölçüde özerkliğe sahip bir dizi temsili kurumlardan oluşmakta sayar (Keleş ve Yavuz, 1983). Toplumdaki kişilerin seçmenlik görevlerini yerine getirmeleri ve yerelde siyasetçilerin önünün açılması ve yetişmesi konusunda da demokratik anlamda faydaları vardır.

Halkın yerel kamu işlerinde yönetime katılma hakkı, tüm AB ülkeleri tarafından paylaşılmış en demokratik temel ilkelerden biridir. Eğer bu yerel düzeyde gerçekleşiyorsa, bu hak doğrudan yerine getirilmiş olacaktır (Çelik, 2013).

### **2.2.2 Yerindelik ilkesi**

Devletin geniş sınırlar içinde türlü görevleri vardır. O halde doğrudan yerel halkın katılımını gerektiren yerel yaşama ilişkin hizmetler hakkındaki kararın merkezi yönetimce değil, yerel yönetimce alınmalı ve uygulanmalıdır (Çelik, 2013). Böylelikle bürokratik engeller ve olası gecikmelerin önüne geçilmiş olur.

Eğer bütün kamu hizmetleri direk olarak merkezi yönetim ile karşılanırsa yönetim mekanizması aşırı yüklenir ve görevini yapamaz hale gelir (Chandler, 2002). Öyle ki, günümüzde teknolojik gelişmelerin hızla artmaya devam etmesi, küreselleşme gibi nedenlerle merkezi yönetimlerin var olan hizmetlerine yenileri eklenmektedir. Ayrıca tüm bu gelişmeler hizmetlerin boyutlarını da zamanla değiştirmiştir. Bunların bölgesel ve yerel nitelikte olanlarının merkezi yönetim tarafından etkin şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Bu hizmetlerin etkin yürütülmesi için yerel yönetimlere devredilmesi gereklidir (Çelik, 2013). Bu hizmetlerin devredilmesi söz konusu yerel kaynakların etkili ve verimli kullanılmasına da yardımcı olabilir.

### **2.2.3 Etkinlik**

Ünlü düşünür J.S. Mill bu konu da şöyle demektedir. Yerel insanlar, yerel anlayışlarıyla kendi yerel politikalarını ve servislerini yaratabilirler. Merkezi yönetim her ne kadar bilgili ya da deneyimli olsa da bunu yerel yönetimler kadar başarılı yapamaz. Örneğin, bir okul için seçilecek en iyi yer, o şehirde yaşayan kişiler tarafından seçilebilir (Chandler, 2002). Çünkü yerel halk yaşadığı çevrenin

ihtiyaçlarına dışarıdakilere oranla daha iyi çözüm getirebilir. Diğer taraftan da alınan kararların yaşadıkları çevreye uygunluğunu sorgulayabilir.

Yerel yönetimler, halkın katılıma olanak sağlayarak sorunların daha sağlıklı bir şekilde belirlenmesinin yanında, çözümlerinde daha etkin ve tutarlı olmasını da sağlar. İşte etkin yerel yönetimler yerel yaşama ilişkin organları aracılığı ile yani yerel halkın temsilcileri ile karar alabilen ve aldığı kararları uygulayabilen yönetimlerdir (Çelik, 2013).

#### **2.2.4 Merkezi yönetimle ilişkisi**

Yerel yönetimlerin halkın taleplerine daha iyi ve hızlı yanıt verebilmeleri, halka daha yakın olmaları, yerel halkın yöneticisini seçmesinde büyük rol oynamaktadır. Halk, ülke içindeki herhangi bir karışıklığa olan tepkisini bilinçli bir şekilde örgütlenerek merkeze duyurabilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin merkezi yönetimler açısından oldukça önemi vardır.

Yani merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu bizim ülkemizde "idari vesayet" olarak adlandırılır. Bu yetki kanuna dayanan ve kanunla belirlenen bir yetkidir (Eryılmaz, 2011). Çünkü devlet dediğimiz örgütün tüzel kişiliği gereği genel çerçeve merkezi yönetimce belirlenmelidir. Ancak yerel halkın seçtiği yönetimle merkezi yönetimin arasında baskı unsuru olmamalıdır.

Yasal bir uygulama olan vesayet denetimi, kamu hizmetlerinin her yerde aynı yöntemle ve etkinlikle yapılabilmesi için uygulanmaktadır (Çelik, 2013). Başka bir açıdan, idari vesayet denetimi, merkezi yönetimin elinde bir yetkidir. Bu yetkinin her zaman kullanılması gerekmez. Bu denetim bir baskı ve yaptırım aracı olarak kullanılmamalıdır. Bunun tam tersi olarak öğretici, yol gösterici, geliştirici ve danışmanlık niteliğinde çağdaş ve yapıcı bir nitelikte ele alınabilir ve kullanılabilirse daha sağlıklı olur (Eryılmaz, 2011). Diğer taraftan yerel yönetim bu denetim yetkisini aldığı ve uyguladığı her kararda göz bulundurmalıdır.

Hizmet eşittir kaynak kullanımı genel kuralı, merkezi yönetimce her zaman dikkate alınmalıdır. Aksi uygulama, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin istikrarsızlığını, merkezi yönetimin siyasi tarafsızlığını doğurur (Çelik, 2013). Bu istikrarsız ortamdan en çok yerel halkın etkileneceği unutulmamalıdır.

Çünkü yerel yönetimler, devletler gibi, demokratik sistemin temel siyasi kurumlarından. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerle ilişki kurmak, yerel yönetimlerin yerel halkın günlük yaşamında rahat ve huzurun sağlanması için sundukları

hizmetlerin akıcılığının kolaylaştırılmasını sağlamak zorunluluğundadır. Bu durum siyasal ilişkilerden öteye bir toplumsal değer taşımaktadır (Çelik, 2013). Bu değerleri yerel yönetim ve merkezi yönetim yerel halka sunmakla borçludur.

Ancak, siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri, kamu hizmeti ve kamu politikaları bakımından belirli ölçüde rakip siyasi kuruluşlar olarak gördükleri için farklı siyasi partilere mensup olan belediyelerin güçlenmesi için gayret göstermemekte, bilakis zaman zaman engellemelerde bulunabilmekte ve hizmetlerin finansmanı için gerekli kaynağın kullanımında inisiyatifi ellerinde tutmaktadırlar (Eryılmaz, 2011).

### **2.3 Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temel Değerler**

İşsizlik, kentleşme, ekonomik kriz, yaşlı, yoksul ve engelli sayısındaki artış, konut sorunu gibi ekonomik ve toplumsal sorunlar, yerel yönetimlerin işleyişini etkilemektedir. Bu sorunlarla ilgili olarak yerel halk, toplumsal sorumluluğun bir gereği olarak, yerel yönetimlerden verimli, etkili ve kaliteli hizmetler beklemektedir. Ayrıca, hemşehrilere en yakın durumda ve en alt düzeydeki yönetim birimleri olan yerel yönetimler, insan gereksinimlerinin çok ve çeşitli olması nedeniyle çeşitli ve karmaşık hizmet üretme yükümlülüğüyle karşı karşıya kalmışlardır (Aydınlı, 2004). Bu bağlamda yerel yönetim birimleri, her geçen gün artan, karmaşıklaşan ve zorlaşan bu görevlerini yerine getirebilmek için, kendilerine özgü veya en iyi bu yönetsel birimlerde yaşatılabiliyor olması anlamında, bir takım değerlere sıkı sıkıya bağlı kalmak ve bu değerlerin getirdiği ilkelere riayet etmek zorundadırlar (Kocaoğlu, 2011). Diğer taraftan kendilerine verilen görevleri yerine getirirken, doğru karar almak ve bu kararları mümkün olduğu en kısa sürede ihtiyaç halinde olanlara ulaştırmak zorundadırlar.

Akademik literatürde özerklik ve özgürlük zaman zaman yerel yönetimlerin bir "özelliği"; yeniden paylaşım da bir "görev" olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda, hangi kavramların yerel yönetimler için temel bir "değer" olabileceğine ilişkin farklı görüşler bulunsa da söz konusu değerlerin, birbirleriyle ilişkili olduğu da kabul edildiğinde, "etkinlik", "özgürlük", "özerklik", "yeniden paylaşım" ve "demokratik katılım" kavramlarıyla ifade edilmesi mümkündür (Kocaoğlu, 2011). Bu kavramları şu şekilde açıklayabiliriz.

#### **2.3.1 Yerel yönetimler ve etkinlik**

Yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin daha fazla amaç ve hedeflerini gerçekleştirecekleri, diğer kurum ve kuruluşlarla rekabet edeceğini daha da önemlisi

belediyeciliğin sürdürülebilir olması için etkinlik ön planda tutulması gerektiği gündeme getirilmektedir.

Etkinlik, “bir üretim veya bölüşüm sürecinde maliyetlerin minimum, kazanç veya faydaların da olabilecek en yüksek düzeyde tutulmasıdır”. Ayrıca etkinlik, istenilen hizmetin sunulabilmesi hususunda, mevcut kaynaklar ile yönelim gösterilen hedef arasında bir uygunluk ve makul bir oran bulunması ve bu yolla daha isabetli kararlar alınması anlamına da gelmektedir (Demir ve Acar, 2005). Etkinlik bir kamu hizmet biriminin çıktılarını mümkün olan ekonomik ve siyasal bütün yollardan azamileştirmeye çalışmaktadır.

1980’li yıllardan itibaren, küreselleşme ile birlikte, teknolojik ve ekonomik dönüşümler rekabetçi eğilimleri güçlendirmiş; daha fazla ve kaliteli hizmet sunma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bununla beraber kamu kurumları, kamu kaynaklarının kıt olmasının da bir sonucu olarak, ellerindeki kaynaklarla, nasıl daha az masraf yaparak daha çok ve iyi hizmet yapabileceklerine ilişkin sorulara cevap aramaya başlamışlardır. Bu bağlamda daha sonraları, kamu yönetimi içerisinde merkezi yönetimlerin ağırlıklarını kaybetmeye başlamasıyla birlikte, etkinliğe yönelmenin kamu harcamalarında tasarrufa gitmek ve çalışanların verimliliğini artırmak gibi idealleri, daha belirgin hale gelmiştir. Böylece kamu hizmetlerinde etkinlik uygulamalarına ihtiyaç duyulmaya başlanmış ve bu ihtiyacın karşılanmasına yönelik temeller atılmıştır. Ayrıca etkin bir hizmet anlayışını, tarafsız davranma, eşit işlem yapma ve halkın çeşitli ihtiyaçlarını karşılayacak bir hizmet ağı vasıtasıyla gerçekleştirimin zorunluluğu daha iyi anlaşılmıştır (Keleş, 1992). Yerel yönetimler öncelikli ihtiyaç doğrultusundaki bu hizmetin yerine başka bir hizmete öncelik vermesi, hizmette etkinlik olmadığını gösterir. Bu konuda etkinlik için söyleyebilecek ölçüt, hizmetin hedeflenen kitleye ulaşması ve en uygun faydayı sağlaması olmaktadır.

Etkinlik, toplumların gelişmesine bağlı olarak işlevleri artan devletin, bu işlevlerini yerine getirecek olan merkezi ve yerel yönetim arasında bölüşüm yaparken de yararlanacağı bir “değer” haline geldiği için, mahalli idareler de halka daha kaliteli kamu hizmeti sunabilmek ve refahı artırabilmek adına en etkin yolları kullanma ve bunun için de gerekli mali kaynaklar ve yetkiler edinme yolları üzerine yoğunlaşmışlardır (Ökmen ve Parlak, 2008). Söz konusu kaynak ve yetki bölüşümü, yerel yönetimler lehine düzenlemeler içermekte ve bu yolla yerel yönetimler, yönetsel bir birim olarak, genellikle içinde buldukları içe kapanık, ağır, hantal işleyen yapıdan kurtulup daha demokratik, katılımcı ve aktif bir yapıya kavuşabilmektedirler (Kocaoğlu, 2011).

Yerel yönetimlerin bir değeri olarak etkinliğin azalması, hem kamu hizmetini gerektirecek durumun ortaya çıkışı ile hizmetin gerçekleştirilmesi arasında meydana gelen gecikmeyi; hem de bu hizmetten beklenen amacın istenilen seviyede yerine getirilememesi sonucunu doğurur (Toprak, 2001). Bu iki faktörden de anlaşılmaktadır ki yerel kamu hizmetlerindeki “gecikme” ve “yeterlilik” sorunu iç içedir ve bu durum neredeyse hiçbir zaman kamu yatırım projelerinin “öngörülen zamanda gerçekleştirilememesi” sorununu açığa çıkarmaktadır. Bu da bir yandan ilgili kamu hizmetinin mali yükünü artırırken diğer yandan, teknoloji ile ilgili kamu hizmetlerinde teknolojinin gerisinde kalma sorununu beraberinde getirmektedir (Torlak ve Özdemir, 1999). Bununlar beraber, yerindelik yönü itibariyle de, hizmetin tatminkar olmaması bir tür etkinsizlik yaratan ve bu yolla başka hizmetleri geciktiren bir siyasal tercih sorunu olabilmektedir (Toprak, 2001).

Etkinliğin artırılması için gerekli olan faktörler ise “en uygun (optimal) hizmet alanının sınırlarının gözden geçirilmesi”; “yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması”; “para ve kaynak savurganlığının önlenmesi” ve “yerel hizmet birimlerinden her birine en iyi şekilde yapabilecekleri işlerin bırakılması”dır. Yerel yönetimlerin, şehirde yaşayan tüm insanların yol, su, kanalizasyon, yeşil alan, kültürel- sanatsal etkinlikler gibi hizmetleri yerine getirecek bir hizmet ağına sahip olması da etkinliğe katkıda bulunmaktadır (Keleş, 1992). Ayrıca, yerel yönetimlerin, çalışan alımında gerekli dikkati göstermesi, çalışan seçiminde kayırma yöntemlerinin dışında nesnel kuralları temel alması; bunun yanı sıra tüm o bölgedeki hemşehrilere eşit hizmet götürmesi ve hizmetleri bir siyasal tercihe göre değil tüm hemşehrilere eşit olarak sunması, yerel yönetimlerin dayandığı temel bir değer olan etkinliğin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır (Tortop vd., 2006).

Sonuç olarak yerel yönetimlerin temel amaçları, sundukları yatırım ve hizmetlerle yerel halkın yaşam kalitesini ve sunulan yatırım ve hizmetlere olan memnuniyeti artırmak olan yönetimler, sahip oldukları kaynaklarını etkin ve verimli kullanma mecburiyetindedirler. Yönetimlerin kaynakları etkin ve verimli kullanma amacı, ekonomik açıdan iki ana temele dayanır. Bunlardan ilki, yerel yönetim hizmetlerini finanse edebilecek yeterli kaynak bulmak, yani ulusal gelirden yerel yönetimler için yeteri kadar pay ayrılmasını sağlamak. İkincisi ise, elde edilen kaynakları en etkin şekilde ve yerel halkın yararına doğru şekilde kullanabilmeyi sağlamaktır.

### **2.3.2 Yerel yönetimler ve özgürlük**

Özgürlük öncelikle, demokrasinin temel bir ilkesi olarak, bireylerin siyasal iktidarı kullanma sürecine katılmaları ve iktidarı sınırlandırmaları imkanına sahip oldukları

anlamına gelir (Dursun, 2004). Yerel yönetimler temelinde bakıldığında ise özgürlük, iktidarın yozlaşarak merkezi yönetim aracılığıyla bireyler üzerinde baskı kurmasını engelleyici bir mekanizmayı barındırır. Bu mekanizma, “hükümetin gücünü yayma” (disperse) ve “kontrol ve dengeleme” (checks and balances) ağı oluşturulması yoluyla çalışır. Böylece yerel yönetimler, çevre kurumlar ağı ile özgürlük gibi önemli bir değerini gerçekleştirilmesini sağlamış olurlar (Heywood, 2006).

Yerel yönetimlerin bir değeri olarak özgürlük, yerel topluluğun özgürlüğü anlamında kullanılmaktadır. Yerel yönetimler, özgürlüğün gelişimini iktidarın merkezden yerel birimlere dağıtımını sağlayarak yapmakta, böylece iktidar ve yetkinin mekansal düzeyde bölüşümü sağlanarak iktidar sınırlandırılmakta; muhtemel keyfi yönetime karşı birey ve birey gruplarının korunması sağlanmaktadır. Bu şekilde çoğulculuk yaratılarak siyasal, ekonomik gücün yoğunlaşması ve tekelleşmesi önlenmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008). Bu yönüyle özgürlük, tıpkı kendisine temel oluşturan özerklik kavramı gibi, Batı ülkelerinde devlet müdahalelerinin önlenmesi düşüncesi ile birlikte yüzyıllardır merkeze karşı mücadelenin bir sloganı halinde kullanılmaktadır (Aydınlı, 2004). Buradan anlayacağımız üzere yerel topluluğun özgürlüğü, tekelleşen keyfi bir yönetime karşı bireye baskı kurmasını engellemenin yanında özgürlüğü güçlendirdiğini söyleyebiliriz.

Bütün siyasal otoritenin merkezde toplanması yerine yerel yönetimler aracılığıyla otorite paylaşımına gidilmesi, siyasal sistemi daha çoğulcu hale getirmekte; bireysel tercihlerin yerel yönetimler vasıtası ile gerçekleştirilebilmesi de özgürlüğün diğer boyutunu oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2010). Dolayısıyla bir değer olarak ele alındığında özgürlük, yerel yönetim birimlerinin, bir yandan ulusal hedeflere ulaşmada yerel bağlamdaki sorunların ele alınıp uygulanmasını ve yaşama geçiriliş şeklinin belirlenmesini; diğer yandan, ulusal planda yasal olarak çözüme bağlanmamış konularda, seçmenlerin verdiği yetki çerçevesinde, hareket serbestliğine sahip olunabilmesini ifade eder (Kocaoğlu, 2011). Bir başka deyişle seçmenin yerel yönetime özgürlüğünü seçimle pekiştirdiğini ve bunun özgürlüğü yönlendirdiğini söyleyebiliriz. Seçim vasıtasıyla yerel halk seçilenlere sesini duyurur ve müdahale eder.

Özgürlük üzerine yapılmış olan çalışmalarda John Stuart Mill'in görüşlerinin büyük etkisi olduğu görülmektedir. Mill, insan hayatının “birey” ve “devleti” ilgilendiren iki yönü olduğunu ve devlet yetkilerinin artmasının insan özgürlüğünün zararına olacağını belirtmiştir. Bu görüşe göre, devletin insan hayatının bireyi ilgilendiren kısmına karışması özgürlüğü engelleyeceği için, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi

gerekmektedir. Hatta merkezi yönetime olan bağılılıkları nedeniyle “yasama meclisleri halktan kurulsa bile memleketin hür olamayacağını” dahi söylemiştir. Mill, devlet müdahalesine karşı yapılan itirazların ise üç şekilde olabileceğini ve bunların da özgürlüğü güçlendireceğini belirtmiştir: Birincisi, yapılacak işlerin fertler tarafından daha iyi yapılması muhtemel olan durumlarda; ikincisi, fertlerin o işi yaptığı zaman kendi fikri gelişimleri ve tecrübelerine olumlu katkıların olacağı durumlarda, ki burada yerel yönetimlere de büyük iş düşmektedir...; üçüncüsü de devletin gücünü gereksiz yere artırması durumunda (Görmez, 1997).

Alexis de Tocqueville ise “Amerika’da Demokrasi” (1835) isimli eserinde özgürlüklerin korunması için izlenmesi gereken iki yoldan birisini “kitle örgütleri”, diğerini ise “yerinden yönetim” olarak belirlemiştir. Yerel yönetimler ile yönetim yetkilerinin bir merkezde toplanmaması neticesinde hem siyasal özgürlükler hem de hemşehrilerin kendi yaşadıkları yerin sorunlarıyla ilgilenmeleri sağlanmış olacaktır.(Kocaoğlu). Böylece yerel yönetimlerde özgürlük düşüncesi vasıtasıyla, devletin aşırı müdahalesinin engellenmesi, çoğulcu, bireysel tercihlere önem veren daha demokratik ve katılımcı bir yerel anlayışın yerleştirilmesine önem verilmiş olmaktadır.

### **2.3.3 Yerel yönetimler ve özerklik**

Yerel yönetimlerin idari ve mali olmak üzere iki tür özerkliği söz konusudur. Özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirttiği gibi, idari özerklik yetki alanı içerisinde mevzuata uygun olarak serbestçe kararlar alabilme ve merkezi yönetim makamlarının onayına gerek kalmaksızın bu kararları uygulayabilme gücünü göstermektedir. Mali özerklik ise, yerel yönetimlerin bağımsız bir bütçesinin olması ve görevlerine uygun şekilde yeterli kaynağa sahip olmasını ifade etmektedir.

“Bireylerin, grupların, örgütlerin, kurumların, bölgelerin ve devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeksizin ulusal ve uluslararası hukuk çerçevesinde kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler tayin ederek, kararlar oluşturma yetkisi” anlamına gelen özerklik (otonomi, muhtariyet), yerel yönetimlerin bir değeri olarak kabul edildiğinde farklı anlamlara da gelebilmektedir (Kocaoğlu, 2011).

Bu bağlamda, yerel yönetimler düzeyinde benimsenen “yerel özerklik” kavramı iki farklı argümandan destek alarak ortaya çıkmıştır: Birincisi, gelişen yerel yönetimlerin vergilendirme ve halkın talebine göre hizmet verme hakkından dolayı halka karşı sorumluluğunun artacağı düşüncesidir. Bir diğeri ise devletin rolünün en aza indirilmesi; kurumların, bireylerin faydalarına yönelik hizmet sunmasını öngören ve “hizmette etkinlik” ilkesi ile desteklenen görüştür (Koyuncu ve Coşkun, 2003).

Yerel özerkliğin yerel yönetimin tüzel kişiliğini ilgilendiren yönü, büyük oranda, yerelin merkezle olan ilişkileri bağlamında ele alındığı için, yerel özerkliğin bu kullanımını “yönetmel” ve “mali” olarak ikiye ayırmak daha açıklayıcı olmaktadır. Yönetmel özerklik, yerel yönetimlerin kendi işlerini, kendi organlarıncı alınmış kararlar vasıtasıyla ve merkezin herhangi bir müdahalesi olmadan yapabilmelidir. Mali özerklik ise yönetmel özerkliğı tamamlayan bir unsur olarak, yerel yönetimlerin, yetkileri çerçevesinde yerine getirecekleri görevlerle doğru orantılı olarak gelir kaynaklarına sahip olmalarıdır (Eryılmaz, 2011). Böylece kendi kararlarını alıp uygulayan bir yerel halkın temsilcisi hem gelir kaynaklarını etkili kullanacak hem de halkın bu süreçte katılımını sağlamış, taleplerine daha yerinde ve doğru cevap vermiş olacaktır.

Özerklik ile etkin karar almak, üretkenliğı artırmak söz konusu olmakta; halk katılımı ve denetim sağlanabilmekte ve uygulayıcılar arasında nesnel davranış şekilleri geliştirilebilmektedir. Ayrıca bu sayede, artan hizmet taleplerine karşı yerel yönetimler, daha fazla esneklik ve yetki kazanacak; yerel yönetimlerin kendi öz koşullarına uygun yönetim yapılarına ve biçimlerine sahip olmaları sağlanacak; yapmak zorunda oldukları hizmetlerle ilgili farklı merkezler tarafından serbestçe karar almak ve uygulamak mümkün olacaktır (Aydınlı, 2004). Bununla birlikte yerel özerklik, yerel yönetimin demokratikleşmesi konusunda da en büyük güvencedir. Yerel özerklik sağlanmadıkça yerel demokrasiden söz edilmesi mümkün görünmemektedir (Himsworth, 2007). Özet olarak belirtilen bu temel hükümler, yerel demokrasi ve özerklik ideallerine ulaşılmasında büyük rol oynar.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına genel olarak bakıldığında, öncelikle özerk yerel yönetim kavramının anlam, içerik ve öğeleriyle ilgilidir. İkinci olarak mali kaynaklarla ilgili özerklik ilkeleri belirtilmiştir. Ayrıca, yerel ve merkezi yönetim arasındaki denetim ve gözetim (vesayet) ile ilgili kurallar da mevcuttur. Son olarak ise yerel yönetimlerin başka yerel yönetimlerle işbirliğı yapabilmeleri ve yargı güvencesi ile yargısal korunma yöntemleri de bu şartın kapsamındadır (Keleş, 2000).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel özerkliğin oluşturulup korunmasına vurgu yaptığı bazı hususlar, yerel özerkliğin tanımlandığı 3. maddenin 1. ve 2. fıkralarında mevcuttur. Yine aynı maddeye göre yerel yönetimler kendilerine verilen düzenleme ve yönetme hakkını seçilmiş organları vasıtasıyla kullanırlar ve ancak bu durum, diğer katılma olanaklarının kullanımını engellemez. Bu hakla ilgili olarak, yerel makamların kendi iç örgütlenmelerinin ele alındığı konular ise 6. maddenin 1. fıkrasındadır. Ayrıca 6. maddenin 2. fıkrasında liyakat ve yeteneğe yönelik nitelikli çalışan istihdamına yönelik bir hüküm varken; yine 9. maddedeki “ulusal ekonomik



politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır” hükmü, mali kaynaklar yoluyla yerel özerkliğin etkili olmasına yönelik olarak konulmuştur (Kocaoğlu, 2011).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan ilkeler, 23-25 Eylül 1985 tarihleri arasında IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) tarafından Rio de Janeiro’da düzenlenen 27. Dünya Kongresi’nde de aynen ifade edilmiştir. Beyannamenin giriş bölümünde yerel yönetimlerin dayandığı temel görüşler belirtilmiş; yerel özerkliğe, anayasa ve hükümet şeklinin belirlendiği temel metinlerde yer verilmesi önerilmiştir (Kocaoğlu, 2011). Ancak özerklik, Türkiye gibi jeopolitik önemi olan, karmaşık coğrafyalarda bazen üniter yapıyı tehdit edebilir. Türkiye Cumhuriyeti devlet sistemi, buna karşılık bu özerkliği zedeledikten, işleyişi aksatmadan bir sistem geliştirmiştir. Bu sisteme idari vesayet sistemi denir.

#### **2.3.4 Yerel yönetimler ve yeniden paylaşım**

Kavram olarak “para ve benzeri ekonomik kaynakları, önceki paylaşımından farklı bir yolla insanlar ve kurumlar arasında dağıtmak” anlamına gelen yeniden paylaşım, özellikle sosyal demokratlar tarafından önem verilen bir değer olarak göze çarpmaktadır. Uygulamada, “kamu yönetimi birimleri vasıtasıyla, gelire orantılı vergiler koyulması ve bu yolla fırsat eşitliği sağlanması yoluyla ekonomik destek verilmesi” anlamına gelmektedir. Okullar, hastaneler, konutlar ve üniversiteler gibi kamu kurumlarının finansmanının yapılması ve alt gelir gruplarının kamu organları eliyle ekonomik olarak desteklenmesi de yeniden paylaşımın kapsamındadır. Böyle bir paylaşım, özgürlük ve yönetime katılmayı sağlamanın da gerekli bir temeli olabilmektedir (Eryılmaz, 2011). Ayrıca, kapsamı merkezi yönetim kadar olmasa da, toplu taşıma araçlarından ve yerel yönetimlerin idare ettikleri hastane, kreş, anaokulu, huzurevi ve buna benzer sosyal tesislerden parasız ya da indirimli yararlanma gibi bir takım yeniden paylaşım hizmetleri de bulunmaktadır (Aydınlı, 2004). Bazı az gelişmiş yöreler ve büyük şehirlerin gecekondu bölgelerinde sosyal yatırımlarda da bulunmaktadır. Yine, aşevlerinin açılması ve huzurevlerinin yapılması, kadın sığınma evlerinin açılması buna örnek gösterilebilir.

1870’li yıllarda Joseph Chamberlain öncülüğünde ortaya çıkan, Beatrice ve Sidney Webb tarafından da geliştirilen “Belediye Sosyalizmi” hareketi; 1930’lu yıllarda ortaya çıkan ve 2. Dünya Savaşı sonrasında da etkisini gösteren “Beledi Emekçilik” ya da “Refah Devleti Belediyeciliği” hareketi ve 1970’li yıllarla birlikte kendisini gösteren “Yerel Sosyalizm” hareketi de yeniden paylaşım uygulamalarının görüldüğü oluşumlardır. Bununla beraber, 1980’e kadar hakim olan “refah belediyeciliği” ile geniş

bir uygulama alanına konu olan yeniden paylaşım, 1980'den sonra büyük ölçüde değişerek yerini, girişimci ve işletmeci belediyeciliğe bırakmış ve dolayısıyla kamu otoritesi eliyle yapılan yeniden paylaşımın da kapsam ve alanı daralmıştır (Eryılmaz, 2011).

Yeniden paylaşımın yerel yönetimlerin bir değeri olarak kabul edilmesi, yerel yönetimlerin halka en yakın ve toplum içerisinde dayanışmacılık ruhunun en iyi sağlanabildiği birimler olmasından kaynaklanır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin, yeniden paylaşım açısından ifade ettiği anlam, bu kurumların, yerel düzeyde insan haklarının bir güvencesi olması, mevcut sınırlar içerisinde yaşayan hemşehriler arasında birlik, beraberlik ve yardımlaşma duygularının sağlanması için mücadele etmesidir (Kocaoğlu, 2011). Bununla beraber, yeniden paylaşım faaliyetlerine ilişkin kararlar alınırken, hem çalışan, hem de hemşehrilerin görüşlerinin alınması, daha demokratik ve katılımcı bir yeniden paylaşım anlayışının yerleşmesi için büyük önem taşımaktadır.

## **2.4 Yerel Yönetim Birimleri**

Yerel yönetim birimlerini sınıflandırmada temel siyasi ve idari olmak üzere iki ayrımın yapılmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimleri hukuki yapısı, işlevleri ve verdiği hizmetlerin nitelikleri yanında coğrafi kriterlerine göre farklı şekillerde sınıflandırmak mümkündür.

### **2.4.1 Siyasi yönden yerinden yönetim**

Siyasi yönden yerinden yönetim, siyasi otoritenin merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında paylaşılması şeklinde de tanımlanabilmektedir (Çam, 2000). Bu sistemde siyasi otorite ve güç merkezde toplanmamış çeşitli organlar arasında paylaşılmıştır.

Yerel yönetimleri uluslaştırma süreci ile bir ülkenin siyasi bütünlüğünün sağlanmaya çalışılması yakın ilişki içindedir. Bu nedenle merkezi idareden uzak olan bir yerel yönetimin yetkileri sınırlandırılmaya çalışılmakta, etkinliği azaltılmaya sağlanmaktadır. Tam tersi durumlarda ise yani yerel yönetimlerin merkezi yönetime dönük siyaset yaptıklarında yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından desteklenmektedir.

Siyasi yönden yerinden yönetim federal devlet yapısını ortaya çıkarmıştır. Federal devlet sistemi, üniter devlet sisteminden farklı bir siyasi sistemi temsil eder (Eryılmaz, 2011).

## **2.4.2 İdari yönden yerinden yönetim**

Bu yönetim biçiminde, yasama ve yargı organları merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin bazı yetkileri vardır (Karataş,1992) . İdari yönden yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri; ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri (fonksiyonları) temsil ederler (Eryılmaz, 2011).

Bugün ekonomik ve sosyal hayatta meydana gelen değişme ve gelişmeler sayesinde devletin ülkesinde yaşayan topluluklarına götürmesi gereken kamu hizmetleri o kadar çeşitlilik göstermiştir ki, bunların hepsinin devlet tarafından yerine getirilmesine imkan yoktur (Çelik, 2013).

Bilim ve teknikteki ilerlemeler sayesinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve bunları karşılayacak olan hizmetlerin merkezde bir bütün halinde karşılanması için gerekli olan ihtisas ve işletme bilgisine, devletin klasik örgütleri sahip olamamakta veya gerekli teknik, ihtisas ve usullerin tamamını bünyesinde toplayamamaktadır. Bu nedenle merkezde “hizmet” itibariyle bir yerinden yönetim sisteminin uygulanması zorunlu olmaktadır (Kalabalık, 1999).

Yerel yönetimler ile devlet arasındaki güç ve sorumluluk paylaşımı kanunlarla oluşturulur. Kanunların belirlediği kurallar çerçevesinde yerel yönetimler serbest hareket edebilirler. Yasama ve yargı yetkileri merkezde toplanır. İdari yönden yerinden yönetimin de iki türü bulunmaktadır. Bunlar, hizmet yönünden yerinden yönetim ve coğrafi yönden yerinden yönetimidir.

### **2.4.2.1. Coğrafi yönden yerinden yönetim**

Coğrafi yönden yerinden yönetim, o bölgede yaşayan insanlar arasında yardımlaşma ve birlik duygularının gelişmesine katkı sağlamaktadır. Çünkü Siyaset başkalarıyla işbirliği yapmayı, uzmanlaşmayı ve hoşgörüyü gerektirir. Yerinden yönetim, bu anlamda siyasi barışın da önemli bir teminatıdır. Öyle ki, iç barışın yerleştiği ülkeler, aynı zamanda coğrafi yerinden yönetim geleneğinin geliştiği toplumlardır (Eryılmaz, 2011). Ancak aşırı bir yerinden yönetim ülkedeki birlik ve beraberliğin bozulmasına, bölgeler arasındaki dengesizliğin artmasına ve dolayısıyla da hizmetlerin bölgeler arasında eşit dağılımına engel olabilir. Bu da toplumsal barışı tehdit eden bir unsur olduğu unutulmamalıdır.

#### **2.4.2.2. Hizmet yönünden yerel yönetim**

İşlevsel yerel yönetim olarak da ifade edilen hizmet yönünden yerinden yönetim, belirli bir kamu hizmetinin merkez örgütünden ayrı ve hukuksal varlığa sahip kuruluşlar tarafından yönetilmesi, yerine getirilmesidir. Bir kamu hizmeti taşıdığı özelliği ya da teknik yapısı nedeniyle merkez tarafından idare edilemiyorsa, bu hizmete bağımsız bir varlık tanıma yoluna gidilmektedir (Giritli,2001). Merkezi yönetim ve yerel yönetimin yükünün artması bazı kamu hizmetlerinin verimli ve etkin olarak yürütülmesi ihtiyacını doğurmuştur. Buna Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dışında kamu yönetimi içerisinde bazı hizmetlerin yürütülmesi için hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları oluşturulmuştur. Üniversiteler, Barolar, Ticaret ve Sanayii Odaları bu tür kuruluşlara örnek oluşturmaktadır.

#### **2.4.3 Türkiye'de yerel yönetimler**

Osmanlı İmparatorluğu kuruluştan genişleme dönemine girmesiyle o tarihi süreçte o dönemin özelliğine ve şartlarına göre devletin yönetsel yapısı eyalet sistemine göre örgütlenmiştir. 1839 Tazminat, 1850'de Islahat Fermanları ile yeniden yapılanma sürecine giren Osmanlı İmparatorluğu 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden il sistemi yönetimine göre örgütlenmeye başlamıştır. Bugünkü Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısı, 1864 tarihli Nizamnameyle başlamıştır. Zaman içerisinde kurumsallaşmış ve 1982 Anayasası hükümlerine göre Türkiye'de yerel yönetim birimleri; İl Özel İdaresi, Belediyeler ve Köyler olarak belirlenmiştir (Çelik, 2013).

##### **2.4.3.1. İl Özel İdareleri**

Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde, 1913 tarihinde çıkarılan geçici bir kanuna göre uzun süre yönetilen il özel idareleri, merkezi yönetimin il sınırları içinde görev yaparlar. 1913 tarihli bu kanun 2000'li yıllara kadar kullanılmıştır. Daha sonra ihtiyaçlara cevap veremez hale geldiğinden 2005 yılında il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasına hız verilmiştir.

İl özel idareleri bir Anayasa kuruluşudur. Tamamen kaldırılmaları Anayasada değişiklik yapılmasına bağlıdır. Bu idarelerin mali güçlerinin azlığı dolayısıyla kaldırılması görüşü de savunulmuştur (Tortop vd., 2006). İl genel meclisi karar organı konumunda, il encümeni ve vali ise yürütme organı konumunda yer alır ve görevler, sayılan organlar ile ilçelerde merkezi idarenin taşra teşkilatı, illerde ise il özel idaresi personeli tarafından yürütülür.

Yerel halkın temel ihtiyaçlarından olan eğitim, sağlık, bayındırlık, imar, tarım, ekonomi, çevre, turizm ve kalkınma gibi hizmetler il özel idarelerinin hizmet alanına giren konulardandır ve hizmetler yerine getirilirken öncelikle il özel idaresinin mali yapısına bakılır, daha sonra hizmetin aciliyeti göz önünde bulundurularak en uygun yöntemlerle hizmet yerine getirilir.

#### **2.4.3.2. Belediyeler**

Toplumsal düzlemde işlerin demokratik anlamda yürümesi ve alınan kararların etkinliği bakımından, o toplumda yaşayan insanların yönetimler üzerinde oldukça etkili olduğu bir gerçektir. Bu etkiler yönetimlerin aldığı kararlarla aynı yönde olduğu gibi tam tersi yönde gelişerek tepki şeklinde de olabilmektedir. Özellikle yerel yönetimler bakımından toplumun genel taleplerini dile getirmesi ve gelişim isteği, yerel yönetimleri zorunlu olarak değişime itmektedir. “Bu talebin yönetici sınıfın gündemine gelmesi, toplumsal denge arayışının gücüne işarettir. Toplumsal kesimler arasında çatışma uzlaşma ile çözüldüğünde reform çalışmaları da sonuca ulaşmaktadır.” (Güler Ayman, 2006). Türkiye'nin 1980 sonrasında toplumsal düzlemde değişim geçirdiğini ve bu değişim ile birlikte sosyo-kültürel sorunların da boyutunun değiştiğini ve daha karmaşık hale geldiğini bu nedenle de mevcut olan kurumsal yapıyı da değişime zorladığını söyleyebiliriz. Belediyeler bu çerçevede varlığını genişleterek koruyan, tek yerel yönetim birimi olma özelliğini taşımaktadırlar. Bunun nedeni de; belediyelerin yürüttüğü işlerin ekonomik değil toplumsal nitelik taşımasıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler içerisinde en etkin yetki ve sorumluluklara sahip olması, kendi dışında iki yerel yönetim birimi olan il özel idareleri ve köylerin devletin bir uzantısı ve temsilcisi olması dolayısıyla aynı zamanda araştırmanın ana temasını oluşturması nedeniyle belediyeler üzerine ağırlık verilecektir. Kentte yaşayanların tümü belediyelerden, hem fiziki anlamda hem de sosyal alanda pek çok şey beklemektedirler. Bu hizmetlerin verilmesi toplumsal algıda ve yapıda değişiklikler yaratmaktadır. Hizmetlerin niteliği ve hızı o toplumun fiziki ve sosyal alanda gelişiminin de niteliğini ve hızını belirlemekle kalmayıp yansımaları da olabilmektedir. Bu anlamda belediyeler araştırmanın merkezi konumundadır.

Belediyeler, buldukları bölgenin ve o bölgede yaşayan insan topluluklarının ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılayabilmek, gelişimine katkıda bulunabilmek amacıyla kurulmuş, kamu tüzel kişiliği niteliğinde, merkezi yönetimden ayrı olarak kendi kendini yürütme yetkisi bulunan (Baran, 2003) siyasal birim olarak adlandırılan örgütsel kurumlardır. Bir başka deyişle Belediyeler, sınırları içerisinde bulunan halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla sorumlu olan; seçmenler tarafından seçilmiş bir

belediye başkanı, belediye meclis üyeleri ve belediye encümeninden oluşan kamu tüzel kişilikleridir.

Sonuç olarak bakıldığında; belediyeler tarihsel süreç içerisinde insanların bir arada yaşamaları ve bu doğrultuda ortaya çıkan gereksinimlerinin karşılanması amacıyla ortaya çıkmış, demokratik yöntemlerle oluşmuş, halkın katılımı ile gelişen, sunduğu hizmetlerle toplumsal değişime öncülük eden kurumlardır. Başta Avrupa olmak üzere; birçok ülkede en önemli kurum olma özelliği taşıyan belediyeler, bulunduğu ülkenin siyasal rejimi ve gelişmişlik düzeyine göre farklılık gösterirler. Yerel yönetim anlayışının giderek değiştiği ülkemizde de belediyelerin önemi giderek artmaktadır.

Belediyelerin görevleri 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı yasa ile tekrar düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. Maddesine göre, Belediyeler sınırları içerisinde sosyal politika hizmetlerinin yerine getirilmesinden ve yine sınırları içindeki yerel halkın refahının artırılmasından sorumludurlar. Söz konusu kanun ile ilgili genel bir katılımcılık ve yerel demokrasi kavramlarını içerdiğinden demokratikleşme yönünde önemli bir adım atıldığını ifade eden kaynaklar bulunmaktadır.

Kent yönetiminde etkin olarak görev yapan kurum olan belediyeler (Toprak, 2001: 56), merkezi yönetime oranla ekonomik ve yönetsel anlamda her türlü faaliyetin gerçekleştirilmesi ve başarıya ulaşılması amacıyla kurulmuşlardır. Bir belediyenin bir yerleşim yerinde kurulması için bir takım şartların gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bu şartlardan en önemlisi o yerleşim yerinin belirli bir nüfusa sahip olması gerekliliğidir. Diğer şartlar ise yerleşim yerinde bulunan halkın belediyeleşme isteği ve ortaya koyduğu irade, son olarak da yetkili merkezi makamların onayıdır.

Belediyeler il ve ilçe merkezlerinde zorunlu olarak kurulmaktadır. Belirli uzaklıkta yer alan yerleşim birimleri birleşerek belediye olabilmektedir. (Narinoğlu, 2009) Türkiye'de belediyelerin kuruluşu nüfus kriterine bağlanmıştır. 1580 sayılı kanuna göre bir yerde belediye kurulabilmesi için en az 2000 nüfus şartı aranırken, 5393 sayılı kanun ile bu sayı 5000'e çıkarılmıştır. Kanuna göre nüfusu 5000'i aşan yerleşim birimlerinde belli bir prosedür dahilinde belediye kurulabilmektedir.

Temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin başlıca organları arasında 1982 Anayasası'na göre 5 yılda bir o yerleşim yerinde oturanlar tarafından seçilen Belediye Başkanı vardır (Göymen, 1997). Belediye Meclisi üyeleri yapılan yerel yönetim seçimlerinde siyasi partilerin listelerinde yer alan isimler arasından seçilirler ve belediye ile ilgili temel iş ve işlemleri takip ederek, politikalar üretir, denetlemeleri

yaparlar. Belediye Encümeni ise Belediye Meclis üyelerinin de aralarında bulunduğu belediye hizmet birimlerinin üst yöneticilerinden bilgi ve donanıma sahip kişilerden oluşan bir karar organıdır.

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. Maddesindeki belirtilen hizmetleri yapmakla ve yaptırmakla yükümlüdür. Bunları kısaca sayacak olursak; bayındırlık ve altyapı hizmetleri, ulaştırma hizmetleri, zabıta ve itfaiye hizmetleri, sağlık, sosyal, kültürel ve spor hizmetleri, çevre ve eğitim hizmetleri olarak gruplandırabiliriz.

Belediyelerin belli başlı görevleri yerel halkın ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak olduğunu belirten Bilgiç, bu görevleri kamu sağlığı, güvenliği ve refahını sağlamak, fiyatları kontrol etmek, halk kütüphaneleri kurmak, hastane, sağlık ocağı, yetim ve yaşlılar için huzurevleri açmak, park ve oyun sahaları yapmak, mezbaha ve hal yapmak olarak saymaktadır. (Bilgiç, 1998: 79) Son çıkarılan Belediye Yasasıyla, çevre sağlığı ve çevreye yönelik çalışmalar, halka sosyal hizmetlerin sunulması, işsizliği azaltmaya yönelik yerel halka meslek edindirme kurslarının açılması, muhtaçlar için çalışmaların yapılması gibi sosyal devlet anlayışına yönelik az da olsa bir adım atıldığını belirten Özer bu anlayışla belediyelerin bir takım hizmet alanlarının altını çizmiştir. Bunların dışında belediyelerin tarihi eserlerin onarımı ve bakımı, festival ve şenlikler düzenleme, yerel ozan ve sanatçılara ait büst ve heykellerin yapılması, müze kurmak, tiyatro toplulukları oluşturmak, müzik çalışmaları yaptırmak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin eski görevlerine eklenen yeni alanlar şöyle sıralanabilir: (Toksöz ve diğerleri, 2009),

- Her türlü okul binasının yapı, onarım ve bakım yükümlülüğü getirilmiştir.
- Belediyelere, ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak adına fırsat tanıyan kentsel dönüşüm yetkisi verilmiştir.
- Amatör sporcuların yetiştirilmesi adına yeni yetkiler verilmiştir.

Gençlere; katkıda bulunmak, açık iletişim ve diyalog ortak çalışmalar yapmak, genç, aile ve toplum arasında etkili bağlar kurmak, gençlerle beraber merkezden kente yayılan aktivite programlar geliştirmek, nitelikli insan olarak gençleri yetiştirmek, (Kaya, 2003) sorun çözme becerisini geliştirmek ve madde bağımlılığı alanında koruyucu, önleyici bilimsel çalışmalar yapmak, belediyelerin temel ilkeleri arasında olmalıdır. Toksöz ve arkadaşlarına göre; kentleri ekonominin motoru haline getirmek

amacıyla ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi görevi, belediyeye verilmiş olan görevlerin başında gelmektedir. Bu görevin yerine getirilmesi için belediyeler, tıpkı merkezi yönetim gibi, turizm, sağlık, sanayi, ticaret ve eğitim alanlarındaki yatırımlara teşvik verme imkanı elde etmişlerdir.

Belediyeler, kendilerine verilen görevler ile Sosyoekonomik sistemde üç temel işlev görürler (Güler Ayman, 2006: 138). Bunlar; düzeni ve düzenliliği yürütmek (yangın, afet, sivil savunma, çalışma saatleri gibi esenlik ve sokak temizliği, çöp, gıda denetimi, atık denetimi, mezarlık işleri gibi çevre sağlığı işleri), işgücünün kendini yeniden üretmesine katkıda bulunmak (genel olarak yerel nüfusun fiziksel ve kültürel varlık koşullarını sağlamayı amaçlayan görevlerden türer; beslenme, barınma, ısınma, eğitim, dinlenme gibi) ve sermaye birikimine katkı (kentsel planlama yetkisi ve altyapı yapımı) işlevidir.

Belediyeler, eğitim ve kültüre çok önem vermeli ve sahip çıkmalıdır. Sivil toplum örgütleri ile işbirliği yaparak yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda hareket etmelidir. Halkın kendini özgürce ifade edebileceği meclisler oluşturup orada alternatif çözümler üretmeleri konusunda destek olmalıdırlar. Şehir planlama ve hizmet sunumu konusunda engelli ve yaşlı grubu göz önünde bulundurmak da belediyelerin temel prensipleri arasında yer almalıdır.

#### **2.4.3.3. Köy idareleri**

Yerel yönetim birimlerinden bir diğeri de köy idareleridir. Köy idareleri, kırsal alanlarda yaşayan ve geçimini hayvancılık, tarım gibi alanlarla karşılayan kent yerleşim yerlerinden uzakta bulunan az nüfuslu yerleşim yerlerindeki toplumlar için kurulmuştur.

Köy, insanların topluca bir arada yaşama ihtiyaç ve alışkanlıkları sonucu ortaya çıkmış en küçük yerleşim birimidir. Bu küçük birimde oturan insanların, ortak nitelikteki yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yönetim teşkilatına köy idaresi adı verilir. Toprak, Türkiye'deki köy tanımını yaparken, nüfusu az, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı, kendine özgü ilişkileri bulunan yerleşim birimleri şeklinde olarak belirtmektedir. (Toprak, 2001: 195)

Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur.

Köyde 24 üncü maddeye göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler.



Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır. Madde 20 - (Değişik: 26/10/1933 - 2329/1 md.)

Köy idaresi organları, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar'dır. Muhtar yürütme organı; ihtiyar meclisi ve köy derneği ise karar ve danışma organlarıdır. Muhtar köyün başıdır. Köy işlerinde söz hakkı muhtara aittir. Köy kurmak için başvurma yetkisi köy ihtiyar meclisine veya köydeki seçmenlerin en az yarısından fazlasına tanınmıştır. Merkezi yönetimin temsilcisi konumunda olan muhtarlar seçtikleri köyün güvenliği ve düzenini sağlamakla, köy halkını değişen kanunlar hakkında ve merkezi yönetimden gelen talimatları bilgilendirmekle görevlidirler. Aynı zamanda törenlerde ve kamusal işlerle ilgili olmak üzere birçok alanda köyü temsil ederler.

Ancak günümüzde köy yönetimi, sınırlı görevleri yürütebilmekte, köy halkının toplumsal, ekonomik ve sosyal ihtiyaçları ile alt yapı gibi hizmetler merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır ve köy idareleri kapatılma noktasına gelmektedirler.

Muhtarın yapmakla görevli olduğu işler de ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birisi devlet işleri diğeri ise köy işleridir. Merkezi yönetim tarafından bildirilen kanun ve talimatların köy halkına duyurulması, köyün sınırları içerisinde dirlik ve düzeni sağlamak, köy sınırları içerisinde sorun yaşayanların sorunlarına çözüm bulmaya çalışmak adına araştırma yapmak gibi devlet işleri olarak sayılan görevleri bulunmaktadır. Muhtarların köy işleri olarak sayılan görevleri ise ihtiyar meclisi ile görüşerek köy ile ilgili işleri yapmak üzere köylüyü işe çağırarak, köy işleri ile ilgili harcanacak parayı toplamak ve harcama için emir vermek, yapılan harcamalarla ilgili ihtiyar meclisini bilgilendirmek gibi görevlerdir.

### 3 SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HİZMET KAVRAMLARI

#### 3.1 Sosyal Devlet

Sosyal devlet anlayışıyla ilgili düzenlemeler, kendi kaynağı liberal devlete ilişkin düzenlemeler ile birlikte, 19. yüzyılın ortalarında devletlerin anayasalarına girmeye başlamıştır. Anayasalar, toplumsal ilişkilerin neticesinde oluşturulan, devletin işleyişini belirleyen temel metinlerdir.

Avrupa'da sanayi devrimi öncesi feodal sistemin sorun çözme mekanizmasını oluşturan geniş aile, kilise ve lonca sistemi yaşlılara, yoksullara, düşkünlere vb. ihtiyaç sahiplerine yönelik yardımlarda bulunmaktaydı. Sanayi devrimi ile başlayan süreç, üretim ilişkilerinin değişmesine feodal sistemin kapitalizme dönüşmesine yol açmıştır. Feodalizmin ortadan kalkması, sistemin sorun çözme mekanizmalarının da sona ermesine ya da biçim değiştirmesine neden olmuştur. Sanayileşme ile birlikte "serflik"(toprak ağası adına çalışan köylü) sisteminin de çökmesi, kırsal bölgelerden kentsel alanlara kitlesel göç hareketlerinin yaşanmasına ve yeni sorun alanlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Güler, 2006). Sosyal devlet, on dokuzuncu yüzyılda hakim olan jandarma devlet anlayışının aksine; devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi yoluyla sınıf çatışmalarını yumuşatan ve milli bütünleşmeyi sağlamayı amaçlayan bir devlet anlayışını ifade etmektedir.

16. yüzyıldan itibaren tarımın ticarileşmeye başlaması ile kırsal alanda geçimini sağlayamayan mülksüzleştirilenlerin şehirlere yönelmeleri ve şehirlerdeki istihdam olanaklarının düzensizliği, yoksulluğun daha önceki dönemlerden farklı nitelikler taşımasına ve toplumsal algılanışının nitelik değiştirmesine yol açmıştır (Buğra, 2008). Sosyal Devlet" esas itibariyle Almanya kökenli bir Avrupa terimidir. Anglo-Amerikan dünyasında ise, daha ziyade devletin bir amacı olarak "sosyal adalet"ten söz edilmekte ve devletle ilgili olarak "refah devleti" (welfare state) terimi tercih edilmektedir.

Genel olarak sosyal devletin kökeni 1601 yılında I.Elizabeth döneminde çıkarılan "Yoksulluk Yasasına" dayandırılmaktadır. Yasa, toplumsal bir sorun haline gelen yoksulluğun ortadan kaldırılması için alınması gereken önlemleri içermektedir. Ancak yasayı sosyal devletin gelişimi açısından önemli ve farklı kılan nokta, yoksulluğun

önlenmesinde kamunun sorumluluk üstlenmesi yani yerel yönetimlere sorumluluk yüklemesidir (Denney, 1998). Sosyal Devlet, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayıştır. Bu anlayış zaman içerisinde yoksul halkın yaşadığı zorlukları gidermek ve refah seviyesini yükseltmek için her dönemde belirli aşamalardan geçmiştir.

Tarihin her döneminde ve her toplumda var olan yoksulluk olgusu, 16. yüzyılda liberalizmin etkisiyle sosyal bir sorun olarak algılanmaya başlanmış ve günümüz tartışmalarına konu olan biçimiyle tarih sahnesindeki yerini almıştır. 1601’de çıkarılan “Yoksulluk Yasası” temelde kentsel yaşamı tehdit eden yoksullardan kentleri koruyabilmek amacı ile yerel düzeyde alınması gereken kamu önlemlerini kapsamaktadır. Ayrıca bu yasanın çıkarılmasında sermayenin yoksulları yedek ve ucuz iş gücü olarak görmesi de etkilidir (Buğra, 2008). Nitekim bu yasaların çıkarılması yoksul halkın sömürülmesini ortadan kaldırmamıştır ve günümüzde dünyasında da bu durum devam etmektedir.

Bu yasal düzenleme, yardım miktarının çalışanlar tarafından alınabilecek en düşük ücretten bile düşük olmasına özen göstererek kamusal sorumluluğu “Parish” denilen yerel yönetim birimlerine bırakmıştır. Bu yasa, yoksulları temelde üç farklı gruba ayırmıştır. İlk grupta yer alanlar görme özürüleri, fiziksel özürüleri gibi elinde olmayan nedenlerle işsiz kalan insanları kapsamaktadır. Bu grupta yer alan insanların bakım merkezlerinde bakılmaları uygun görülmekte ve toplum tarafından genel kabul görmektedir. İkinci grupta yer alanlar ise çalışmalarında herhangi bir engel olmadığı halde işsiz olan yoksullardır. Üçüncü grupta ise korunmaya ve bakıma muhtaç olan ve kimsesiz olarak adlandırılan çocuklar yer almakta olup bu çocukların bakımının yetimhanelerde yapılması öngörülmektedir (Gül, 2000).

19. yüzyıla gelindiğinde dönemin hakim sistemi olan kapitalizmin ideolojisine uygun olarak hazırlanan 1834 “Yoksulluk Yasası”, 1601 tarihli yasadaki farklı düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Yeni düzenlemenin yerel yönetimlerin yoksullukla ilgili sorumluluğunu ortadan kaldırarak yoksulları 1601’den önceki dönemde olduğu gibi sadaka kültürüne terk ettiği söylenilebilir. Yoksullar ve çalışanlar açısından oldukça olumsuz unsurlar içeren yeni “Yoksulluk Yasası” özellikle Sosyal Darwinizm’den etkilenerek hazırlanmıştır. Sosyal Darwinizme göre yoksulun yoksul olma, zenginin de zengin olma sorumluluğu bütünüyle kendi beceri ya da beceriksizliğine dayanmaktadır. Bu bakış açısının yasadaki yansıması ise çalışanların gelirlerindeki yetersizliklerin ya da sistemden kaynaklanan sorunların yoksulluğun

gerekçesi olarak gösterilemeyeceği düşüncesidir(Garvin ve Tropman, 1992). Yoksulluğun her koşulda kişiselleştirildiği bu yasa ile ücretlere ve serbest piyasa koşullarına ilişkin alanlara müdahil olmaktan vazgeçildiği de ortaya konulmuştur.

Bu yasa, Sosyal Darwinizmin yanı sıra Adam Smith başta olmak üzere liberal yazarların devletin elini piyasadan çekmesi, “görünmez el” olan piyasa mekanizmasının kendiliğinden sorunları çözüp tam istihdam ve zenginlik sağlayacağı fikrine de dayanmaktadır (Artan, 2011).

1834 tarihli Yoksulluk Yasası “laissez- faire” bırakınız yapsınlar anlayışıyla çalışamayacak durumda olan yaşlı ve özürülere çok düşük düzeylerde yardım sağlamayı ve işgücü piyasasını korumayı amaçlamıştır. Çalışabilecek durumda olan yoksulların ise “workhouse” (atölye) denilen çalışma evlerinde toplanarak oldukça düşük ücretlerle ve uzun saatler çalıştırılmaları öngörülmektedir. Yeni düzenleme, yerel yönetimlerde yaygınlık kazanmış olan yolsuzluk ve rüşvet sorunlarından dolayı bu alandaki sorumluluğu da merkezileştirmiştir. Ayrıca merkezileştirmenin diğer bir önemli nedeni de işgücü piyasası açısından işsizleri bölgeler arasında dengeli dağıtabilmek ve ucuz iş gücü piyasasını koruyabilmektir. Yeni düzenleme liberalizmin yoğun etkisi altında yoksullar için çok daha zor koşulları beraberinde getirmiştir. Bu dönemde çalışma evleri (workhouse) insanlık dışı zor koşullara sahip mekânlar haline gelirken hizmetlerden yararlanma isteği de onur kırıcı bir davranış haline getirilmiştir (Gül, 2000). Kentlerde yaşayan insanların büyük çoğunluğunun bulaşıcı hastalıklar, açlık, barınma, eğitim, sağlık ve güvenlik sorunlarıyla karşı karşıya kalması ve çıkarılan yoksulluk yasalarının bu sorunları çözmekten uzak oluşu, mevcut sistemi sürdürülemez hale getirmiştir.

Özellikle İngiltere’de 1600’lerde sanayileşme süreci ile başlayan köylülükten çıkış ve demografik dönüşüm, kentsel alanlarda giderek yoksulluğun yaygınlaşmasına yol açmıştır. İşsizlerin ve sokakta yaşayanların dışında, çalışanların da iş güvencesi, düzenli ve yeterli bir gelir hakkından yoksun bırakılması, barınma vb. sorunlar yeni reformların yapılmasını zorunlu hale getirmiştir (Denney, 1998). Dönemin sosyal ve ekonomik koşulları içerisinde reformların oluşmasında itici güç olarak sendikal hak mücadelesi ve sosyalist siyasi akımların etkisi oldukça fazladır. Bilhassa Marks ve Engels’in işçi sınıfı üzerindeki etkisi de yaşanan bu süreçte önemli bir role sahiptir. 1905 ve 1909 yılında kurulan Kraliyet Komisyonu yeni gelişmeler ışığında yoksullukla ilgili yeni düzenlemelerin yapılmasını sağlayarak sosyal hakların artırılmasını, çalışanlar arasındaki ücret farklılıklarının azaltılmasını, doğrudan gelire orantılı vergi sistemi ile çalışanların durumunun iyileştirilmesini ve kapitalizmin nimetlerinden

çalışan kesimin daha fazla yararlanmasını sağlamayı amaçlayan düzenlemeleri yapmıştır (Marshall, 2006: 29-30).

Bu gelişmelerin yaşandığı süreç, liberal ideolojinin temel felsefesi olan her şeyin piyasada görünmez bir el tarafından, kendiliğinden düzenlenebileceği yaklaşımına olan inancın koşulsuz olarak kabul edildiği bir döneme işaret etmektedir. Bireyleri doğuştan eşit haklara sahip varlıklar olarak gören liberal sistem, 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik krizi ile yeni bir aşamaya girmiştir (Koray, 2008: 8). Liberal devletten sosyal devlete geçiş aşaması olarak da nitelendirilen bu dönemde, emek gücünün meta haline gelmesi, iş güvenliğinin yeterince sağlanamaması, kadın ve çocuk emeğinin işverenler tarafından sömürülmesi, sağlık ve eğitim alanlarında yaşanan yetersizlikler liberal devlet anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur (Mütevelliöğlu, 2006). Yaşanan bütün bu gelişmeler, liberalizmin temel varsayımı olan doğuştan eşit haklara sahip olma anlayışının geçerliliğinin olmadığını göstermiştir.

19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında liberalizmin sosyal sorunları çözümlene noktasında yetersiz kalması, liberalizme karşı genel bir tepkinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ortaya çıkan bu tepkiler dönemin koşulları içerisinde, “liberalizmin düşüşü”, “kolektivizmin gelip çatması” ve “sosyalizmin yükselişi” gibi ifadelerde yer bulmuştur. Bu üç başlık altında ifade edilen düşüncelerin gelişimi ise 19. yüzyılın başında “kapitalist anarşi” olarak adlandırılan “bırakınız yapsınlar” anlayışının sosyal ve ekonomik yapıda meydana getirmiş olduğu kaosun bir yansıması olarak da görmek mümkündür (Briggs, 2009).

1850’li sonrası süreçte önce Fransa’da daha sonra ise diğer sanayileşen Batı toplumlarında değişik sosyalist teori ve akımların varlığı söz konusu olmuştur. Ancak bu teoriler içerisinde en etkili olanı Marks’ın ortaya koyduğu sosyalist teoridir. Bu yaklaşım, toplumsal sınıflar arasındaki “ekonomik ilişkilere” uyumsuzluk açısından yaklaşmaktadır. Sermaye sahipleri “burjuva” ile çalışan işçi kesimi “proletarya” arasındaki ekonomik çıkar çatışmasından kaynaklı sınıf mücadelesinin sonucu sosyalizmin kurulacağı felsefesine dayanmaktadır. Marksist sosyalizm, ilk önce üretim araçlarının kolektif mülkiyetinin devlete ait olduğu işçi sınıfının egemenliğinde bir devlet yapılanmasına daha sonra ise sınıfsız ve devletin var olmadığı komünizme geçileceğine işaret etmektedir (Şenkal, 2007).

Marksist sosyalist felsefe devrimin kapitalizmin zor şartları içerisinde bilinçlenecek olan “proletaryanın” “işçi sınıfının” ve sistemin iç evrimi sonucu sosyalist devrimin oluşacağı görüşüne dayanmaktadır. Bu konuya ilişkin olarak Marks ve Engels, 1848

yılında çıkardıkları “Komünist Manifesto”da sosyalist devrime ilişkin yaşanması muhtemel süreci yapılandırmışlardır (Karsan, 2009). Bu süreç üretim araçlarının ve bunun sonucu olarak da siyasi yapının merkezileşeceği ve nihayetinde sistemin sosyalist devrimle ortadan kaldırılacağı görüşüne dayandırılmaktadır.

Marksist bakış açısı, sosyal devletin ortaya çıkma sürecine ilişkin olarak da farklı bir bakış açısı ortaya koymaktadır. Marksist bakış açısına göre sosyal devlet liberal sistemin devamı olarak (proletarya)“işçi sınıfı”, “burjuvazi” ve “siyasi seçkinler” arasında oluşan bir uzlaşma sonucu ortaya çıkmıştır. Bu uzlaşmanın temeli ise üretilen mal ve hizmetlerden belirli ölçülerde yararlanabilme felsefesine dayanmaktadır. Sosyal devletin gelişmesinde sosyalist bakış açısının diğer bir katkısı da “ reformcu sosyalist” sosyal demokrat hareketin gelişmesidir. Bu yaklaşım kapitalizmin olumsuzluklarının azaltılmasını, artan sosyalist devrim hareketlerin önlenmesini sağlamak amacıyla 1872 yılında “Alman Siyaset Derneği” adı altında örgütlenmiştir. Sosyal demokrat yaklaşım devletin toptan çatışma ile değiştirilmesi yerine süreç içerisinde sosyal ve ekonomik sorunlara yönelik reformların yapılması ile değiştirilmesi görüşüne dayanmaktadır (Özdemir, 2007). Bu bakış açısının gelişimi sosyal devletin önemli varlık nedenlerinden birisi olarak da değerlendirilebilir.

Sosyal devletin gelişmesinde etkili olan diğer bir unsur da dünya savaşlarıdır. Dünya savaşları, ulusların cinsiyet ve sınıflar arasındaki çatışmaları bir tarafa bırakarak birlikte ulusal düşmana karşı geldikleri bir dönemdir. Ayrıca savaşlar boyunca kitleler halinde yaşanan ölümler, sosyal ve ekonomik yıkımlar acı tecrübelerle şekillenmiş bir sosyal devletin oluşumuna yol açmıştır. 1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu da sosyal devletin gelişimi açısından oldukça önemlidir. Uzun süren savaşta umutsuzluğa kapılan insanlara, savaşın bir gün biteceğini hatırlatan bir belge niteliği de taşıyan rapor, tam istihdam, iş güvencesi, sosyal sigorta, sosyal hizmet ve yardım önerileriyle savaş sonrası kurulacak sosyal devletin ilanı niteliğindedir (Denney, 1998). Ayrıca sosyalizm tehdidi, 1917 devriminin etkileri, 1929 buhranı ve yarattığı sonuçlar ve Keynesyen düşüncenin hakim olmaya başlaması da savaş sonrası süreçte vatandaşlık ve insan haklarının anayasa ve yasalarla devlet güvencesi altına alınmasına yol açarak sosyal devletin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur (Gül ve Gül, 2007). Modern anlamda sosyal devlet kavramının 19. yüzyılın ortalarında İngiltere ve Almanya’daki uygulamalarla başladığı, daha sonra ise Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’ya yayıldığı görüşü genel kabul görmektedir. Sosyal devlet ya da diğer bir ifade ile refah devleti sistemi, günümüzdeki anlamıyla ilk kez İngiltere’de 19. yüzyılda çıkarılan “temel eğitim” yasasına kadar götürülmektedir (Artan,2011). Yine

sosyal devletin diğerk bir başlangıç noktası olarak 1883 yılı Bismark Almanyası'nda uygulanmaya başlanan prim esasına dayalı çalışanları kapsayan sosyal sigorta sistemi kabul edilmektedir.

Sosyal devlet kavramı kimi yazarlara göre ilk kez 1934 yılında Oxford'lu Alfred Zimmern tarafından kullanılmıştır. Ancak Başpiskopos Temple tarafından 1940 yılında "Citizen and Churchman" adlı kitabın yazılmasıyla kavramın 1941 yılından itibaren Temple tarafından popöler bir şekilde kullanıldığı vurgulanmaktadır. Kavramın yaygın hale gelmesi ise 1942 yılında Beveridge Raporu ile gerçekleşmiştir. Ekonomik kriz ve savaş yıllarında geliştirilen sosyal devlet kavramı bütün siyaset bilimciler ve halk tarafından yaygın bir şekilde kullanılır hale gelmiştir. Geniş bir kavramsal tanımlamaya sahip olan sosyal devlet olgusu her ülkenin içinde bulunduğu sosyal refah rejimine göre farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak genel felsefesi, sosyal sorunlara temel insan hakları çerçevesinde yaklaşarak yoksulluğu, eğitimsizliği, sosyal güvencesizliği ortadan kaldırmaktadır. Sosyal devletin anayasal düzeyde ilk kabulü, 1848 Fransız Anayasası'nda klasik hakların yanında sosyal ve ekonomik haklara da yer verilmesiyle gerçekleşmiştir. Yine 1919 yılında Almanya'da Weimar Anayasası sosyal devletin gelişimi açasından önemli bir belge olarak nitelendirilebilir. Benzer sürecin II. Dünya Savaşı sonrası 1947 İtalyan, 1949 Alman, 1958 Fransız anayasalarında devam ettiği görölmüştür (Özdemir, 2007). Türkiye'de 1961 ve 1982 anayasalarında sosyal hukuk devleti kavramı yer almıştır.

Esping Andersen'e göre sosyal devlete ilişkin yapılmış olan çalışmalarda genel olarak bir kavram kargaşası söz konusudur. Sosyal devlet kavramı "sosyal politika" veya "refah rejimleri" kavramlarıymış ve aynı niteliğe sahipmiş gibi kullanılabilir. Burada kavramlarla ilgili üzerinde asıl durulması gereken nokta, sosyal politikanın insanlık tarihi kadar eski bir geçmişi olmasına rağmen, sosyal devlet kavramının yeni ortaya çıkmış olmasıdır. Sosyal devlet yaklaşımı genel olarak "sosyal politika paket"inin ortaya çıkmasına dayandırılabilir kadar basit bir kavram değildir. Ayrıca unutulmamalıdır ki sosyal politika uygulamalarının mevcut olduğu her devlet, sosyal devlet olarak ifadelendirilemez. Bu duruma 1920'lerdeki Nazi Almanyası uygulamaları, İngiltere ve 1960'lardaki Franko İspanyası en iyi örnektir. Bütün bu örnekler "sosyal devlet" kavramının ve içeriğinin sosyal politika'lardan farklı bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir (Andersen, 2006).

Sosyal devlet kavramı yeni bir sürece işaret etmekte olup mevcut liberal düzenin savaş sonrası devamı anlamına gelmemektedir. T.H. Marshall'ın da ifade ettiği gibi yurttaşlık hakları başta olmak üzere siyasi ve sosyal hakların gelişimi "sosyal sınıf

sisteminden” kaynaklanan eşitsizlikleri giderebilmek için vazgeçilmez bir öneme sahiptir. 19. yüzyılın sonlarında yurttaşlık haklarının sosyal eşitsizliğin azaltılmasında yeterince etkili olamadığı görülmektedir. Ancak 20. yüzyıla yol gösterici özelliği, bu süreci tarihsel anlamda önemli kılmaktadır. Bu süreçte sosyal devlet, diğer bir ifadeyle düzenleyici ve dengeleyici devlet yapısı ufuklarda gözüküyordu. Ancak 19. yüzyılda yurttaşlık haklarının dışında siyasi hakların da gündeme gelmesi, liberal devlet yapısına karşı potansiyel bir tehlike olarak algılanmıştır. Çünkü siyasi iktidarlara nüfuz edebilmenin yolu siyasal olarak seçme ve seçilme haklarına sahip olmaktan geçmektedir. Siyasi hakların elde edilmesi de sosyal hakların geliştirilmesi açısından vazgeçilmezdir. Bu hakların geliştirilmesi ile yurttaşlık temelinde eşitliğin sağlanması, liberalizmin kendi iç yapısından kaynaklı sosyal eşitsizliklerin giderilebilmesini kolaylaştırması açısından önemlidir. Sonuç olarak bütün bu gelişmeler sosyal devleti ortaya çıkaran yapısal dönüşümlerin arka planına işaret etmektedir (Marshall, 2006).

Sosyal devleti ortaya çıkaran, liberal devlet anlayışının arka planında ise doğal hukuk öğretisinin faydacılık felsefesi vardır. Doğal hukuk öğretisi insanların doğuştan gelen bir takım dokunulmaz haklara sahip olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Bu hakların başında ise mülkiyet hakkı gelmektedir. Liberal devlet anlayışının çağdaş temeli de, mülkiyet haklarına dayalı bir hukuk sistemine dayanmaktadır. Liberal devlet anlayışı mülkiyet ve ekonomik kalkınmayı hedeflerken insani boyutu göz ardı edebilmektedir. Sosyal devlet ise liberal devletten farklı olarak ekonomik gelişmenin mümkün olduğu ölçüde en asgari insani kayıplarla karşılanması gerekliliğini temel amaç olarak benimsemektedir. Sosyal devlet anlayışı sosyal ve ekonomik dengenin sağlanmasını ve günün gereksinmelerine göre insanların ihtiyaçlarının karşılanmasını hedefleyen bir anlayışa sahiptir. Sosyal devlet, bireysel ve toplumsal yapının devamlılığını ve kuşaklar arası dayanışmayı hedeflemektedir (Koçdemir, 2002).

Sosyal devlet içerisinde sosyal hizmetlerin örgütlenmiş olması devletin sisteme kasıtlı müdahalesi anlamına gelmektedir. Sosyal devlet, bireyleri ve aileleri karşılaşma olasılığı yüksek sosyal risklere (işsizlik, hastalık, yaşlılık, gibi olumsuzluklara) karşı korumak ve bu riskleri en aza indirmeye yönelik çalışmaları yapmakla yükümlüdür. Bu sorumluluğun bir sonucu olarak toplumun bütün kesimleri arasında eşitliğin ve hakça paylaşımın oluşmasının önündeki engelleri de kaldırmakla görevlidir. Ayrıca sosyal devlet vatandaşlarına asgari düzeyde bir gelir ve daha iyi yaşam koşullarına sahip olma olanaklarını da sağlamalıdır (Briggs, 2009).

Sosyal devlet kavramının yaygın olarak kullanımı II. Dünya Savaşı sonrası 1945 - 1975 yılları arasında olmuştur. Sosyal devlet kavramına ilişkin çok çeşitli tanımlamalar



söz konusu olmasına rağmen bu tanımlamaların ortak prensiplerinin Glennerster tarafından (2000) iyi bir özetlenmesi yapılmıştır (Artan, 2011).

Sonuç olarak sosyal devlet sosyal ve ekonomik yapıyı düzenleyici bir role sahiptir. Sosyal devlet; eğitim, sağlık, işsizlik gibi sosyal sorunların ortadan kaldırılması noktasında sosyal hizmet politikaları geliştirerek profesyonel müdahalelerde bulunan; ayrıca vatandaşlarına günün yaşam koşullarına uygun standartları sağlamayı ve bunu geliştirmeyi hedefleyen bir devleti ifade etmektedir (Artan, 2011).

Sosyal devlet kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için sosyal devletin sosyal risk önleme araçları olan sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetler üzerinden incelenmesi gerekmektedir. Ancak sosyal sigorta uygulamaları, araştırma kapsamı dışında yer almaktadır. Ayrıca sosyal yardım hizmetlerini sosyal hizmetlerin uygulama ve hizmet alanı olarak da ele almak mümkündür. Sosyal hizmet mesleği ruhsal ve bedensel sağlığı yerinde olan ancak çeşitli sosyal ve ekonomik nedenlerle kendi kendine yetemez duruma gelmiş insanların kendi kendine yeterli hale gelmesini sağlamada sosyal yardımlardan yararlanabilmektedir (Çengelci, 1993).

Bu tanımlardan hareket ile sosyal devletin, bireysel ve sınıfsal haklar ve pozisyonlar arasında dengeleyici, dengeleyici olduğu kadar planlayıcı ve girişimci bir özne olduğu da ortaya çıkmaktadır. Devlet bu yolla, kendini oluşturan en temel öge olan birey-yurttaş ile geniş çerçevede ve olumlu bir etkileşime girmekte, devlet-birey-yurttaş bilinci gelişmekte; bu da devletin varlığını ve sürekliliğini pekiştirmektedir. Sosyal devlet, meşruiyetini geniş sınıfsal kesimler vasıtasıyla geniş bir tabana yaymakta, anayasa vasıtasıyla da meşruiyetini en temel bir hukuki zemine çekmekte, toplumsal işleyişin aynı anda özünü ve çerçevesini belirlemektedir. Diğer taraftan devletlerin sosyal politikaları şudur ve şu şekilde uygulanmaktadır şeklinde bir yargıya varmak da mümkün değildir. Her dönemin sosyal politikaya olan bakış açısı değişim göstermiştir ve bunun devlet politikalarındaki yeri ve önemi farklı olmuştur.

### **3.2 Sosyal Hizmet**

Sosyal hizmet; insanların yaşam amaçlarını, stres ile mücadele etmelerini, özlem ve değerlerini gerçekleştirme becerilerini etkileyen insan ve çevresi arasındaki etkileşim ile ilgilidir.

Sosyal hizmet, sosyal güvenliğin bir aracı olarak sosyal sigortalar kapsamı dışında kalan kişilerin, sosyoekonomik kökenli sorunlarına karşı önleyici, iyileştirici ve ıslah edici bir fonksiyonu yerine getirmektedir (Şenocak, 2002). Sosyal hizmet dendiğinde,

genellikle bir başkasına sosyal yönden yardım etme, katkı sağlama anlaşılmaktadır. Mesleki anlamda sosyal hizmet ise, kamu ya da özel kuruluşlar tarafından, kişi, grup ve toplulukların sorunlarını çözmeleri, asgari ekonomik ve sosyal iyiliğe kavuşmaları için kişisel ve ticari kazanç amacı gütmeksizin sağlanan yardım ve destek verme işi olarak ifade edildiği gibi (Koşar, 1992) çeşitli sosyal alanlarda ihtiyaç sahibi olanlara yapılan ve maddi olmayan yardımlar olarak da ifade edilmektedir.

Sosyal hizmet, resmi, yarı resmi ve gönüllü etkinliklerle özel gereksinimli grupların bakımlarını korunmalarını iş edinen, insanların yardımsız çözemedikleri bireysel ve toplumsal sorunların çözümü için geliştirilen sistemli, düzenli ve sürekli faaliyetlerdir.

Toplumun birçok kesimi çeşitli sigorta yöntemleriyle korunmaya alınırken bir kısmı da sosyal korumanın kapsamı dışında kalmaktadır. Sosyal güvenlik, toplumun sosyal koruma kapsamı dışında kalan kısmını çeşitli yöntemlerle sosyal hukuk kapsamına alır (Yazıcı, 2013).

Bu bağlamda, sosyal hizmetler kişinin kendi elinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşmüş bedenen veya ruhen engelli bir hale gelmiş kişilere insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilecekleri sosyal ortamın yaratılmasını amaçlamaktadır (Akı ve Taştekel, 1989). Özel gereksinim gruplarının bakım ve korunmaları toplumun sorumluluğunun bir parçasıdır. Çünkü özel gereksinim gruplarının kendi bakımlarını, korunmalarını tek başına veya başkasının yardımı olmadan çözemeyecekleri açıktır. Buradan hareketle sosyal hizmetler, kamusal, yarı kamusal ve gönüllü etkinliklerle, kişisel ve sosyal sorunların çözümünü iş edinen insanların, başkalarının sorunlarını çözebilmek için geliştirdikleri düzenli ve sürekli etkinliklerdir (Erkan, 2008). Ayrıca, sosyal hizmetler; kişi grup ve toplulukların çevre ve yapısından kaynaklanan veya kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ile eşitsizlikleri gidermek, değişen koşullara bağlı olarak ortaya çıkan sorunları önlemek için insan kaynaklarını geliştirerek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen hizmet ve programları kapsayan bir alandır (Dilik, 1980). Sosyal hizmet, sanayileşen ve kentleşen toplum yapısının sorunlarının çözümünde yetersiz kalınmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmış bilimsel bir yaklaşımdır. Bu anlamda sosyal hizmetin ortaya çıkışı sosyal adalet ve sosyal hakların gelişmesiyle doğrudan ilişkilidir.

Sosyal hizmet, her ülkenin sosyoekonomik koşulları ve gelişmişlik derecesiyle bağlantılı olarak farklı içerik ve anlamlar (Demirbilek, 2009) ile değişik uygulama yöntemlerine sahip bulunmaktadır. Toplumda yaşayan kişilerin refahı ile içinde

buldukları toplumun refahı arasında denge kurmayı; kişi, grup ve toplulukların toplumsal, zihinsel ve fiziksel olarak mümkün olan en yüksek refah düzeyine erişmelerini sağlayacak yardım yollarını aramayı amaçlayan (Okçay, 1994) ve çeşitli hizmet alanlarını belirleyen sosyal hizmet kavramı değişik şekillerde ifade edilmektedir.

Benzer bir tanım ise, "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Hakkında Kanun Tasarısı"nın 3. maddesinde yer almaktadır. Buna göre sosyal hizmet, "insanların kendi bünye veya şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi ve manevi yoksunluklarının giderilmesine, ihtiyaçlarının karşılanmasına, insanların kendi kendilerine yeterli hale gelmesine ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesine, aile ilişkilerinin güçlenmesine, birey, aile, grup ve toplumun sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerine yardımcı olmak, insanların yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen koruyucu, önleyici, destekleyici, çözümleyici, değiştirici, geliştirici, iyileştirici ve rehabilite edici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünü"dür.

Benzer bir yaklaşımda ise, sosyal hizmetler; kişi, grup ve toplulukların sosyal fonksiyonlarını sağlama yönünde yeteneklerini geliştirici veya bu kişi grup ve toplulukları eski güçlerine kavuşturmak için onlara yardımcı olmayı amaçlayan ve bu amaca yönelik sosyal koşulları sağlayan faaliyetler (Yener, 1996) olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere sosyal hizmetler, insanların kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve eşitsizlikleri ortadan kaldırmak, değişen koşullara göre ortaya çıkan sorunları çözümlenmek, kişi, aile ve toplumun refahını sağlamak amacıyla yeniden düzenlenen ve ihtiyaca göre şekillenen hizmet programlarıdır.

Sosyal hizmetler bu programlarla sadece muhtaç kişilere, yoksullara ve korunmaya muhtaç gruplara yardım ve hizmet götürmekle kalmamış, aynı zamanda Türkiye'de 1960'lı yıllardan itibaren kurumsallaşmış ve insan kaynağının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması ve yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi dengeli bir toplumsal kalkınma stratejisinin asli unsurlarını kapsayacak içerik kazanmıştır. Dengeli bir toplumsal kalkınma çerçevesinde anlam kazanan sosyal hizmetlerin, koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici, destekleyici ve geliştirici amaçları ön plana çıkarılmıştır (Özbek, 2006). Bu bağlamda sosyal hizmetler, kişinin ve grupların kalkınma sürecinden yararlanmalarını ve bu sürece katkıda bulunmalarını sağlamayı amaçladığını söyleyebiliriz.

İnsanların sorun çözüme ve sorunlarla baş etme kapasitelerini geliştirmenin, onları kendilerine hizmet ve şanslar tanıyan sistemler ile ilişkilendirmenin, bu sistemlerin etkili ve insancıl çalışmasını geliştirmek sosyal hizmetlerin amaçları arasındadır. Konuya bu açıdan bakıldığında sosyal hizmet; kişileri toplumsal, ruhsal ve fiziksel açılardan mümkün olan en yüksek refah düzeyine erdirtirebilmek için yardım yolları aramakta, beden ve ruh sağlıklarını bozan, kişileri acze düşüren ve anti-sosyal davranışlara yol açan sosyoekonomik sorunları çözmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda, sosyal hizmet uygulamalarının esas amacı, kişilerin refahı ile içinde yaşadıkları toplumun refahı arasında denge kurmak şeklinde ifade edilebilir. Bir başka ifadeyle, yardımlaşma ve dayanışma yoluyla kişileri ve dolayısıyla toplumu yüksek bir refah düzeyine ulaştırmak sosyal hizmetlerin ana hedefidir (Arı ve Taştekil, 1989). Ayrıca, sosyal hizmet programlarını uygulayacak sosyal politikanın geliştirilmesine ve işletilmesine katkı vermenin de sosyal hizmetlerin amaçları arasında olduğu söylenebilir.

Bununla beraber, sosyal hizmetin; kişilerin gelişme ve toplumun değişen koşullarına uyum sağlamalarına yardımcı olmak, kişilerin, refahlarını sağlamak ve toplumsal değişmeyi etkilemek, kişinin sosyal işlevselliğini engelleyen faktörleri ortadan kaldırmak gibi amaçları da vardır. Bu hedeflere de ancak sosyal hizmet uygulamaları ile ulaşılabilir. Bütün bunlar bir arada değerlendirildiğinde, sosyal hizmetlerin; teknolojik gelişmeyi insanlara yararlı hale getirme yani insancılaştırma, toplumları sosyalleştirme amaçlarının da bulunduğu görülmektedir (Asan, 2004). Böylelikle kişilerin refahı sağlandığında toplumunda huzuru artacak, sosyoekonomik düzeyinin de gelişme göstereceğini söyleyebiliriz.

Sosyal hizmetler, insanların beden ve ruh sağlığını bozan, yoksunluk yaratan ve anti sosyal davranışlara yol açan sosyoekonomik durumları çözmek için toplumsal güçleri harekete geçirmeye çalışan (Okçay, 1994), konu olarak insanı ele alan ve onun korunmasına-geliştirilmesine yönelik etkinlikler olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, sosyal hizmet sosyal güvenliğin sağlanmasında bir yöntem olarak yer alır ancak sosyal güvenlik sisteminin karşılığı olarak kullanılamaz. Buna karşın, sosyal hizmetler çalışma yaşamı dışındaki sorunlara ve özellikle de bu sorunlardan sosyoekonomik olanlara karşı önleyici ve rehabilite edici bir işlev görmektedir. Kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan sosyal hizmetler bu işlevlerini yerine getirirken kâr amacı gütmeyen, yardıma ve korunmaya muhtaç kişilere belirli ölçü ve koşullar içinde ilgili kuruluşlar tarafından sunulmaktadır (Arı ve Taştekil, 1989).

Sosyal hukukun bir dalı olarak sosyal sigorta ve sosyal tazmin müesseselerinden yararlanamayan ihtiyaç sahiplerini kapsayan sosyal hizmetler, prensip olarak sosyal yardımlardan yararlananları kapsam dışında bırakmıştır. Ancak, sosyal güvenlik yöntemlerinden birinin sağladığı imkânlar yoksulluğu istenilen düzeyde ortadan kaldıramamış ise, bir diğer yöntem devreye sokulmaktadır(Sözer, 1998). Sosyal yardım ve tazminde olduğu gibi sosyal hizmetlerin finansmanı da genel bütçeden yapılan hazine yardımı ile sağlanmaktadır (Gerek ve Oral, 2004).

Sosyal hizmet sadece sorunları olan müracaatçılara yardımcı olmak üzere çeşitli olanaklar sağlamakla kalmaz, kişi ya da grupların muhtaç hale gelmelerine ve çevrelerine uyum sağlayamamalarına neden olan koşulların geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için de çaba gösterir (Şenocak, 2009). Sonuç olarak sosyal hizmet, sosyal güvenlikte olduğu gibi dinamik bir yapıya sahiptir. Toplumsal hareketlilik ve değişime bağlı olarak insanların gereksinimlerini karşılamak için yeni sosyal hizmet alanları oluşturulmaktadır (Akkaya, 2000).

Sosyal hizmetin uygulanma alanları burada genel hatlarıyla açıklanmakta olup toplumların sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar gösterebilmektedir. Sosyal hizmet uygulanma alanlarının belirlenmesi devletlerin refah sistemleriyle de yakından ilişkilidir. Ancak 1980 sonrası yaşanan yeni süreçte iletişim, teknoloji, ulaşım, ekonomik ve kültürel yakınlaşmalar sosyal hizmet ilgi alanlarının da 21. yüzyılda küresel düzeyde benzerlikler göstermesine neden olmaktadır. Bütün bu gelişmeler kapsamında sosyal hizmet uygulama alanları aşağıdaki şekilde öncelik sırası olmaksızın oluşturulmaya çalışılmıştır.

### **3.2.1 Tarihsel gelişim**

Tarih boyunca hümanist bir yaklaşımla ya da dini gerekçelerle yaşlılara, engellilere, kimsesizlere, yoksullara vb. ihtiyaç sahiplerine yönelik sosyal hizmetler üretilmiştir. Ancak Sanayi Devrimi ile sosyal ve ekonomik koşullarda yaşanan hızlı değişimler sosyal hizmetlerin de farklı bir boyut kazanmasını zorunlu hale getirmiştir. Sanayi Devrimi ve kapitalist sistemin beraberinde getirdiği yeni sosyal sorunların çözümünde alışlagelmiş dini ve hayırsever sosyal hizmet yaklaşımlarının yetersiz kalması günümüzdeki anlamıyla sosyal hizmetin bir bilim ve meslek olarak sosyal adalet ve sosyal hak ekseninde ele alınmasına yol açmıştır.

Sanayileşmiş Batı ülkelerinde bugünkü haliyle sosyal hizmet biliminin ve mesleğinin ortaya çıkışı sosyal refah kurumlarının gelişiminden sonradır. Sosyal hizmet, sanayileşen ve kentleşen toplum yapısının sorunlarının çözümünde yetersiz

kalinmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmış bilimsel bir yaklaşımdır (Şahin, 2000). Bu anlamda sosyal hizmetin ortaya çıkışı sosyal adalet ve sosyal hakların gelişmesiyle doğrudan ilişkilidir.

Sosyal hizmetlerin ve korunmaya muhtaç çocukların korunmasına ilişkin tarihsel gelişim iki aşamada değerlendirilecektir. Bunlardan ilki genel olarak, ikincisi ise, Türkiye açısından yapılan değerlendirmedir (Yazıcı, 2013).

Sosyal hizmetin, sosyal güvenlik ve sosyal politikayla yakın bir ilişkisi ve etkileşimi vardır. Bu nedenle, sosyal hizmetlerin tarihsel gelişimini sosyal güvenliğin gelişimiyle paralel ele almak yanlış olmaz. Sosyal güvenliğin gelişiminde önemli tarihsel süreçlerden söz edilebilir. Bu süreçlerde, özellikle Avrupa'da yaşanan dönüşümler ve buna bağlı olarak meydana gelen sosyoekonomik değişimler başat rol oynamıştır. Bu bağlamda, Fransız Devrimi ile İngiltere'deki Sanayi Devrimi toplumsal dönüşümlerin öncüleri olmuştur (Demirbilek, 2009).

Söz konusu Devrimler öncesinde Avrupa ve diğer toplumlarda, henüz kurumsallaşmanın olmadığı, yoksullar ve ihtiyaç sahibi kişilerin korunmasının daha çok dini karakterli olduğu görülmektedir. Ulus devletlerin gelişiminden önce, özellikle kabileler, derebeyleri, topluluklar ve cemaatler farklı doktrinleri kabul etmelerine rağmen her zaman kendi taraftarlarına veya dezavantajlı durumda bulunanlara sosyal politikaların değişik yöntemlerini sağlamışlardır. Bu bağlamda, geleneksel olarak dinlerin ilgisi sosyal politikanın tarihsel merkezinde daima var olmuştur. Farklı bölgelerde ve farklı kültürlerde değişik sosyal refah programlarının geliştiği tartışmaları yapılmaktadır. Özellikle ulus devletlerin yükselmesinden sonra, sosyal politika tarihinin en önemli hukuksal düzenlemesi 1601 de İngiltere'de yürürlüğe konulan "Yoksullar Kanunu"dur. Bugün Amerika ve Avrupa sosyal politika ve sosyal hizmetlerinin pek çok programı bu yasanın ana ilkelerini içermektedir (Ginsberg ve Cribbs, 2005). Böylece, hükümetin sosyal hizmet konusundaki sorumluluğunun çerçevesi çizilmiştir. Fransız Devriminin, devlet ile kişi arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı kazandırması sosyal hizmetlerin sadece yoksulluk üzerinden değerlendirilmesi değil, değişik bir yardım anlayışını da ortaya çıkarmıştır (Demirbilek, 2009).

Kimstesiz veya korunmaya muhtaç çocuklar için sunulan geleneksel hizmetlerin uzun bir geçmişi bulunmasına rağmen, kurumsal anlamda sosyal hizmetlerin gerçekleştirildiği ilk kanun olması bakımından "Yoksullar Kanunu" dikkat çekicidir. Ana-baba veya yakınları tarafından bakılamayan çocuklar daha önceleri manastırlarda bakılırken, söz konusu kanun ile çocukların yün tezgâhlarında çıkar

olarak çalıştırılmaları sağlanmıştır. Bununla birlikte, erkek çocukların 24, kız çocukların ise, 21 yaşına ya da evleninceye kadar bakılmaları öngörülmüştür. İngiltere’de başlayan bu hizmet Amerika’da korunmaya muhtaç çocuklar için ıracıklık sistemini getirmiş ve sistem 19. yüzyıla kadar devam etmiştir. ıracıklığın dışında Almhouse adı verilen yardım evlerinde de çok sayıda çocuğa bakım verilmiştir. Almhouse’larda yaşayan çocukların, karanlık, aşırı kalabalık ve kirli odalarda kaldığı, kendilerine yeteri derecede yiyecek ve giyecek verilmediği gözlenmiştir. Almhouse’larda çocukların yanı sıra fiziksel ve ruhsal sorunları olan yetişkinler de kalmıştır. Sadece ocuklara hizmet veren yetimhaneler ise, daha sonra faaliyete geçmiştir (Akbulut, 2006). Söz konusu dönemde, Almhouse’larda kalan çocukların hastalıklara yakalanma ve ölme risklerinin yüksek olduğu, bu kurumlardan ayrıldıktan sonra ise, toplum yaşamına uyum sağlama güçlüklerinden söz edilmektedir (Erkan, 1995).

20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde ise, korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler; parasal yardım, ocuk bakım hizmetleri ve ocuk yerleştirme hizmetleri olmak üzere farklı boyutlar kazanmış, verilen hizmetler sürekli değerlendirme ve incelemeye tabi tutulmuştur (Erol vd., 2005). İlk dönemlerden farklı olarak modern kurum bakım yöntemlerinde küçük gruplar halinde yaşama, sağlıklı ve düzenli bakım ile çocukların kişilik özelliklerine ve kişisel bağımsızlıklarının gelişmesine uygun ortamların oluşturulması hedeflenmiştir. Böylece, ocukların ev havası verilmiş kurumlarda, alanında yetişmiş sosyal hizmet görevlileri tarafından bakılması ve yetiştirilmesi aşamasına geçilmiştir. Buna bağlı olarak kuramların fiziki konumlarında da düzenlemeler yapılmıştır. Kuramların yemek salonlarındaki büyük masalar, yerini küçük masalara bırakmıştır. Mobilyalar, ocukların kendilerini daha rahat hissedeceği ve kişisel eşyalarını koyacağı bir Şekilde hazırlanmıştır (Akbulut, 2006). Böylece, ocukların kendilerini evlerindeki gibi hissetmeleri duygusu verilmeye çalışılmıştır.

Dünyada yaygın olarak başlatılan ilk bakım modeli ocuk yuvası ve yetiştirme yurdu gibi isimlerle anılan kurum bakımıdır. Çocukların bakım ve korunma altına alındığı yerler, bebek evleri, ocuk yurtları, ocuk köyleri, koruyucu aile ve evlat edindirme modelleridir. 20. yüzyılın ortalarında korunmaya muhtaç çocuklara verilen hizmetlerin olumlu ve olumsuz yanlarının değerlendirilmesi, çocukların rselenmelerini asgari seviyeye indirecek çalışmaların yapılması ocuk refah alanının temel amacı haline gelmiştir. Dolayısıyla, kurum bakımında, yöntem değişiklikleri kabul edilmiştir. Buna göre, büyük ve kalabalık kurum bakımının yanında, daha az çocuğun, bir anne ve yardımcısının kaldığı aile grup evleri ile iki üç ailenin bir arada bulunduğu, anne ve

yardımcı ya da evli bir çiftin gözetimindeki grup evlerine öncelik verilmiştir. Ayrıca, bu süreçte ailelerin yoksulluk ve işsizlik durumlarında çocukların bakıldığı “geçici, yatılı yardım kurumları” ile kurum bakımına kesin yerleştirme işlemi yapılmadan önce çocukların geçici süreyle bakıldığı, “dinlenme evleri” yer almıştır (Yazıcı, 2013).

21. yüzyılın ilk on yılında, AB ülkeleri ve ABD başta olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan birçok dünya ülkesinde yüzyılını yeni doldurmuş bir sosyal hizmet bilimi gelişmeye devam etmektedir. Hayırseverlere ve dini kurumlara dayalı olarak gelişen sosyal hizmetler, 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak mesleki bir disiplinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Sosyal hizmet, evrensel değerlere sahip bir meslek ve disiplin olarak, dünyada yaşanan sosyal ve ekonomik değişimlere paralel yeni boyutlar kazanmakta ve diğer disiplinlerle karşılıklı etkileşim içerisinde kendini geliştirmektedir.

Korunmaya muhtaç çocuklara verilen bakım yöntemleri her ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına göre değişiklik göstermektedir. Gelişmiş ülkelerin aksine, özellikle üçüncü dünya ülkeleri başta olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde ise, korunmaya muhtaç çocukların büyük çoğunluğuna halen çocuk yuvaları ya da yetiştirme yurtlarında bakılmaktadır. Ancak, söz konusu bu ülkelerde de yavaş yavaş daha büyük ve kalabalık kurumlardan daha küçük bakım evlerine doğru bir geçiş söz konusudur (Yazıcı, 2012).

Türkiye’de sosyal hizmet uygulamalarının köklü bir geçmişi bulunmaktadır. Bu geçmişe bakıldığında sosyal hizmetin öncelikle daha çok dini karakterli, hayırseverlik yönü ağır basan ve geleneksel yardımlaşma çerçevesinde vatandaşlar tarafından gönüllü bir şekilde sunulduğu görülmektedir. Kurumlaşma ise, daha sonra ve daha çok vakıflar çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik sosyal hizmetlerin sunumunu, Türkiye’de Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki devrede incelemek mümkündür (Yazıcı, 2013).

Dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de sosyal hizmet uygulamalarının eski bir tarihi vardır (Erol vd., 2005). Ancak, Türkiye’de yüzyıllar boyunca sosyal hizmet motifli eylemler, hayırsever kişiler tarafından meydana getirilen vakıfların hizmet alanı içinde kalmış, devletin koruyuculuğuna ve müdahalesine gereksinim duyulmamıştır. Sosyal hizmetin geleneksel kurumları olarak hayrat vakıfları, özellikle bazı Osmanlı hükümdarlarının kurmuş olduğu yetimhaneler sayesinde bir kısım kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocukların korunması hususunda dini emirlerin ve şefkat duygularının gereğine uygun hizmetler vermişlerdir (Yazıcı, 2013).



Sosyal hizmet olarak eski Türk toplumlarında özellikle çocukların korunmasıyla ilgili çeşitli hususlara yer verilmiş olduğu yapılan arkeolojik kazılarda çıkan belgelerde görülmüştür. Milattan önceki (M.Ö.) çağlarda yaşamış Sümerlere ait kalıntılarda ve yapılan kazılarda çocukların korunmasıyla ilgili hükümlere rastlanmıştır (Zevkliler, 1988).

Türklerin yaşadığı Orta Asya ve daha sonra yerleşmiş oldukları bölgelerde, kurmuş oldukları devletlerde gerek İslamiyetin kabulünden önce ve gerekse İslamiyetin kabulünden sonra, sosyal hizmetlerin daha çok dinsel etki ve vakıflar aracılığı ile sunulduğu anlaşılmaktadır. Eski Türk devletlerinde kimsesiz terk edilmiş ve suçlu çocuklar için özel kurumlar açılmış, söz konusu çocukların bu kurumlarda bakılma, çalıştırılma ve eğitime uygulamaları başlatılmıştır. Selçuklu Devleti zamanında mahalli düzeyde kalmış ve genişletilememiş birçok aşevi, yetimhane ve sağlık yurdu açılmış, bunların giderleri de yine vakıflar aracılığıyla karşılanmıştır (Taştekil, 1989).

Darüşşafaka kurulduğu 1872 yılından bu yana daha çok eğitimle ilgili olarak çocuklara yönelik sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmektedir.

Bir başka sosyal hizmet kurumu ise, Etfâl Hastanesidir. Söz konusu hastane, çocuklara ve darülacezeye hizmet vermek üzere kurulmuştur (Özbek, 2002). Darülaceze ise, kent yoksulları üzerindeki sosyal kontrolü artırmak, disiplini sağlamak ve bir hayır kurumu olarak öncelikle dilencilikle mücadele etme amacı gütmüştür. Bir başka ifadeyle, darülaceze; kimsesiz çocuklar ile geçimini ancak dilenmek suretiyle sağlayan sakat, hasta erkekler ve kadınları dilenmekten kurtarmak üzere inşa edilmiştir. Kurumun içerisinde kimsesiz bebekler için ırzahane/kreş, yetimhane, çalışacak durumda olanlara iş ve meslek kazandırmak için çeşitli imalathaneler, mekteb-i iptidai ile cami ve değişik cemaatler için kiliseler inşa edilmiştir. Bu girişimler söz konusu çocukların, meslek edinmeleri ve bu yolla topluma faydalı kişiler haline gelmelerini sağlamak şeklinde olmuştur (Özbek, 2002). Ancak, söz konusu dönemde devlet her ne kadar yatılı sanayi mektepleri aracılığıyla kimsesiz yetim çocukları koruma altına almaya çabalamış olsa da aile, devletin müdahale alanı dışında kalmıştır. Bu durum, korunmaya muhtaç çocukların, Maarif Nezaretine bağlı olarak kurulan Darüleytam Müdüriyet-i Umumiyesi bünyesinde doğrudan devletin koruması altına alınmasına kadar değişmemiştir.

Darüleytamların yanı sıra Osmanlı yönetim anlayışındaki duyarlılığa örnek olmak üzere Darülhayr-i Ali'den de bahsedilebilir. Küçük bir ilk "mektep" ve kimsesiz Müslüman sokak çocukları için bir tür yetimhane olan Darülhayr-i Ali'nin açılışı 1903

yılında gerçekleşmiştir. Darülhayr-i Ali öncelikle “işsiz güçsüz serseri dolaşan haneberduş gençlerle, korunmaya muhtaç oğlan çocuklar için” sanayi mekteplerine hazırlık niteliğinde bir yetimhane olarak düşünülmüştür. Eğitim süresi bir yıl hazırlık olmak üzere yedi yıl, öğrenime devam edecek öğrencilerin sayısı ise, 40 erkek ve 40 kız olmak üzere yılda seksen öğrenci olarak planlanmıştır. Ancak, Darülhayr-i Ali işlevsel olamamış ve 1909 yılında kapatılmıştır. Tuna valisi Mithat Paşa, 1860 Niş'te, 1864 yılında Sofya'da 1865 yılında ise, Rusçuk'ta Müslüman ve Hıristiyan kimsesiz ve yetim çocukların tahsil ve terbiyesi ile sanat öğretmek maksadıyla kurumlar açmış, bu kurumlara da islahhane veya sanayi mektebi ismini vermiştir (Yazıcı, 2013).

Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşına girmesi ile savaşın getirdiği sefalet, açlık, istilaya uğrayan yerlerdeki çocukların korunma ihtiyaçları Darüleytamları doğurmuştur. Yetimhane, yetimler evi ya da öksüzler yurdu anlamına gelen Darüleytamlardan ilki Sait Halim Paşa tarafından kuruma bağışlanan Bebek Yalısında hizmete girmiştir (Şenocak, 2002) . Daha sonraki yıllarda kamuoyu konuya ilgi göstererek Darüleytamları desteklemiştir. Bu ilgi ve destek kısa sürede Darüleytam'ların sayısını artırmıştır.

Savaşlar nedeniyle yetim sayısındaki artış devam edince buna bağlı olarak, Darüleytamların sayısı da artmıştır. Bir süre sonra savaşın getirdiği sıkıntılar artınca Darüleytamlar da ekonomik sıkıntılara düşmüş ve tedbir olarak bu kurumları mali bakımdan desteklemek için “Evladı Şüheda Vergisi” konulmuştur (Özbek, 2002). Ayrıca, bu dönemde doğu illerinde Kazım Karabekir Paşa'nın yetim çocukların tespiti, bakımı ve korunması ile bu çocukların meslek edinmeleri için yapmış olduğu çalışmalar bulunmaktadır (Çavuşoğlu, 2005).

Gerek Kurtuluş Savaşı ve gerekse Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında sosyal politikalara ilişkin yeni adımlar atılmış, Cumhuriyet seçkinlerinin, çocuk meselesini merkeze alan sosyal politika gündemlerinin uygulamaya geçirilmesinde Himaye-i Etfâl Cemiyeti önemli rol oynamıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde İstanbul Himaye-i Etfâl Cemiyeti 17 Ocak 1921'de padişah iradesiyle kamu yararına çalışan bir kuruluş olarak kabul edilmiştir (Özbek, 2002). Aynı yıl içerisinde Cumhuriyet Türkiye'sinin kurulma mücadelesi verilirken, Ankara'da da korunmaya muhtaç çocuklara yönelik önemli bir adım atılmış ve Atatürk'ün önerisiyle savaş mağdurları ve şehit çocuklarının korunması amacıyla 30 Haziran 1921 tarihinde Ankara Himaye-i Etfâl Cemiyeti isimli bir dernek kurulmuştur (Tomanbay, 1999).

Sonuç itibariyle, Osmanlı İmparatorluğu döneminde dinsel kurumlar yanında sosyal güvenlik ve sosyal hizmet ile ilgili en önemli mekanizmalar, lonca gibi meslek kuruluşları ile vakıflardır (Kongar, 1972). Ayrıca, Osmanlı İmparatorluğu döneminde esnaf loncalarının sigorta tekniğiyle çalışan “orta” ve “teavün” sandıkları oluşturdukları bilinmektedir (Eryiğit, 1998). Bununla birlikte, Osmanlı İmparatorluğunda uzun yıllar sosyal yardım ve sosyal hizmet-buna çocuğun korunması da dâhil olmak üzere- İslâm inancının sosyal adalet fikrine dayanan dini ve sosyal kurumlar tarafından yerine getirilmiştir. Osmanlı devletinde bu sosyal kurumlar çoğunlukla, yoksullara, kimsesiz, dul ve yetimlere, muhtaç ve engellilere yaşamının çeşitli evrelerinde yardım ve hizmette bulunmak üzere kurulan vakıflardır (İnan, 1980). Çünkü varlıklı ve hayırsever kişiler, özellikle taşınmaz mallarının gelirlerini, dini ve sosyal amaçlı hizmetlerin yerine getirilmesi için ya bu vakıflara finansman kaynağı olarak vermekte ya da söz konusu taşınmazları gelirleriyle birlikte vakıfların mülkiyetine bırakmaktaydılar (Şenocak, 2002). Ancak vakıflar, 19. yüzyıl boyunca sosyal yardım işlevlerini önemli ölçüde kaybetmiştir. Bu süreç boyunca Osmanlı padişahları hayır işleri için vakıf kurumlarına daha az ilgi göstermişlerdir. Öyle ki, 19 ve 20. yüzyılda, 1808 ve 1918 yılları arasında iktidar olan Osmanlı padişahları tarafından sadece 27 vakıf kurulmuştur (Özbek, 2002). Bir diğer ifadeyle, son dönem Osmanlı sosyal refah sisteminde vakıfların rolünün önemli ölçüde azaldığı görülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi Türkiye’de de esas itibariyle sosyal sigorta yöntemi üzerine oturmaktadır. Cumhuriyet döneminde ilk olarak 1923 yılında Ereğli havzasındaki maden işçilerine yönelik “Amele Birliği” adıyla ve sigorta tekniğiyle çalışacak bir sandık kurulmuştur (Eryiğit, 1998). Çocukların korunması da önce dernekler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, Osmanlı İmparatorluğunun son dönemleri ve Kurtuluş Savaşı’nın ilk yıllarında çocukları korumak için kurulmuş olan İstanbul Himaye-i Etfâl Cemiyeti ile Ankara Himaye-i Etfâl Cemiyetinin birleşmeleri için çaba gösterilmiş olsa da, bu çabalar sonuçsuz kalmıştır. Milli mücadelenin kazanılmasından sonra, Ankara Himaye-i Etfâl Cemiyeti, tıpkı kuruluşunda olduğu gibi kurulduktan sonra da Atatürk’ün desteğini alarak tüm ülke çapında örgütlenmiş ve faaliyetlerini devam ettirmiştir (Erol vd., 2005). Himaye-i Etfâl Cemiyetinin çocuk yuvalarına; annesiz, babasız, muhtaç çocuklarla, sosyal ahlâki ve ruhi nedenlerden ötürü anne-baba korumasından yoksun çocuklar alınmıştır (Çifçi, 2009). 1935 yılında dilde sadeleşme faaliyetleri çerçevesinde, Himaye-i Etfâl Cemiyetinin ismi “Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu” olarak değiştirilmiş ve kamu yararına çalışan dernek statüsünü kazanmıştır (Özbek, 2002).

Kanun, velayet hükümleri çerçevesindeki ana baba hak ve yükümlülüklerini belirlemiş, görevlerini yerine getirmeyen anne babalara toplum adına mahkemelerin müdahale edebileceğini ve ana babaya karşı çocukların korunabileceğini hüküm altına almıştır (Koşar, 1992).

1930 yılında ise, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu kabul edilmiş ve belediyelere sosyal hizmetlerle ilgili çeşitli görevler verilmiştir.

1949 yılında ise, 5387 sayılı “Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Söz konusu Kanun, bu alanda çıkarılan ilk kanun olması bakımından önemlidir (Zevkliler, 1988). 5387 sayılı Kanun Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığına çeşitli kanuni görev ve sorumluluklar vermiştir. Kanun, taşıdığı aksaklıklar yüzünden yedi yıl gibi kısa bir süre yürürlükte kalmıştır. Söz konusu kanunun yürürlükten kaldırılmasına gerekçe olarak Milli Eğitim Bakanlığının kanunla verilen görevleri yerine getirmemesi ve mahalli idarelerin de mali imkânlarının yetersiz kalması gösterilmiştir (Şenocak, 2002). Dolayısıyla, 5387 sayılı Kanun korunmaya muhtaç çocukların korunma ve bakımları ile yetiştirme yurtları için Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları ile belediyelerin yurt açmaları için bütçelerine ödenek koymalarını kabul etmiş; ancak, ne anılan bakanlıklar ne de yerel yönetimler bu görevini yerine getirmişlerdir.

1957 yılında 5387 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun, 6972 sayılı “Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmıştır. 6972 sayılı Kanun ile korunmaya muhtaç çocukların korunmasına yönelik sosyal hizmetler biraz daha farklı bir anlayış ile ele alınmıştır. 5387 sayılı Kanun korunmaya muhtaç çocuklara verilecek hizmetleri merkezi idareye ait kamu kuruluşları arasında bölüştürmüştü iken, 6972 sayılı Kanun bu bölünmeye “Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri” ni de dâhil etmiştir (Çengelci, 1998).

Türkiye’de kurumsal anlamda korunmaya muhtaç çocuklara hizmet veren Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu 1983 yılına kadar dernek statüsünde gönüllü bir kuruluş olarak faaliyet göstermiştir. Söz konusu Kurum, 24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu”nun kabulü ile dernek statüsünden çıkarılmış ve faaliyetleri yeniden düzenlenerek sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren katma bütçeli bir kuruluş haline getirilmiştir (Çengelci, 1998). Ancak, devlet kamu hizmeti olarak üstlendiği alanlardaki toplumsal ihtiyacı karşılayacak hizmetleri bizzat kendisi yerine getirdiği gibi toplumsal ihtiyacı karşılayacak mal ve hizmet üretimini piyasa aktörlerinden birine de bırakabilir (Altan ve Şişman, 2003).

Bir başka ifadeyle, sosyal hizmet uygulamaları, yardıma ve korunmaya muhtaç kimselere yönelik olarak hem devlet hem de gönüllü kuruluşların birlikte ve sistemli bir biçimde yürüttükleri çalışmalardan oluşmaktadır. Bu bağlamda, sosyal hizmetler, yalnızca gönüllü veya resmi bir çaba olmayıp her ikisinin işbirliği ile gerçekleştirilen hizmetlerdir. Sosyal hizmetlere bu açıdan bakıldığında; sosyal hizmet uygulamalarında kişisel karar ve isteklerin doğrudan bir rolü bulunmamaktadır. Daha açık bir ifadeyle, sosyal hizmet uygulamaları ihtiyaç sahiplerine kişinin isteğine göre değil kanunların öngördüğü şekilde ve sosyal çalışmacının vereceği rapor doğrultusunda uygulanmaktadır (Şenocak, 2002).

Kişinin sosyal işlevselliğini, kendi kapasite ve yetenekleri ölçüsünde en yüksek düzeye erdirmeyi ve toplumun kaynaklarını, kişinin gelişmesine olanak sağlayacak biçimde düzenlemeyi amaçlayan sosyal güvenlik yöntemleri, sosyal refah alanının en önemli araçlarıdır. Bu araçlarla hedeflenen amaç; aile yaşamını güçlendirmek, sosyal ve ekonomik yoksunluk içinde bulunanları devletin korumasına almak, değişen koşullara bu kişilerin uyumunu sağlamak ve ulusal kaynakları halkın refahına yöneltmektir. Bu amaca erişmede sosyal hizmetler büyük rol oynamaktadır. Sosyal hizmetlerin düzenli bir biçimde ve ulusal kalkınma hedeflerine uygun olarak yürütülmesi için bir politikanın kabul edilmesi gerekmektedir. Böyle bir politikanın genel çerçevesi 1982 Anayasasında çizilmiştir (Yazıcı, 2013).

Yukarıda da ifade edildiği gibi sosyal hizmetler, Türkiye’de devletin sorumluluğu, denetim ve gözetimi altında hem merkezi yönetim, hem yerel yönetimler hem de bunların yanı sıra özel ve gönüllü kuruluşlar tarafından sunulmaktadır. Özel ve gönüllü kuruluşlar dernek veya vakıf olarak faaliyet göstermektedir. Dernek veya vakıfların amaçları kuruluş tüzükleri veya vakıf senetlerinde belirtilmiştir. Bu kuruluşların bu hizmetlerden gelir elde etmeleri veya devletten yardım almaları söz konusu değildir (Gerek ve Oral, 2004). Dernek veya vakıflar ancak kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirlerle veya kendilerine yapılan bağışlarla hizmetlerini sürdürmektedirler.

İşletmelerin hem ekonomik hem de sosyal amaçları vardır. Günümüzde, işletmelerin ekonomik olarak tek sorumluluklarının kârlarını artırmak olduğu görüşü yerini değişime bırakmış, işletmelerin kârlarını artırmalarının yanı sıra başka sorumluluk alanlarının da olduğu görüşü yerleşmeye başlamıştır. Bu sorumluluklar yasal, ekonomik, ahlâki ve gönüllü sorumluluklardır. Gönüllü sorumluluk işletmelerin hayırsever faaliyetler içerisinde bulunup, sosyal sorumluluk projelerine destek vermesini ifade etmektedir (Çerik ve Özarslan, 2008). Ayrıca, sosyal sorumluluk mağdur ve güçsüz durumda olanların yararına hareket etmek, onların tarafında

olmak, onları savunmak ve yardım etmektir. Bu anlamda, sosyal sorumluluk, dayanışma esasını yerine getirmektedir. Dezavantajlı durumda bulunmayanların dezavantajlı kesimlere karşı sorumluluğu bulunmaktadır ve sahip olunanların paylaşılması başkalarının yararına kullanılması aynı zamanda toplumsal sorumluluğun bir gereğidir. Bu nedendir ki, köklerini, devlet-vatandaş arasındaki karşılıklı yükümlülükleri açıklayan sosyal sözleşme teorisinden alan şirket sosyal sorumluluğu, tüm insanlığın ihtiyaçlarını gideren ekonomik birimler olarak işletmelerin topluma karşı birtakım sorumluluklar taşıması gerektiği fikrine dayandırılmıştır (Akyıldız, 2007).

Günümüzde, devletin ekonomik yaşamdaki işlevleri sınırlandırılırken, toplum üzerindeki denetim görevleri devam etmektedir. Sosyal sorumluluk bilinci ile hareket eden işletmeler çevresi tarafından saygın olarak kabul edilmekte ve sivil toplum örgütleri ile topluma katkıda bulunan projelere imza atmaktadırlar (Nalbant, 2005). İşletmeler veya özel sektör, sosyal sorumluluk ilkesi kapsamında çeşitli kampanyalarla sosyal hizmet sunumuna katkıda bulunduğu gibi asıl faaliyet alanı olarak da sosyal hizmet sunarlar. Özel Rehabilitasyon merkezleri, yaşlı bakım evleri, huzurevleri, aile danışma merkezleri gibi hizmetler devletin denetim ve gözetiminde özel sektörün asıl faaliyet alanı olarak sunduğu sosyal hizmetlerden bazılarıdır (Yazıcı, 2013).

### **3.2.2 Kamu sektörü**

Günümüzde, çağdaş toplumlarda sosyal adaleti ve sosyal güvenliği sağlama görevi esas olarak devlete aittir. Devlet, vatandaşlarının sosyal ve ekonomik refah düzeylerini sosyal güvenlik kuruluşlarıyla yürütmesi ile birlikte, bu uygulamanın tek bir kişiyi bile dışarıda bırakmadan tüm vatandaşları kapsayacak şekilde yürütülmesi mümkün olmamaktadır (Bozkuş, 2009: 59). Bu nedenle, herhangi bir durumdan dolayı sosyal güvenlik koruması altına alınamayan yardıma muhtaç kişilerin, farklı özellik ve nitelikteki diğer bazı kurum ve kuruluşlarca korunup gözetilmesi durumu söz konusu olmaktadır.

Türkiye tarihinin doğrudan kamu tarafından yapılan, kapsamı belirgin modern anlamda ilk sosyal yardım uygulaması '65 Yaş Aylığı' olarak bilinen hukuki düzenlemelerdir. 1976 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile (2022 sayılı Kanun) "65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması" yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kapsamına (2005 yılı değişiklikleri ile) "65 yaşını doldurmadığı halde başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde malul olduklarını tam teşekküllü hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu

ile kanıtlayanlarla, uygun bir işe yerleştirilemeyen engelliler” de girmektedir (Metin, 2011: 186). Dolayısıyla yapılan bu son değişiklik ile sadece yaşlıları kapsayan bir düzenleme olmayıp, ayrıca engellileri de belli bir ölçüde kapsam altına almaktadır.

Sosyal yardımlaşma konusuna kaynak ayrılarak kalıcı zmler getirmek amacıyla 29.05.1986 günlü, 3294 sayılı Yasa ile yoksul durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olanlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak gelir dağılımında adaleti sağlamak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmek için, Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur (2009-2013 Stratejik Plan, 2008: 35).Fonu Kurulu güncel haliyle, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanının başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri, Maliye ve Sağlık Bakanlıklarının Msteşarları ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşur (Sosyal Yardım Gelişimi. 2014).

Sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonunun gelirleri ise (Madde 4):

- Kanun ve kararnemelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktardan,
- Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının %2,8' inden,
- Trafik para cezası hasılatının yarısından,
- Radyo ve Televizyon st Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak % 15'lik miktardan,
- Btye konulacak ödeneklerden,
- Her nevi bağış, yardımlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Kamu hizmeti olarak devlet tarafından yerine getirilen sosyal hizmetler hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimler, kapsam bakımından yoksulluk koşuluna bağlı olarak herkese, yoksulluk koşulu dışında ise, sosyal bakımdan korunmaya muhtaç olan kişi ve gruplara sosyal hizmet sunmaktadırlar (Szer, 1998).

### 3.2.3 Merkezi yönetim

Merkezi idare bünyesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Vakıflar Genel Müdürlüğü; kadınlara, yoksullara ve ayrıca korunmaya muhtaç kişilere hizmet sunmakla yükümlüdürler. Bununla birlikte, merkezi nitelikli Milli Eğitim Bakanlığı özel eğitime muhtaç çocuklar için, Sağlık Bakanlığı ise, tüm halkın ve özellikle yoksulların sağlık hizmetleri için görevlendirilmiştir (Sözer, 1998).

Sosyal yardımların devletin merkezi kurumlarınca yapılması, kamusal sosyal yardım olarak ifade edilmektedir. Kamusal sosyal yardımların en başat özeliği finansörlüğünün tamamının devlete ait olmasıdır. Kamusal sosyal yardımlar filantropik, keyfiyet ya da yardımseverlik anlayışıyla değil de bazı hukuki dayanaklara ilişkin gerçekleştirilmekte, kısaca ifade etmek gerekirse kamusal sosyal yardımlar bireysel hak olarak görülmektedir.

Türkiye’de kamusal sosyal yardımlar denildiğinde akla bazı kuruluşlar ve yasal düzenlemeler gelmelidir. Bunların bir kısmı yakın zamanda 633 Sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kurularak tek çatı altında toplanmaya çalışılmışsa da tam anlamıyla bir araya getirilememiş hala hali hazırda bu yardımların tümünü içeren tasarılar düzenlenmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü kurulmuş olup bu genel müdürlüğün çoğu sosyal yardım faaliyetleri il ve ilçelerde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamusal sosyal yardımlar Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın bünyesindeki yardımların haricinde, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Emekli Sandığı (2022 sayılı Kanun) bünyesinde yapılan sosyal yardımlar şeklinde sıralanabilir.

1986 yılından beri Fon Genel Sekreterliği vasıtasıyla yürütülen hizmetler 01.12.2004 tarih ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü aracılığıyla teşkilatlandırılarak kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur (2009-2013 Stratejik Plan, 2008: 35). 633 Sayılı KHK ile T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında faaliyet gösteren Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, sosyal yardım faaliyetlerini Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarını kullanarak, ülke genelindeki tüm il ve ilçelerde bulunan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla yürütmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, 3294 sayılı kanunun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak



üzere ülkemizin tüm il ve ilçelerinde kurulmuştur. Vakıfların karar organları, "Vakıf Mütevelli Heyeti" dir. Vakıflar, sosyal yardımların doğrudan ve en kısa sürede vatandaşa ulaştırılması açısından devlet ile yoksul vatandaşlar arasında bir köprü görevi görmektedir.

Vakıfların kurulu bulunduğu yerin Mülki İdare Amirleri Vakfın tabii başkanı olup, Mütevelli Heyeti illerde; Belediye Başkanı, Emniyet Müdürü, Defterdar, İl Millî Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, İl Sosyal Hizmetler Müdürü ve İl Müftüsünden oluşmaktadır. İlçelerde ise; Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Millî Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının İlçe Üst Görevlisi varsa İlçe Tarım Müdürü ve İlçe Müftüsü Vakfın Mütevelli Heyetini teşkil etmektedir (2011 Yılı Faaliyet Raporu, 2011: 32).

### **3.2.4 Yerel yönetimler**

Belirli bir coğrafi alanla sınırlandırılmış yerleşim birimlerinde yaşayan kişilerin bir arada yaşamaları nedeniyle ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulan yerel yönetimler, günümüzde birçok sosyal sorunun yerinde çözülmesi açısından önem taşıyan sosyal politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Kobak, 2006).

Ülkemizde yerel yönetimler denildiğinde akla il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler gelmelidir. 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı Kanunla İl Özel İdarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, görev ve yetkileri ilgili kurumlara devredilmiştir. Bu yasal düzenleme dikkate alındığında sosyal yardım anlamında yerel yönetimlerde belediyeler ve büyükşehir belediyeleri önemli işlevler üstlenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinde sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak veya yaptırmak belediyelerin görevleri arasında sayılmaktadır. Köylerin görev, yetki ve sorumlulukları da 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Köylere de ilgili mevzuatla sosyal yardım ve hizmet kapsamında değerlendirilebilecek birçok görev verilmesine karşın, köylerin teşkilat, bütçe ve insan kaynağı yapısı bu görevlerin yürütülmesine uygun düşmemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyenin görevleri düzenlenmiştir. 14. maddenin 1. fıkrasının a bendine göre görevler: kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar,

ağaçlandırma, park ve yeşil alan, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak (Büyükşehir Belediyeleri ve nüfusu 50 bini geçen belediyeler) biçiminde düzenlenmiştir. Aynı kanunun b bendinde 'Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Gıda bankacılığı yapabilir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır' demektir (Genç, 2009: 62). 5393 sayılı kanunun 60. maddesinin (i) fıkrasında 'dar gelimli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar' belediye bütçesinden yapılacak giderler arasında sayılmıştır.

Belediyeler tarafından yoksullara yönelik yapılan sosyal yardımlar ise aşevi, muhtaçlara ücretsiz yemek dağıtılması, yakacak yardımı, gıda paketleri veya gıda kart yardımı, giyim yardımı ile ev eşyası yardımı, nakit yardımı, öğrencilere çanta, kırtasiye ve okul giysi yardımı şeklinde sıralanabilir. Ayrıca 4109 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun kapsamında asker ailelerine belediyelerce yardım yapılmaktadır. İlgili kanunun 2. Maddesinde bu yardımdan yararlanabilmek için askerinin usul veya furuu, karısı, kız veya erkek kardeşi olmak; yiyecek ve sair ihtiyaçları askere giden tarafından temin edilmekte bulunmak şartları yer almaktadır .

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerine özellikle çocuklara, gençlere, engellilere ve yaşlılara yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarında geniş bir alana hitap etmektedir. Bu yasal düzenleme ile büyükşehir belediyeleri, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında merkezi hükümete göre yerel anlamda daha etkin hale gelmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 24. maddesinin (j) fıkrasında dar gelimli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar belediye bütçesinden yapılacak giderler arasında sayılmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, şehir içinde kendilerine sunulan ya da denetimlerinde olan toplu taşıma hizmetlerinin özürülülerin erişilebilirliğine uygun olması için gereken tedbirleri 2012 yılına kadar almakla ve mevcut özel ve kamu toplu taşıma araçlarını özürülüler için erişilebilir durumuna getirmekle görevlendirilmiştir. Özürülülerine yönelik gerçekleştirilen sosyal yardımlar ise muhtaç olan özürülülerin barınması için bakımevleri ve rehabilitasyon, ücretsiz muayene ve ilaç yardımı, ayni ve nakdi yardımlar, belediye otobüslerinden ücretsiz veya indirimli yararlanma olarak sıralanabilir

Gerek il gerekse ilçelerde her faaliyet dönemi için; Köy ve Mahalle Muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye, ilde/ilçede kurulu ve 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara uygun faaliyette bulunan Sivil Toplum Kuruluş yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri temsilci (ilde 2, ilçede 1 temsilci) ve hayırsever vatandaşlar arasından İl Genel Meclisinin seçeceği iki (ilçelerde bir) kişi Vakıfların Mütevelli Heyetinde görev almaktadırlar (2011 Yılı Faaliyet Raporu, 2011: 33). Toplanan kaynaklar, Fon Kurulunun kararı ve Başbakanın onayı ile vakıflara dağıtılır. Dağıtımda il ve ilçelerin gelişmişlik düzeyleri dikkate alınır (Sözer, 1998, 92).

Yapılan bütün bu hizmetlerin yanı sıra, son yıllarda yine toplumsal değişmeye ve yeni sorun alanlarına bağlı olarak yerel yönetimlerden özellikle belediyeler, kadın sığınma evleri, kadın aktivite merkezleri, geçici barınma merkezleri ve aile danışma hizmetleri gibi hizmetleri bölgelerinde sunmaya başlamıştır (Karahanoğulları, 2002). 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise, kadın, çocuk, engelli vb gruplara yönelik sosyal hizmetlerin yürütümü ve denetlenmesini belediyelerin görevleri arasında saymıştır. Bu bağlamda, belediyelerde kurulmaya başlanan engelliler hizmet birimleri sosyal hizmetin sunumu açısından önem taşımaktadır.

### **3.2.5 Sivil toplum kuruluşları**

anlaşılması gereken, resmi olmayan, bireylerin kendisi, STK'ler ve dini müesseseler (hassasiyetler) olacaktır (Dilic, 1980: 56; akt. Taşçı, 2007: 84). Bireyin ailesi, komşu ya da yakın çevresi, mahalli örgütlenmeler, gönüllü çabalarla oluşan dernek ve vakıflar, geleneksel olarak gayri resmi yardımlarla yoksulluğun hafifletilmesine katkı sağlamaktadırlar (Ölmez, 2007: 41). Sivil sosyal yardım kapsamında sivil toplum kuruluşu eksenli yardımlarla dini eksenli sosyal yardımları ele almak mümkündür.

Sivil toplum, örgütlü toplumsal güçler anlamında gönüllü ve çıkar amacı gütmeyen hizmet sağlamak üzere işlev üstlenen sivil toplum kuruluşlarını da kapsayan bir üst kavram niteliğindedir. Buna karşılık, sivil toplum kuruluşu sayılmanın belirgin ölçüleri, hukuksal bir statü içinde bulunmak, kamusal bir alanda hizmet görmek, kamusal bir amacı gönüllü katılımı ile gerçekleştirmeye çalışmak ve demokratik bir yapılanma ve işlerlik içinde bulunmaktır. Sivil toplum kuruluşlarının üyelerine mesleki çıkar sağlama amacı bulursa da kamusal ve sosyal alanda çalışma düşüncesi ağır basmaktadır. Ayrıca, sivil toplum kuruluşları, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası alanda kâr amacı gütmeyen insan hakları, eğitim ve kültür, toplum kalkınması, çevre, insani yardım gibi konularda ulusal ve hatta uluslararası sınırlar içerisinde çalışabilme yeteneğine sahiptirler (Ertürk, 2002).

Günümüzde bu kuruluşlar, sosyal değişme ve kentleşmenin beraberinde getirdiği sorunların çözümünde ve gelirin sosyal dağılımındaki aksaklıkların ortadan kaldırılmasında önemli roller üstlenmektedir. Bu kuruluşların başlıca faaliyet alanları eğitim, sağlık, sosyal, dini ve hayırsever faaliyet alanları şeklindedir (Arslan, 2004).

### **3.2.6 Uygulama alanları**

Sosyal hizmet, disiplinler arası bir çalışma alanı olarak, sosyal hizmet uzmanları ve diğer profesyoneller tarafından gerçekleştirilen mesleki ve akademik etkinlikler bütünü oluşturur (Danış, 2009). Dinamik bir alan olarak değişime açıktır ve toplumsal değişimlerden etkilenir. Toplumsal değişimle ortaya çıkan yeni sorun ve ilgi alanlarının genişlemesine (Özen, 1993) ve yeni gereksinimlere cevap verebilmek amacıyla sosyal hizmet alanlarının da yeniden belirlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda, sosyal hizmet alanı olarak önceleri, “eğitim, sağlık, konut, rehabilitasyon, eğlence ve boş zamanları değerlendirme, sosyal güvenlik, sosyal refah” kabul edilirken, gelenen süreçte sosyal hizmetin kapsam ve ilgi alanları da değişmiştir. Buna bağlı olarak, sosyal hizmet programları, modern toplumlarda yaygın bir şekilde yürütülmektedir ve yöneldiği gruplar çok çeşitlidir. Dolayısıyla, sosyal hizmet, sadece yoksullarla sınırlı kalmayacak boyutta, değişik yapılarıdaki hedef kitlelerine hitap etmektedir (Yazıcı, 2013).

Hiç kuşkusuz, sosyal hizmet alanları, belirtilenlerle sınırlı değildir. Çünkü sosyal hizmet sadece belirli bir kesime değil, toplumun bütününe yönelik bir hizmettir ve yaşamın bütün alanlarında vardır. Sosyal hizmet geniş kapsamıyla çocuklar, gençler, engelliler, yaşlılar, sokakta yaşayan ve yaşı küçük olduğu halde çalıştırılan kadınlar, göçmen ve mülteciler, tıbbi açıdan tedaviye ve yardıma muhtaç hastalar ile alkol ve madde bağımlıları, suçlular, yoksullar, evsizler vb. kişi ve gruplar ile toplumun gelişip değişmesine yönelik hizmet ve yardım programlarını içermektedir (Demirbilek, 2009).

Sosyal hizmetin, toplumsal değişimden etkilenmesi nedeniyle sadece yukarıda belirtilen alanlarla sınırlı kalmadığı, sosyal hizmet alanlarına ilişkin uygulamalarda da değişikliğe gidildiği görülmektedir.

### **3.2.7 Aile, çocuk ve sosyal hizmet**

Aile ve çocuk alanındaki çalışmalar özellikle 1950'lerden günümüze önemli gelişmeler göstermiştir. Bu süreçte ülkelerin çocuk ve aile hizmetlerine ilişkin farklı sosyal politikalar geliştirmelerinin yanı sıra, Birleşmiş Milletler başta olmak üzere diğer uluslararası örgütlerin de aile ve çocukların desteklenmesine yönelik politikaların

geliştirilmesinde etkin rol oynadıkları bilinmektedir. Bunlardan en önemlisi ülkemizin de taraf olduğu 1990 tarihli Uluslararası Çocuk Hakları Sözleşmesi'dir.

Aile ve çocuklara yönelik hizmetlerin sunulması, ileriki süreçte ortaya çıkabilecek çok daha ciddi sosyal sorunların önlenmesini sağlar. Böylece ileride doğabilecek sosyal sorunların da önemli ölçüde doğmamasına zemin oluşturarak sosyal refah politikalarının yönelimini değiştirebilecektir (Artan, 2011).

### **3.2.8 Çocuk ve gençlik refahı**

Toplumların geleceğini şekillendirecek olan çocukların, aile ve toplum için önemi oldukça büyüktür. Bu yüzden, çocuğun ruhsal, bedensel ve toplumsal açıdan tam bir iyilik halinde olması toplumsal refahın sağlanması için hem bir gereklilik hem de bir ön koşul olarak kabul edilmektedir. Özellikle az gelişmiş toplumlarda aşırı nüfus artışı, yetersiz ve dengesiz beslenme sağlık ve eğitim olanaklarından yararlanamama, çalışma koşullarının olumsuz oluşu, istismar ve savaşlar gibi sosyal sorunlar en fazla çocukları etkilemektedir. Sanayileşmiş toplumlarda, çocuğa verilen önemin oldukça yüksek olduğu bilinmekle birlikte, sosyal sorunların var olduğu her alanda bundan en fazla çocukların zarar gördüğü de bir gerçektir. İşte bu nedenle sosyal hizmetler içinde en kapsamlı kısım da çocuk ve gençlik refah alanıdır (Okçay, 1994).

Toplumlar, çocukların sağlıklı ve iyi bir şekilde yetişebilmesi için aile çevre ve toplum koşullarının uygun olmasını öngörür. Yine de, her toplumda az veya çok sayıda çocuğun uygun olmayan koşullarda yetişmesine engel olunamaz. Çocuklar için yeterli düzeyde olanakları sağlayamayan aileler bulunmaktadır. Bu yüzden ortaya çıkacak olumsuzlukların ortadan kaldırılması, her çocuğun yetenekleri ölçüsünde gelişebilmesi, aile ve toplum düzeyinde korunabilmesi için uygun koşulların yaratılması çocuk refah alanının en önemli amaçlarından biridir. Bu nedendir ki, toplum, çocuğun yetiştirilmesinde anne ve babaya yardımcı olmak, görevlerini daha rahat yerine getirebilmesi için onların haklarını korumak durumundadır. Toplum, ortaya çıkacak olumsuzluklardan çocukları korumak amacıyla anne ve babaya kurumsal ve hukuksal araçlarla müdahale eder. Çünkü çocuklar, bedensel ve ruhsal olgunluğa tam olarak kavuşmadığı için reşit oluncaya kadar korunmaya muhtaçtır (Koşar, 1992). Bu nedenle çocuklar reşit oluncaya dek gözlem altında tutulmalı ve ailelerin çocuklarına karşı olan sorumluluklarında yerine getirilemeyen eksikliklerin belirlenip, ailelere destekte bulunulmalıdır.

Gençlik ve genç kavramları ile ilgili, evrensel bir tanım yapılmamakta, yapılan tanımlarda ise, daha çok yaş ölçütü temel alınmaktadır. Ayrıca, gençlik ve genç

kavramları kültürel, geleneksel ve siyasi faktörlere bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Sanayileşmiş ülkelerde, gençlik yaşı açısından üst sınır sıkça değişmesine rağmen, alt sınır genellikle zorunlu eğitimin sona erdiği yaşa denk gelmektedir. İngiltere’de 16-18, İtalya’da 14-32 Türkiye’de ise Milli Eğitim Bakanlığına göre 12-24, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan III. ve IV. Beş yıllık kalkınma planlarında 12-24 yaş V,VI, VII, VIII, IX. Beş yıllık kalkınma planlarında ise 15-24 yaş grubu genç nüfus olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, BM ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) verileri genç nüfusu 15- 24 yaş grubu olarak kabul etmekte ve böylece istatistikî analizlerde uluslararası standart oluşmaktadır (Buluttekin, 2008).

Türkiye’de çocuklar gibi gençler de, ihmal, sağlık sorunu, kötü alışkanlık ve ailede meydana gelen, ana baba anlaşmazlığı gibi nedenlerle, ailenin bakımı, koruması ve yetiştirmesinden kısmen veya tamamen yoksun kalmakta, sokağa düşerek sosyal risklerle karşı karşıya kalıp korunmaya muhtaç hale gelebilmektedirler. Bu durumdaki gençlere rehabilitasyon ve yeniden topluma kazandırma amacıyla bakım ve koruma hizmeti verilmektedir. Çocukları ve gençleri koruma düşüncesinin temelinde kamusal yararlar bulunur. Bu nedenle, çocukların ve gençlerin korunmasını hedefleyen sosyal politikalar devletlerce üretilir, uygulamaya konulur ve denetlenir. Bu bağlamda, devlet doğrudan sorumluluk taşır. Devletin, çocuklara ve gençlere yardımcı olma doğrultusundaki tutumu aynı zamanda sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. Çocuklara ve gençlere yönelik bir koruma rejiminin yaratılamaması çocuklar ve gençlerin karşılaşılacağı önceden bilinen ve önlenebilir bir zararın, önemsenmeyerek göz ardı edilmesi anlamını taşır (Altan, 2004).

### **3.2.9 Yaşlılık ve aile sorunları**

Yaşlılık, her kişinin doğumundan ölümüne kadar organizmanın kaçınılmaz olarak karşılaştığı hücre yapısındaki değişimler ile meydana gelen biopsikososyal gelişim sürecidir. Yaşlılık; zaman etkenine bağlı olarak değişen, kişinin çevresel değişkenlere uyumu, organizmanın iç ve dış etkenler arasında denge sağlama potansiyelinin azalması ölüm riskinin artmasıdır (Taştekil, 1989). Ayrıca, yaşlılık fizyolojik bir olgu olarak, kişinin fizyolojik ve fiziksel güçlerini kullanamayacak şekilde, yavaş yavaş kaybetme yaşam süresinin doğal ve gelinmesi gereken son evresi olarak tanımlanmaktadır. Yaşlılıkla birlikte kişilerde hem biyolojik hem psikolojik ve hem de toplumsal değişimler yaşanmaktadır. Bu nedenle, yaşlılık pek çok zorluğu da içinde barındırmaktadır. Kişiler, yaşlılıkta, sağlık sorunlarının yanı sıra pek çok toplumsal sorunla da karşı karşıya kalmaktadır. Yaşlanma ile birlikte ortaya çıkan rol ve statü

kayıpları, gerek kadının ve gerekse erkeğin toplumdan hızla uzaklaşmasına, onların bir kez daha toplumdan dışlanmasına neden olmaktadır. Diğer dezavantajlı grupların sıklıkla yaşadığı bir süreç olan sosyal dışlanma, yaşlıların da yaşadığı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yaşlılık; ekonomik açıdan gelir kaybına, sağlık harcamalarının artmasıyla da gider artışına yol açan ve toplumsal açıdan sosyal güvenlik ihtiyacının belirgin olarak kendini gösterdiği kapsamlı ve uzun bir süreçte ihtiyaç gösteren, yaşa bağlı olarak farklılaşan sosyal risktir (Andersen, 2008). Son yıllarda engelli, yaşlı vatandaşların ev, aile ortamında yaşamlarını sürdürebilmeleri için bazı projeler uygulamaya geçirilmiştir. Bu uygulamalarda hasta, yaşlı, engelli olup kendi ihtiyaçlarını tek başına karşılamada güçlük çeken kişileri aile ortamından soyutlayıp kurum bakımına almadan onların mevcut sosyal çevresi içerisinde hayatlarını idame ettirebilmeleri amaçlanmıştır.

Dünyadaki tüm ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri nüfusun yaşlanmasından etkilenmektedir. Yaşlılık olgusu, gerontolojik anlamda 65 yaş üzeri olarak kabul edilmektedir ve yaşlılar endüstri toplumlarının giderek artan bir orandaki grubunu oluşturmaktadır. Bu nedenle, yaşlılar için sağlık, barınma olanakları, fiziksel ve duygusal destek olma gibi işlevleri devlet desteğiyle sağlama çabası, günümüzde oldukça yüksek finans ve yatırım kaynaklarının yaşlıya yönelmesini sağlamıştır (Okçay, 1994). Geleneksel aile yapısının çözülüp değişmesi, yaşlıları gerek kırsal ve gerekse kentsel alanlarda desteksiz bırakmakta, bu kişilerin yoğun bir biçimde bakım ve gözetim ihtiyaçlarını ve bağımlılık oranlarını artırmaktadır. Yaşlanmanın kişi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması sosyal politikanın alanına girmekte ve sosyal hizmetlerle ilişkilendirilmektedir. Bu nedenle, sosyal hizmetlerin ilgi alanlarından birini de yaşlılık veya yaşlılar oluşturmaktadır.

İnsan yaşamında durdurulamayan fakat geciktirilebilen biyolojik bir olay olan yaşlılık, canlılarda vücudun zamanla iç ve dış etkenlere yeteri kadar karşı koyamamasından doğan ve ölümlle sonuçlanan bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Ancak, zamana bağlı olarak yaşlanma ile biyolojik yaşlanma farklı dönemlerde meydana gelmektedir. Bu nedenle, gençken yaşlı, yaşlı iken genç görünümlü insanlarla karşılaşmak olasıdır (Arı ve Taştekil, 1989).

Çocukluk, gençlik, erişkinlik dönemlerini ifade eden tüm sözcüklerde olduğu gibi yaşlılık dönemini ifade eden sözcükler ve yaşlılık çağının başlaması da görecelidir. Yaşlılık, bir toplumdan diğerine ve çağdan çağa ayırım gösterir (Konak ve Çiğdem, 2005). Bir toplumdan bir başka topluma veya aynı toplum içerisinde kişiden kişiye ya da zamana bağlı olarak değişebilmektedir. İklimsel özellikler, çalışma koşulları,

beslenme ve cinsiyet gibi özellikler ortak bir tanımın yapılmasını güçleştirir. Bu yüzden yaşamın doğal evrelerini birbirinden keskin olarak ayırmak hemen hemen olanaksızdır. Bununla birlikte, yaşının dinç olup olmaması ya da ihtiyacı olup olmamasına bakılmaksızın, hukuksal anlamda yaşlılar da diğer korunmaya muhtaç gruplardan bir grubu oluşturmaktadır. Kuşkusuz, yaşlıların korunması hem uluslar arası hukuk hem de ulusal hukukta güvence altına alınmıştır (Kara, 2008). Yaşlılar için sosyal hizmet, yaşlı bireylerin yaşam kalitesini etkileyen ve yaşam tatmininin artırılmasını sağlayan hizmetlerdir. Ayrıca yaşlıların toplumla bütünleşmesini de destekleyen, onların sosyal iletişimlerini arttıran hizmetlerdir. Yaşlılar için sosyal hizmet yaşlıların fiziksel ve psikolojik sağlıklarının bütünleyicisi olan sosyal sağlık hizmetleri kapsamında değerlendirilmektedir

Ulusal hukukta ise, başta 1982 Anayasası olmak üzere 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda yaşlıların korunması hakkında hükümler bulunmaktadır. Nitekim 1982 Anayasası'nın 61. maddesinde sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler sayılırken 3. fıkrasında "Yaşlıların devletçe korunacağı" hükmüne yer verilmiştir (Türkmen, 2005). Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü tarafından tahsis edilen evde bakım maaşı aylık net asgari ücret miktarında olup engelli bireylerin kendisine değil, onların bakımını üstlenen şahıslara verilmektedir. Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından "Bakıma Muhtaç Özürlülerin ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik" ile evde bakım maaşlarının bağlanması için başvurular Aile ve Sosyal Politikalar İl veya İlçe Müdürlüklerine yapılacaktır.

Yaşlılık döneminde, aile üyelerinin yaşlıya bakışında değişiklikler meydana gelebilir. Aile üyeleri, yaşlıya gereken bakım ve koruma sağlayamadıkları için bir yandan suçluluk duyarken, diğer yandan yaşlıları kendilerine yük olarak görüp yılgınlık ve kızgınlık hissedebilirler. Ailenin yetersiz kaldığı ve yardımcı olamadığı durumlarda hastanelerde uzun süreli tedavi ve bakım sağlanamayacağından bu kişilere sosyal hizmet kurumları hizmet verecektir. Bilindiği gibi, yaşlılara yönelik sosyal hizmetler; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, belediye, vakıf ve gerçek kişilere ait huzurevleri, bakım ve rehabilitasyon merkezleri, yaşlı danışma ve yaşlı bakım merkezleri aracılığı ile verilmektedir (Türkmen, 2005). Yine aynı yönetmeliğe göre her engelli için yaşadığı çevre içerisinde sosyal inceleme gerçekleştirilecek ve yapılan incelemede elde edilen bulgulara ilişkin haklarında hazırlanacak sosyal inceleme raporları geçerli olacaktır.

Yaşlılara Evde Bakım Projesi ile Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü "bakıma muhtaç yaşlılar için kendi evlerinde eğitim görmüş yardımcıları" yetiştirerek bakımlarını



sağlamak için önemli bir hizmeti ele almıştır. Kurum, ilk olarak, Ankara, İstanbul, Bursa, İzmir’de başlattığı uygulama ile kendi bakımlarını sağlayamayan yaşlıların, doğal ortamlarından uzaklaşmadan yaşamlarını sürdürmelerini sağlamaya çalışmıştır. Söz konusu bu uygulama ile yaşlıya bakım konusunda eğitim görmüş kursiyerler yetiştirilmekte, bu kişiler, isteyen yaşlıların yanına yerleştirilmektedir. Bununla birlikte, dikkat çeken bir başka uygulama ise, huzurevi bakımı gerektirmeyen, kendi evlerinde yalnız ya da ailesiyle birlikte yaşayan, ancak yaşlılığı nedeniyle giderek azalan çevresel ilişkilerini güçlendirmek isteyen, yalnızlık duyan, evde yalnız kalması istenilmeyen yaşlıların gündüzleri bir araya gelerek yaşlılarıyla birlikte olabilecekleri ve çeşitli etkinliklere katılabilecekleri bir ortam sağlamak üzere kurulan Yaşlı Hizmet Merkezleridir. Söz konusu merkezlerde, çeşitli sosyal, kültürel, sanatsal, sportif ve bilimsel içerikli çalışmalar yapılmaktadır. Ayrıca, yaşlı bir insanın yaşayacağı konutun planı, tasarımı, konut dışı çevrenin durumu, sağlık servisleri, dini kuruluşlar, park, kütüphane gibi yerler, toplu taşıma araçlarının duraklarına yakınlık gibi pek çok faktör ergonomik yaklaşım için de tasarlandığı takdirde yaşlıların yaşantısı da o derece kolaylaşacaktır (Konak ve Çiğdem, 2005). Ayrıca, günümüzde yaşlılara verilen sosyal hizmetler 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu kapsamında belirtilmiştir. Son olarak, Sağlık Bakanlığı tarafından ağır ve yatağa bağımlı olmalarından dolayı hastaneye gelemeyen hastalar, yaşlılar ve engelliler için sağlık bakım hizmeti verilmeye başlanmıştır.

Yaşlılıktan başka temel sosyal hizmet alanları açısından üzerinde durulması gereken bir başka sosyal hizmet alanı ise, aile sorunlarıdır. Aile, en küçük toplumsal birim olarak ortak amacı, çıkarları, inanç ve kuralları olan insan kümesi olarak içinde bulunduğu toplumun özelliklerini taşır. Toplumun değer yargılarını, inançlarını, önyargılarını ve kültürünü yansıtır. Aile bu özelliği ile toplumla sürekli alışveriş içinde bir kuruluş olarak faaliyet gösterir, toplum ile devletin temelini oluşturur, kişi ile devleti birbirine bağlayan zincirin ana halkalarını teşkil eder. Bütün bunların gerçekleşmesinde rolü bulunan aile, günümüzde birçok tehlikeyle karşı karşıyadır. Bu tehlikeler ailenin sosyal yaşamdaki önemi onun toplumun temeli olma ilkesini sarsıcı, yok edici kamu düzeni ile ilgili tehlikeler olabileceği gibi, ekonomik ve fizyolojik tehlikeler de olabilir. Bu tehlikelerle çevrilmiş olmasına rağmen çocuğun beden, ruhen ahlaken ve fikren gelişmesinde ve geleceğe hazırlanmasında aileden daha iyi bir kurumun bulunmadığı hukuk tarihi ve sosyolojik incelemelerin ortaya çıkardığı bir gerçektir. Aile, bütün toplumlarda temel ve sosyal bir kurum olarak kabul edilmektedir (Yörükoğlu, 2004). Yaşlı bakım hizmetleri sosyal hizmetlerin çalışma alanlarından biridir. Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan yaşlı ilkelere, yaşlının aile ve

toplum tarafından desteklenmesi, ihtiyacı olanlara uygun bakım hizmetleri sağlanması ve yaşlıya yönelik hizmetlerin çoğunun devlet tarafından sağlanması gerektiği bildirilmektedir

Ailenin tanımı üzerinde kesin bir uzlaşma olmamasına karşın, BM' ye göre benimsenen tanımı şu şekildedir: "Aile, toplumdaki en temel birim olarak çok önemli sosyoekonomik fonksiyonları bulunan, toplumdaki önemli değişmelere rağmen üyeleri için (özellikle çocuklar) duygusal, finansal ve maddi destek sağlayan, aynı zamanda kültürel değerlerin korunması ve aktarılması için de hayati öneme sahip olan bir kurumdur". Toplumsal yapıda meydana gelen temel değişimler, diğer sosyolojik kuramlarda olduğu gibi ailede de değişimlere yol açmakta ve aile kurumunun da yeniden şekillenmesine neden olmaktadır (Yolcuoğlu, 2009).

Sosyal bir kurum olan ailenin, sosyal yapı ve sosyal sistemin işleyişindeki rolünün büyüklüğü yadsınamaz. Bu bağlamda aile, çocukların fiziksel ruhsal ihtiyaçlarının karşılanması, onların korunmasıyla kalmayıp aynı zamanda onların sosyal yaşama uyumlu kişiler olarak yetişmesi için psikolojik destekler sağlayan ve onlara kültürel mirasın aktarılması işlevini gerçekleştiren bir kurumdur. Aile bu niteliği ile içinde bulunduğu toplumun bir parçasını oluşturmakta ve toplumda meydana gelen değişimlerden etkilenmekte veya toplumun şekillenmesi aile üzerinden gerçekleştirilmektedir (Kapız, 2002). Aile yardımları arasında, barınma, gıda, yakacak yardımları yer almaktadır. Bunlardan barınma yardımları, oturulmayacak derecede eski, virane, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakım ve onarımı için aynı ve nakdi olarak yapılan yardımlardır.

Kentleşme, endüstrileşme ve toplumsal değişim, hem ailelerin küçülmesine hem de geniş ve geleneksel aile yapısının yerini çekirdek aile yapısına bırakmasına neden olmaktadır. Geniş aileden çekirdek aileye geçiş, yeni ve daha özgür bir aile biçimi ortaya çıkarmakta; bu durum başka sorunları da beraberinde getirmektedir. Çeşitli nedenlerle boşanmalar artmakta, yeni evlenmeler sonucu, üvey analı babalı çocuklar çoğalmakta, sayıları gittikçe artan tek ebeveynli ailelerin oluşmasına neden olmaktadır. Aile parçalanmaları yüz binlerle ifade edilebilecek bir çocuk nüfusunu tehdit etmektedir (Yörükoğlu, 2004). Tek ana babalı veya diğer bir deyişle tek ebeveynli ailelerin büyük bir çoğunluğunu kadınlar oluşturmaktadır. Boşanmaların ardından çocukların velayetinin annelere verilmesi ve bu kişilerin evlenmemesi neticesinde tek ebeveynli aile sayısını kadınlar lehine artırmaktadır. Ayrıca, tek ebeveynli ailelere ve daha çok kadınlara yönelik olarak kullanılan "terk edilmiş kadın", "babasız aileler", ve "dağılmış aileler" gibi yargılayıcı ifadeler, giderek ortadan kalksa

da içinde buldukları durumun toplum tarafından onaylandığı anlamına gelmemektedir (Giddens, 2000).

Refah rejimlerinin anahtar bileşeni, esenliğin ve sosyal refahın önemli bir üreticisi olan aile, ataerkillikten çıkmakta, babanın rolü azalmakta, genelleşmeden yeni aile tipine dönüşmektedir. Aslında bu dönüşüm emek piyasası üzerinden aile içindeki rollerin değişmesini sağlamakta, babaların mesleki kariyerlerinin korunması için ailenin üzerinde anlaştığı tek ve en önemli amaç olmaktan çıkmaktadır. Aile içindeki sorumlulukların eşit olmayan şekilde paylaşılması devam etse de duruma bağlı olarak eşler artık inisiyatif almaktadırlar. Ancak, evdeki faaliyetlerin eşit olmayan şekilde paylaşımı genellikle cinsler arasındaki yasal eşitsizlikler ve farklılıklar ile birleşmekte ve dönüşüme katkıda bulunmaktadır (Moreno, 2008).

Boşanmaların artması veya demokratik özgürlüklerle elde edildiği ifade edilen ve bir hak olarak görülen evlilik dışı tek ebeveynli ailelerin ortaya çıkması, çoğalması veya aile ebeveynlerinden birinin ölümü, ailenin küçülmesini hızlandıran etkenler olarak varlığını devam ettirmektedir. Ailelerin küçülmesi onların dayanışma özelliklerini yok etmektedir. Ailenin küçülmesi, aileyi yalnızlaştırarak yoksullaştırmakta ve aileyi sosyal güvenlik aracı olmaktan uzaklaştırmaktadır. Toplumsal değişim hem üretim yapısını hem de emek piyasasındaki işgücü değişimini sağlamış; bu değişim toplumsal risklerin devlet, piyasa ve aile arasındaki dağılımını değiştirmiştir. Aile artık üretim, tüketim ve yeniden üretimin temel mevkii olan üretici rolünden sıyrılmış, aile fertleri arasında “duygusal bütünleşme” sağlamak gibi en önemli işlevi aşınmıştır (Yazıcı, 2013).

Ailenin sadece tek ebeveynli ailelerden oluşması, parçalanması ve küçülmesi değil fakat aynı zamanda yoksulluk, hastalık, işsizlik ve ailenin çocuk sayısındaki artış gibi nedenlerle, giderlerinin yani ailevi yüklerinin artmasına karşın ailenin gelirlerinin azalması da ailenin korunmasını gerekli kılmaktadır. Bu durum devletin sosyal fonksiyonunu öne çıkarmaktadır. Çünkü devletin sosyal devlet olarak, sosyal adaletin sağlanması ve eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olma işlevi bulunmaktadır. Bununla birlikte, devletin bir başka önemli işlevi de, ihtiyaç sahibi kişi ve aileler için oluşturduğu kurum ve kuruluşlarla onlara el uzatmak, onlara yardımda bulunmak ve koruma sağlamaktır (Ersel, 2004).

Koruma ise, ailelere yönelik sosyal hizmetlerin sağlanmasıyla gerçekleştirilmektedir. Bu amacın gerçekleştirilmesinde, aile üyelerini doğrudan ilgilendiren çocuklara, yaşlılara, özürllülere yönelik hizmetler, sosyal yardımlar gibi kişisel sosyal hizmetlerin

yanı sıra doğrudan aileye yönelik hizmetlerin sağlanması önemlidir. Aileye yönelik hizmetler "aile hizmetleri merkezi" gibi kuruluşlar aracılığı ile yerine getirilmektedir. Bu kuruluşlar genellikle aileye, tedavi, danışma, eğitim, ailenin sosyal kurumlarla ilişkisini düzenleme ve gerektiğinde aileyi savunma gibi hizmet programlarıyla destek olmaktadır (Koşar, 1992). Özürlü vatandaşlara yapılan yardımlar, özürlü ihtiyaç yardımları ve özürlü öğrencilerin okula ücretsiz taşınması şeklinde gerçekleşmektedir. Özürlü ihtiyaç yardımları, sosyal güvenceden yoksun özürlü vatandaşların topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yürütülen bir sosyal yardım programıdır.

Sosyal hizmetlerin, sosyal hizmet uzmanları ve diğer profesyonellerle birlikte uygulama yaptığı alanlardan biri de engellilerdir. Engellilerle çalışan sosyal hizmet uzmanlarının koruyucu-önleyici, iyileştirici-geliştirici ve rehabilite edici fonksiyonları bulunmaktadır. Sosyal hizmet profesyonelleri hastanelerde, rehabilitasyon merkezlerinde, ana-çocuk sağlığı merkezleri ile özel eğitim ve mesleki rehabilitasyon merkezlerinde, engelli danışma merkezlerinde, özel eğitim okulları vb. yerlerde engellilere yönelik faaliyet göstermektedirler. Engellilerin topluma kazandırılması yönündeki çalışmalar, gönüllü çabalar, yerel yönetimlerin çalışmaları ile Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün çabaları oluşturmaktadır (Tınar, 1996).

Engellilerin istihdamına yönelik olarak hem kamu hem de özel iş yerlerine, belirli sayıda engelli işçi çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, zorunlu olarak engelli istihdam edilmesine hem kamu hem de özel kesimin tam olarak uyduğu söylenemez (Tınar, 1996). Devlet, engelli istihdamının yanı sıra, engellilere ekonomik katkıda da bulunmaktadır. Bu katkı yaşamları boyunca engellilere aylık bağlanması olarak kendini göstermektedir. Bu bağlamda, Sosyal Hizmetler Kanununa eklenen bir madde ile her türlü geliri esas alınmak suretiyle; kendilerine ait veya bakmakla yükümlü olduğu kişi sayısına göre kendilerine düşen ortalama aylık gelir tutarı bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma muhtaç özürlüler ile sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmayan, bakıma muhtaç özürlülerden ailesini kaybetmiş olanlar ile ailesi ekonomik veya sosyal yoksunluk içerisinde bulunanlara bakım hizmeti verilmektedir. Bakım hizmetlerinin resmi veya özel bakım kurumlarında ya da engellilerin ikametlerinde verilmesi sağlanmaktadır. Bununla birlikte, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'na eklenen başka bir ek madde ile de gerek görüldüğü hallerde işitme ve konuşma engellilerine tercümanlık yapmak üzere bütün illerde işaret dili bilen personel görevlendirilmektedir.

Sosyal hizmetlerin yaygın olarak işlev gördüğü alanlardan birisi de sağlık hizmetleridir. Sağlık hizmetlerinin sunumunda gerektiğinde sosyal hizmet profesyonellerinden faydalanılmaktadır. Bu kişiler tıbbi sosyal hizmet alanında eğitim almış kişiler olabileceği gibi sosyal hizmeti meslek edinen profesyonel sosyal çalışmacılar da olabilir. Bu profesyoneller, görev aldıkları kurumun ve toplumsal çevrenin gereksinimleri doğrultusunda sosyal hizmet programı uygulamaktadırlar. Sağlık hizmetleri, koruyucu, tedavi edici, sağlığın geliştirilmesi ve rehabilite edici sağlık hizmetleri olarak sunulmaktadır. Bununla birlikte, sosyal hizmetin sağlık alanındaki bir diğer uygulaması ise, tıbbi sosyal hizmet uygulamasıdır (Somumoğlu vd., 2012). Sağlık yardımları, şartlı nakit transferleri kapsamındaki sağlık yardımları ve tedavi giderlerine yönelik olarak gerçekleştirilen destekler şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki, şartlı nakit transferi sağlık yardımlarıdır. SYDGM tarafından yapılan sağlık desteklerinin yanında, nüfusun en muhtaç kesimine dâhil olan ailelerin çocuklarının ve anne adaylarının temel sağlık hizmetlerine tam olarak erişimini hedef alan bir sosyal güvenlik ağı oluşturmak amacıyla, Türkiye'nin her köşesinde şartlı nakit transferi sağlık yardımları uygulanmaktadır.

Tıbbi sosyal hizmetin etkinleştirilmesi için sosyal hizmet uzmanlarının diğer sağlık profesyonelleriyle birlikte çalışmalarını yürütmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, tıbbi sosyal hizmet; sosyal hizmet uzmanlarının diğer profesyonellerle birlikte yürüteceği ekonomik, sosyal, eğitici, destekleyici ve geliştirici hizmetlerin yanında, hastanın ailesi ve çevresi ile ilişkilerinin düzenlenmesi, hastaneden taburcu olduktan sonra da kişisel ve ailesel sorunlarının çözülmesi gibi hizmetlerin bütünü şeklinde tanımlanmaktadır. Tıbbi sosyal hizmet, sağlık hizmetlerinde tedavi sürecinin en önemli aşamasını oluşturmakta, kişinin kendisinin, ailesinin ve çevresinin üzerinde odaklaşmaktadır. Çünkü tıbbi sosyal hizmet, hastanın gerek tedavisi ve gerekse tedavi sonrasında onu etkileyen duygusal ve sosyal sorunların çözümünü amaçlayan sosyal hizmet mesleğinin uygulama alanıdır (Duyan, 2008).

Bu bağlamda yukarıdaki tanımın yanı sıra tıbbi sosyal hizmetler (Yazıcı, 2013):

- Hastanın hastalığı ile ilgili olabilecek sosyal, ekonomik ve duygusal nedenlerin önemini, sosyal hizmet uzmanları aracılığı ile sağlık görevlilerine iletmek,
- Hasta ve ailesine bu nedenlerin anlatılmasında ve onların bu nedenleri anlamasında yardımcı olmak, morallerini yükseltmek, güven duygusu vermek, Gerektiğinde hastaların sosyoekonomik analizlerini yaparak hastane giderlerini karşılayamayacak olanlara diğer sosyal kurumlardan (Sosyal Yardımlaşma ve

Dayanışmayı Teşvik Fonu gibi) hastaya geçici veya sürekli yardım sağlamaya yardımcı olmak, Hastanenin idari sistemine mesleki katkıda bulunarak hastanenin insanileştirilmesine, hastane sonrası oluşacak şahsi ve ailevi sorunların çözümüne, sosyal ve ekonomik koşulların düzenlenmesine katkıda bulunmak şeklinde sıralanabilir (Seyyar, 2004).

Kişiler sağlık hakkından mahrum bırakılamazlar. Nitekim anayasa ve kanunlar kişilerin sağlıklı bir çevrede ve sağlıklı bir yaşam sürmesi için devletin uygun tedbirleri almasını öngörmüştür. Bu nedenle, kişilerin kutsal olan yaşama hakkını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmeleri için devletin bazı yasal düzenlemeleri yapması gereklidir. Devletler, yapmış olduğu yasal düzenlemelerle kişilerin sağlık hakkından yararlanmasını öngörmüştür (Yazıcı, 2013).

Türkiye’de kişilerin öncelikle bağlı buldukları sosyal güvenlik kurumunun vermiş olduğu sağlık hizmetlerinden yararlanmaları esas olmakla birlikte sosyal güvenlik kapsamı dışında kalanların da sağlık hizmetlerinden yararlandırılması esastır. Dolayısıyla, devlet, hiçbir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayanlar veya dezavantajlı kesimlere sunulacak sağlık hizmetini de belirli esaslara bağlamış ve genel sağlık sigortası sistemini kabul etmiştir. Sağlık hizmetlerinin sunumu, özellikle yaşlılar ve çocuklar açısından belirli kurallara bağlanmıştır. Acil sağlık hizmetlerinin sunumunda herhangi bir sağlık güvencesi ve ödeme gücü bulunmayan kişilerin acil sağlık hizmeti bedelleri kendilerinden talep edilmeyecektir. Kamu hastanelerinden acil sağlık hizmeti alan kişilerin sağlık giderleri 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümleri çerçevesinde sağlık kuruluşunun bulunduğu yerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfından talep edilecektir. Böylece, acil sağlık hizmetleri ile tıbbi bakım ve tedavinin daha insancıl ve daha etkili şekilde verilmesine yardımcı olunacaktır (Yazıcı, 2013).

Sağlık alanında, sağlık ve sosyal hizmet görevlilerinin hizmet vereceği konulardan biri de, aile içi şiddete maruz kalmış kişilere yönelik sosyal hizmet uygulamalarıdır. Bu uygulamalarla sağlık hizmetlerinin tüm basamaklarında eğitim ile şiddet mağdurlarına ve özellikle de kadınlara yönelik aile içi şiddetin ortaya çıkmasını engellemek, şiddet ortaya çıktıktan sonra ise, şiddete maruz kalanlara uygun koruma ve rehabilitasyon programları verilmesi amaçlanmıştır. Protokoller ile il dışından gelen ve kronik hastalığı olup uzun süre tedavi gören öncelikle dar gelirli hasta ve yakınlarının, tedavileri boyunca konaklama işlemlerinin sağlanması amaçlanmıştır (Özvarış vd., 2008).

### 3.3 Sosyal Hizmetlerin Yönetimi

#### 3.3.1 Sosyal hizmetlerin kurumsallaşması

Sosyal hizmetlerin sunumunda, tarih boyunca toplumların sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar göstermekle birlikte temelde dört kurumun etkinliği söz konusudur. Bu kurumlar; aile, devlet, piyasa ve gönüllüler olup, her bir kurumun farklı özellikleri ve nitelikleri bulunmaktadır (Artan, 2011).

Ülkelerin tarihsel olarak farklı dini ve kültürel değerleri, sosyal ve ekonomik kalkınmışlık düzeyleri farklı kurumsallaşma modellerini de beraberinde getirmiştir. Sosyal refah sistemi açısından sosyal hizmetlerin değişen rol ve fonksiyonlarının belirlenmesi önemlidir. Sosyal hizmetlerin kurumsal yapısı yasal ve yönetsel açıdan yerel ve merkezi olarak farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak refah devletlerinde sosyal hizmetlerin kurumsallaşma özelliklerini birbirinden ayırabilmek için temelde dört sorunun cevaplandırılması gerekmektedir (Artan, 2011).

Bu sorular; (1) sosyal hizmetlerin değişik aktörlerle olan ilişkileri ve görev alanına ilişkin rekabeti, (2) harcamaların hangi kaynaklarla finanse edildiği, (3) sosyal hizmet sisteminin ne şekilde ve nasıl kontrol edildiği, (4) sistemin yasal dayanaklarının neler olduğu şeklinde ifade edilebilir. Bu soruların cevaplandırılması refah devletlerinin sosyal hizmet kurumsallaşmaları arasındaki farklılıkları ve benzerlikleri ortaya koyacaktır. Ayrıca kurumsallaşmayı pratik üzerinden okuduğumuzda hizmetlerin yanlı, eşitsiz dağıtılması ya da (evrensel düzeyde) toplumun tamamını kapsayan bir yapılanmayı içerip içermediğinin belirlenmesinde bu dört sorunun cevaplandırılmasının belirleyici olacağı söylenilebilir (Artan, 2011).

1914'de başlayan I. Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde refah devletlerinde sosyal hizmetlerin kurumsallaşması, anne karnındaki embriyo ya benzetilebilir. Sosyal hizmetlerin çoğunlukla geleneksel yöntemlerle yapıldığı ve kamusal örgütlenme anlamında çok fazla gelişmenin olmadığı bir döneme işaret etmektedir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, sosyal hizmetlerin kamusal alanda örgütlenmesi için önemli yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin; İngiltere'de 1948 yılında "Ulusal Sosyal Yardım Yasası" (The National Assistance Act) çıkarılıncaya kadar sosyal yardımlar, 1834 tarihli "Yoksulluk Yasasına" (Poor Law) göre sunulmaktaydı. 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sosyal hizmetlerde ikinci bir dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır (Artan, 2011).

Bu dönüşümle yerel yönetimler, sosyal hizmetleri gönüllüler ve özel sektörle birlikte sunmaya hatta kimi görevlerini de gönüllü oluşumlara ve özel sektöre devrederek kendisini denetleyen bir üst mekanizma konumuna getirmiştir. Yeni yapılanmada sosyal hizmetlerin devlet (yerel ya da merkezi), gönüllüler ve sivil toplum tarafından birlikte üretildiği, sunulduğu karma bir anlayış söz konusudur (Artan, 2011).



## 4 YENİ KAMU YÖNETİM ANLAYIŞI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ SOSYAL DEVLET VE SOSYAL HİZMETE ETKİSİ

### 4.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni kamu yönetimi kavramının genel geçer bir tanımı kolay değildir. Çünkü bu kavram belli bir yönetim teorisi veya tek bir yönetim programını ifade etmemektedir. Kavram, bütün dünyada yayılan benzeri kamu yönetimi reformları için tanımlık bir kavram olarak kullanılmaktadır.

Özellikle 20. yüzyılın başından itibaren iki önemli gelişmenin kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına öncülük ettiği söylenebilir. Bu gelişmelerden birincisi örgüt kuramında yaşanan ilerlemeler, ikincisi ise kamu yönetiminin büyüklüğünden kaynaklı olarak hizmetlerin daha etkin ve verimli olarak sunulmasında yaşanan olumsuzluklardır. Örgüt kuramında yaşanan ilerlemelere büyük ölçekli özel sektör kuruluşları gibi kamu kesiminin ayak uyduramaması, idari ve mali olarak sürdürülebilirliğini sağlayamaması kamu yönetimi alanında tartışmalara ve yeni yönetim akımlarına yol açmıştır (Arıkboğa, 2004).

Yeni kamu yönetimi anlayışı bazılarının göre yönetimde örgütsel yeniden yapılanmaya ilişkin bir tartışma değil, süreç ve rollere ilişkin bir yaklaşımdır. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışı birbirinden farklı yaklaşımları temsil etmektedir.

Özel sektör, örgüt kuramları sayesinde işleyişini geliştirerek yönetim yapısını daha iyi nasıl oluşturulabileceğini, mal ve hizmetleri nasıl daha verimli hale getirebileceğini anlamış, çalışanları örgüt bünyesinde üretken kılmayı ve belirli bir yönetim kalitesi oluşturmayı büyük ölçülerde sağlamıştır. Bu durum özel sektörün etkinlik ve verimlilik düzeyini yükseltmiştir. Ancak aynı durumu kamunun kendi örgütsel yapısında gözlemlemek çok fazla mümkün olmamış ve kamu örgütsel yapısı büyük ölçüde örgüt kuramları ve bu alanda yapılan çalışmaların dışında kalmış ve bu süreçten başlangıçta çok fazla etkilenmemiştir (Arıkboğa, 2004).

Ancak 1970'lerin sonlarına doğru 1973-74 petrol ve 1978-79 finans krizleri sosyal refah harcamalarının karşılanmasında sorunlar yaşanmasına dolayısıyla da devletin

ölçek ve etkinliği sorununa yol açmıştır. Özellikle devletin refah harcamalarında yaşanan finansman sorunu yeni yönetim arayışlarının başlamasına neden olmuştur (Artan, 2011).

Andersen, olaya farklı bir bakış açısından bakarak 1970'lerin ortalarında yaşanan petrol krizinin etkilerinin 1980'lerde dengelendiğini; krizin zenginliğin sona ermesinden kaynaklanmadığını; Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinin GSMH' sinin 1970 - 1980 arası dönemde reel olarak % 45 oranında bir artış sergilediğini ve sorunun asıl nedeninin "eşitlik/tam istihdam" ilişkisinden kaynaklandığını belirtmektedir. Andersen sosyal refah devletinin 1975'lerdeki krizinin gerekçesi olarak gösterilen sosyal refah harcamalarının aşırı artışı ve finansman açığı gibi diğer nedenlerin de reddedilemeyeceğini ancak asıl nedenin değişen üretim ilişkilerinden kaynaklı olduğunu ifade etmektedir. Andersen, refah devletlerinin "Keynesyen uzlaşma" temelinde kitlesel (fordist) üretimin hakim olduğu dönemde üretimi artırabilecek nitelikli işgücüne olan ihtiyacı karşılayabilmek amacına yönelik ortaya çıktığını belirtmektedir (Kozanoğlu, 2003). Ancak 1970'lere gelindiğinde iletişim, ulaşım, üretim ilişkilerinde yaşanan değişimler, tam istihdamın belirleyiciliği ile örgütlenmiş aile ve devlet yapısının da değiştirilmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir. İşte 1975 sonrası yeni sağ politikaların hedefinin de bu yönde olduğu ifade edilmektedir. Diğer taraftan sosyal refah devletinin ortaya çıkışına ilişkin başka bir görüş de bu ortaya çıkışın sermaye koşullarının doğal bir sonucu olarak kabul edilemeyeceği, bunun tam aksine dünya genelinde yaşanan sınıf mücadelesi savaşının zorunlu bir kazanımı olduğu görüşüdür. Sosyal refah devletinin ortaya çıkışı özü itibariyle kapitalist sistemin varlığını sürdürüebilmek için sosyalist sistemin baskısı altında ortama göre kendisini yeniden formüle ederek biçimlendirmesinin bir sonucudur (Güler, 2006).

1970'lerde yaşanan bu gelişmelere paralel olarak yeni sağ hareketlerin güçlenmesi ve 1989'da Sovyetler Birliği ülkelerinin de liberalizme yönelmesi sonrasında dünyada yeni bir düzenin inşasına başlanmıştır. Bu süreç, kapitalist sermaye birikiminin bütün dünyaya yayılmasına koşut söylem ve eylemler geliştirmeye başladığı bir dönemdir. Bu dönemde özellikle Dünya Bankası ve IMF başat bir rol üstlenerek, üretim ilişkilerindeki değişime paralel olarak ülkelerin sermaye hareketliliğini kolaylaştıran yönetim anlayışlarının yeniden yapılandırılmasını ve bu hareketliliği mümkün kılan yapıların inşasını sağlamıştır. Bu süreç 1980'lerde sağ iktidarların hakim olmaya başlamasıyla başta Amerika ve İngiltere olmak üzere bütün dünya ülkelerinde etkin hale gelmiştir. Devletlerin yeniden yapılandırılması sürecine uygun olarak "etkin

devlet”, “piyasa dostu devlet” kavramlarının kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Piyasa dostu bir devlet yapılanmasının oluşturulabilmesi için bu yapıya uygun yeni bir kamu yönetimi anlayışının geliştirilmesi hedeflenmiştir. İşte “Yeni Kamu Yönetimi” (New Public Management) anlayışı da bu çerçevede 1980 sonrası dönemde etkin olarak uygulanmaya başlanmıştır (Bayramoğlu, 2005).

Bu yeni yaklaşımın Max Weber’in klasik bürokratik yapılanmasından farklılaşan özellikleri çerçevesinde değerlendirilmesi mevcut yapılanmayı daha anlaşılır hale getirebilir. Her iki yönetim anlayışı arasındaki farklara baktığımızda; Weberyen bürokratik yapı yeni üretim ilişkileri ve teknolojik gelişmeler açısından değerlendirildiğinde ataleti ve verimsizliği ifade ederken Yeni Kamu Yönetimi esnek ve adem-i merkezîyetçi bir yapılanmayı temsil etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, bürokrasi temeli yerine piyasa temelli bir yapılanmayı benimsemektedir (Eryılmaz, 2010).

Daha önce ifade edildiği üzere üretim süreçlerinde yaşanan değişimler, hem toplumsal yapıyı hem de yönetim yapılanmasını ciddi bir biçimde değişime zorlamaktadır. 1970’ler sanayi toplumunun, kitle üretiminin ve kitlesel örgütlenmenin büyük sorunlarla karşı karşıya kaldığı yıllar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sanayi devriminin dünya üzerindeki etkinliği 1970’lerin başına kadar devam etmiştir. Ancak bu tarihten sonra özellikle bilgi ve iletişim sektörünün öncülüğünde hızlı değişim sürecine girmiştir. Nihayetinde üçüncü ve son devrim, bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin öncülüğünde ortaya çıkmış ve bu süreçte bilgi, ekonominin en önemli girdisi haline gelmiştir (Başak, 2003). Bilginin üretim süreçlerinde kullanılmasıyla birlikte sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru bir geçiş yaşanmıştır. Peter Drucker ve Daniel Bell gibi düşünürler, ortaya çıkan bu yeni toplumu, “kapitalist ötesi toplum”, “sanayi sonrası toplum” veya “bilgi toplumu” olarak adlandırmaktadır (Atasoy, 2005).

Artan rekabet, piyasa koşullarındaki istikrarsızlık ve esnekliğe sahip olmayan üretim yapısı nedeniyle Fordist üretim biçiminin, değişen müşteri taleplerine cevap verememesi, buna karşılık yeni teknolojilerin ortaya çıkması, ucuzlaması ve yaygınlaşması, ulaşım ve iletişim olanaklarının gelişmesi üretim biçiminde ciddi bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Gelişen teknolojiler, kitlesel üretim biçimine ve tek tip ürünlere olan ilgiyi azaltırken, kaliteli ve tasarıma dayalı ürünlere olan talebi arttırmıştır. Bu dönemde tüketiciler, daha fazla ürün elde etmekten çok, kaliteli ürün elde etmeyi tercih etmektedirler. Tüketicilerin değişen talepleri karşısında etkinliğini

kaybeden Fordizm, yerini Post-Fordizm olarak adlandırılan yeni bir üretim biçimine bırakmak durumunda kalmıştır (Al, 2002).

Post-Fordizm ile birlikte önemli yenilikler gündeme gelmiştir. Bu çerçevede Post-Fordizm ile birlikte ilk olarak esnek bir üretim biçimine geçildiğini ve makinaların yerini robotlar ile mikro elektronik teknolojinin aldığı söylenebilir. Böylelikle üretimde, geleneksel “mavi yakalı” işçi sınıfının yerine beyin gücüne dayalı ve becerilerini pazarlayan “beyaz yakalı” profesyoneller geçmiştir. Bu dönemde seri üretim ve stoklarla çalışma anlayışı yerine müşterilerin istek ve taleplerine göre siparişe uygun mal üretme yöntemi uygulanmaktadır. Bu durum, müşteri taleplerinin farklılaşmasına bağlı olarak ürünlerin çeşitlenmesine neden olmuş ve bu bağlamda Ar-Ge çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Ayrıca bu dönemde önemli yapısal değişimlerin olduğu dikkati çekmektedir. Fordizm’e egemen olan yukarıdan aşağıya örgütlenme, emir komuta zinciri, dikey haberleşme ve bilgi akışı, denetimin önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde bürokratik ve merkezi olarak yapılması ilkelerinden vazgeçilmiştir. Bunun yerine karşılıklı haberleşme ağı, dikey ve yatay bilgi akışı, üretimin her aşamasında ve her noktasında oto kontrol ve karar ve politika oluşturma süreçlerine her düzeydeki çalışanın dahil edilmesi gibi ilkeler benimsenmiştir. Buna ilaveten Post-Fordist üretim biçiminde verimliliğin temel unsuru olarak insan faktörüne ayrıca vurgu yapılmaktadır. Artık bilgisayar başında oturan bir mühendis, tek bir tuşa dokunarak binlerce işçinin ürettiği ürünleri, tek başına ve daha hızlı bir biçimde üretme imkanına erişmiştir. Böylelikle yeni anlayışla birlikte çalışanların yeteneklerinden daha fazla yararlanılması, malı üretenlerin karar alma ve politika belirleme süreçlerinde aktif olarak yer alması düşüncesi ön plana çıkmıştır (Al, 2002).

Üretim süreçlerinde bu değişimler yaşanırken, Keynesyen politikaların ve refah devleti anlayışının güç kaybetmeye başlamasıyla birlikte, neo-liberal politikaların etkinliğini arttırdığı görülmektedir. Yine bu dönemde artan küreselleşme eğilimleri, ulus-devlet modelinin büyük ölçüde sorgulanmasına neden olmuş, devletin önemi ve konumu büyük ölçüde değişmiştir. Devlet anlayışında yaşanan değişim, ona bağlı olarak şekillenen kamu yönetimi anlayışında da değişime neden olmaktadır. Ulus-devlet modelinin zayıflamasıyla birlikte, iktidarın otoritesinin sınırlandırıldığı, merkezi devletin gücü ve bürokrasisinin sorgulandığı, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütler gibi yeni aktörlerin ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Gerçekten de, bu süreçte devlet-toplum ilişkilerinde büyük çaplı bir değişimin yaşandığı, edilgen durumda olan bireylerin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin temel aktörlerinden birisi haline gelmeye başladığı

görülmektedir (Zencirkıran, 2012). Artık vatandaşlar, kamu yönetimlerinden daha fazla hizmet değil, daha kaliteli ve taleplerine uygun hizmetler beklemeye başlamıştır (Al, 2002).

Görüldüğü üzere üretim biçiminde yaşanan değişim, sadece ekonomiyi etkilemekle kalmamış, toplumsal, kültürel ve yönetsel değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda ekonomik değişim, yönetim alanında da büyük çaplı bir paradigma değişimine neden olmuş, sorunlara çözüm bulma ve diğer birçok açıdan eleştirilere konu olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yerini işletme yönetiminden daha fazla yararlanmayı ilke edinen, devleti küçülterek serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaya çalışan yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmak durumunda kalmıştır (Nacak, 2015).

Ekonomik ve siyasal açıdan Yeni Sağ düşünce ile işletmecilik anlayışına dayanan yeni kamu yönetimi modeli en genel ifadeyle; devletin küçültülmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda mevcut yapının yeniden düzenlenmesi, özel sektör yönetim, anlayış, ilke ve tekniklerinin kamu yönetimi alanında uygulanması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede özel sektör kültürüne dayalı, piyasa odaklı, müşteri yönelimli ve vatandaşların katılımını ve denetimini esas alan yeni bir kamu yönetimi kültürünün oluşturulmasını esas almaktadır (Okçu, 2012). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin üretilmesi ile sunulması aşamalarını birbirinden kesin bir biçimde ayırmaktadır. Devletin her şeyi yapan, bütün kararları alan ve kamu politikalarını oluşturan başat konumu yerine paydaşlarla birlikte yönetmeyi, karar almayı ve kamu politikası oluşturmayı hedefleyen, bu bağlamda birçok hizmeti satın alan ya da başkaları tarafından yapılabilir kılan bir devlet anlayışına doğru geçişi temsil etmektedir (Okçu, 2012).

Yeni kamu yönetimi modelinin; devleti küçülterek, topluma daha fazla özgürlük ve tercih imkanı sağlaması ve topluma yönelik politikalarda ilgili kesimlere daha fazla yer vermeye çalışması, bu modelinin yükselişinde oldukça önemli katkılar sağlamıştır (Yayman, 2008). Ayrıca yeni kamu yönetimi modelinin; kamu harcamaları ve personel sayıları bakımından devletin büyümesini yavaşlatması veya tersine çevirmeye çalışması, hizmetlerin sunumunda yerellik ilkesine öncelik tanınması ve devlet kurumlarından özelleştirmeye doğru yönelmesi, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında bilgi teknolojileri çerçevesinde bir otomasyon sisteminin geliştirilmesi ve kamu yönetiminin politika tasarımı, karar verme türleri, hükümetler arası işbirliği gibi genel konularına ilişkin uluslararası bir gündemi geliştirmeye çalışması da, bu modelin yükselişinde pay sahibi olduğu söylenebilir (Nacak, 2015).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan katı, hiyerarşik, aşırı merkeziyetçi, süreç odaklı bürokratik kamu yönetimi sistemi yerine, esnek yapılı, piyasa tabanlı, rekabete dayalı, sonuç odaklı, bireylerin talep ve ihtiyaçlarına duyarlı, vatandaş memnuniyetini ön planda tutan, devlet dışındaki aktörlerin karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde yer almalarını sağlayan, kaynakları etkin ve verimli kullanan yeni bir yönetim yapılanmasına geçildiği görülmektedir. Dolayısıyla örgüt, hiyerarşi, denetim gibi klasik kavramların yerine şebeke, yönetişim, vizyon, misyon, esnek çalışma, risk alabilme, kalite ve ortaklaşa yönetme, vatandaş katılımı gibi yeni kavramlar almaya başlamıştır (Ateş, 2003). Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışının, geleneksel kamu yönetimi paradigmasından bir ayrılığı veya kopuşu ifade ettiğini söylemek mümkündür.

Kamu yönetimi alanında kapsamlı bir düşünüm yaratan yeni kamu yönetimi anlayışının; açık ve saydam yönetim, hesap verebilirlik, katılımcı yönetim, yönetişim, stratejik yönetim, performans yönetimi, vatandaş merkezli yönetim, piyasa odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, esnek örgütsel yapılanma, kamusal hizmetlerde ve kaynakların kullanımında etkinlik, verimlilik ve kalite, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı ve rekabetin artırılması gibi ilkeleri benimsediği görülmektedir (Yayman, 2008). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek şeklinde ifade edilen klasik yönetim anlayışından, önceden belirlenmiş hedefler, strateji, vizyon, performans ölçme, kıt kaynakları etkin ve verimli bir biçimde kullanan esnek yapılı örgütlenme ve etkin insan kaynakları yönetimi şeklinde tanımlanan işletme yönetimine doğru bir geçişin yaşandığı görülmektedir (Bilgiç, 2003). Bu durum kamu yönetiminde, daha hızlı karar alma ve hareket etme, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanabilmesi amacıyla daha dinamik bir yönetim yapılanması oluşturma gibi süreçleri hayata geçirmektedir. Bu çerçevede kamu yönetimi alanında yapılan reformlarla, özel ve kamu sektörü arasında geriye dönüşü pek mümkün olmayan bir ortaklık ve işbirliği ortaya çıkmaktadır (Kapucu, 2012).

Kamu yönetimi alanında gerçekleşen bu değişimi, basit bir idari yapılanma ya da yönetim modelinde kısmi bir değişim şeklinde açıklamak mümkün değildir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı; devletin örgütsel yapılanmasında, işleyişinde, faaliyet alanlarında, kamusal hizmetlerin üretilmesinde ve dağıtılmasında, çalışanların rollerinde ve statülerinde, kararların alınmasında, kamu politikalarının oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde önemli değişimler meydana getirmektedir. Ayrıca devlet ile toplum, hükümet ile vatandaşlar, devlet ile piyasa ve siyaset ile

yönetim arasındaki ilişkilerde de olumlu yönde bir dönüşüm ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetimi alanında kapsamlı, radikal ve tarihsel bir dönüşümün yaşandığını söylemek mümkündür (Yayman, 2008).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel amaçları arasında, devleti küçültme ve böylelikle devlet dışındaki aktörlere daha fazla yer verme düşüncesinin olduğu söylenebilir. Bu düşüncenin, toplumun ilgili kesimlerinin yönetime katılmalarına ve toplumsal gereksinimlere uygun kamu politikalarının hayata geçirilmesine imkan sağlayacağını söylemek mümkündür. Çünkü bu düşünce bağlamında; özelleştirme, ortaklık kurma, rekabete dayalı piyasa ekonomisi, satın alım sözleşmeleri, kıyaslama yöntemi, düzenleyici kurumlardan faydalanma, kullanıcı faydalarını artırma, bireyleri ve toplumun ilgili kesimlerini siyasal sürece dahil etme, karar ve politikaları işbirliği içinde gerçekleştirme gibi yeni yöntemlerin kamuda da kullanılması gündeme gelmiştir. Bütün bu gelişmeler, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda geniş katılıma dayalı, toplumun talep ve beklentilerini dikkate alan, organik ve dinamik bir kamu politikası oluşturma sürecinin geliştirilmesi gerektiği birçok kesim tarafından ifade edilmiştir (Bilgiç, 2003).

Yeni yönetim modeli, kararların alınması ve kamu politikalarının oluşturulması açısından, siyaset-yönetim ayrımı ilkesini reddetmekte ve siyaset-yönetim birlikteliği veya işbirliği ilkesine vurgu yapmaktadır. Böylelikle devlet-bürokrasi ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtulmaktadır (Bilgiç, 2003). Ortaya çıkan yeni süreç, iktidar ile halk arasında karşılıklı etkileşim yaratarak, karar almada ve politika oluşturmada birlikte çalışmayı ve ortak hareket etmeyi de zorunlu kılmaktadır. Çünkü yeni kamu yönetimi, kamu yönetimi, kamu politikası ve özel sektör işletmeciliğinin bir sentezi şeklinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu bağlamda karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, devlet dışındaki diğer aktörlerden de yararlanması oldukça doğal ve tabiidir. Yine bu noktada alınan kararların ve oluşturulan politikaların ortak bir konsensüs içinde gerçekleştirilmesi kadar, kararların ve politikaların toplumun her bir kesimine sağlıklı bir biçimde duyurulması ve uygulamaya ilişkin toplumun tepkilerinin değerlendirilmesi de sistemin işleyişi açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak bunun için şeffaf bir kamu yönetimi mekanizmasının kurulması gerektiğine özellikle vurgu yapılmaktadır (Nacak, 2015).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamudaki sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışında büyük bir değişim yaşanmıştır. Geleneksel yönetim anlayışında kendilerini sadece siyasilere karşı sorumlu gören bürokratik yapı yerini, yeni kamu

yönetimi anlayışında vatandaşlara karşı da sorumlu ve hesap verebilir bir yönetim yapılanmasına bırakmaktadır. Vatandaşlara karşı sorumluluk, bir “müşteri” olarak görülen bireylerin talep ve ihtiyaçlarının daha fazla dikkate alınmasını, dolayısıyla karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin, toplumun talep ve beklentilerinden daha fazla etkilenmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Artık geleneksel kamu yönetimi anlayışının tipik uygulamalarından birisi olan, hizmet sağlayıcıların tercihlerine göre kamusal politikaların belirlenmesi uygulamasından, hizmet sunulanların yani toplumun ihtiyaç ve beklentilerini dikkate alan kamu politikalarına geçilmektedir. Bu yeni süreç, hem halkın kamu kurumlarına karşı kaybolan güvenini yeniden arttırmakta, hem de halkın yönetime katılımını sağlayarak meşruiyet sorununu ortadan kaldırmaktadır. Böylelikle alınan kararlar ile oluşturulan politikaların toplum tarafından daha kolay ve hızlı bir biçimde benimsenmesi sağlanmış olmaktadır (Ateş, 2008).

Geleneksel yönetim anlayışı varlığını ve devamlılığını, devlet-birey, siyasal toplum-sivil toplum, modernizm-gelenekçilik, kamu sektörü-özel sektör, siyaset bilimi-yönetim bilimi gibi kavramların karşıtlığına dayandırırken, yeni kamu yönetimi anlayışı bu kavramlar arasındaki etkileşimi, beraberliği, uyumu ve yaklaşmayı temel almaktadır. Bu dönüşümde “kamu”, etkin bir nitelik kazanmış ve yönetilen konumundan sıyrılarak, kamusal alanda çok daha aktif, belirleyici ve etkin bir aktör konumuna gelmiştir. Yönetimin klasik tanımı, önemini büyük ölçüde kaybetmiş, alınan kararlardan ve oluşturulan politikalardan etkilenen bütün kesimlerin birlikte, beraber, ortaklaşa, işbirliği içerisinde kendilerini yönetmesi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, devletin yanında; toplumun, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektörün, medyanın ve uluslararası kuruluşların kamusal politikaların ve karar alma süreçlerinin bir ortağı ya da karar vericilerinden birisi olma durumunu ortaya çıkarmıştır (Nohutçu ve Balcı, 2003).



**Çizelge 4.1:** Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı İle Yeni Yönetim Anlayışı Arasındaki Farklılıklar.

Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
Sorumluluk/risk almaya isteksiz	Sorumluluk/risk almaya istekli
Yetkiyi Toplayan	Yetkiyi Paylaşan
Gizlilik	Açıklık
Kuralcı ve kırtasiyeci	Vizyon sahibi esnek
Katı hiyerarşi	Yumuşak hiyerarşi
Otoriter	Profesyonelce
Kişiyeye bağlı statü	İş ve performansa bağlı statü
Sabit ücret	Performansa bağlı ücret
Kapalı enformasyon kanalları	Açık enformasyon kanalları
Çatışmacı ilişkiler	Karşılıklı işbirliği
Birey yönetimli	Ekip yönetimli
Örgüt merkezli	Müşteri/vatandaş merkezli
Yakından kontrol	Performans hedefli
Karar akışı yukardan aşağıya	Karar akışı her iki yönde
Değerlendirme yukarıdan aşağıya	Değerlendirme her iki yönde
Sınırlı iş gören katkısı	Azami iş gören katkısı
Bürokrat tipi yönetici	Girişimci yönetici
Mal ve hizmetlerde nicelik	Mal ve hizmetlerde kalite
Kitlesel üretim	Farklılığı esas alan üretim

**Kaynak:** James(1997).

Yukarıdaki tabloda geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni yönetim anlayışı arasındaki farklılıklar yer almaktadır. Bu durum piyasa şartlarını gözeterek rekabet anlayışına dayalı, kaynakları dengeli ve verimli kullanan yeni bir devlet yapılanmasına işaret etmektedir. Ayrıca Yeni Kamu Yönetimi anlayışında, etkinlik ve verimliliği sağlamak açısından önemli hale gelen bir diğer kavram da yerindenlik ilkesidir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007).

#### 4.1.1 Yerindenlik ilkesi

“Yerindenlik” (Subsidiarite) ilkesinin kökenlerini insanlık tarihinin ilk düşünürlerine kadar götürmek mümkündür. Aristoteles tarafından toplum ve birey ayrımına ilişkin tanımlamalarda bireyin topluma tercih edilmesi gerektiği, devletin insanları tek tipleştirmesinin tercih edilmemesi gerektiği ifade edilmektedir. Yine Aristoteles’in görüşlerini Hıristiyanlık ile sentezleyerek düşüncelerini geliştiren Thomas von Aquinde alt toplumsal sınıfların korunmasının önemine vurgu yaparak, tek tipleştirmenin karşıtı görüşlerini dile getirmiştir. Aynı şekilde 19. yüzyıl liberal devlet öğretisinin temelinde de bireyin özgürleştirilmesi ve kamunun sınırlandırılması felsefesi bulunmaktadır. Bu felsefeye uygun olarak ortaya çıkan yerindenlik ilkesi,

bireyin kendisini geliştirmesine ve kamu gücü karşısında korunabilmesine yardımcı olabilecek bir ilke olarak kabul edilmiştir (Özel, 2001).

Oluşum süreci incelendiğinde felsefi kökeni Aristoteles'e dayanan "yerindenlik" kavramının günümüzdeki haliyle kullanımının Hıristiyan sosyal öğretilerine dayandığı görülmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonrası yaşanan sosyal ve ekonomik sorunlar beraberinde Avrupa ülkelerinde totalitarizmin etkinliğini getirmiştir. Totalitarizmin bireysel yaşamı tehdit eder derecede yükselmesi ve devletin birey ve toplumsal alan üzerindeki katı belirleyiciliğinin yarattığı sosyal sorunlar 1931 yılında Papa XI. Pius tarafından "Quadragesimo Anno" sosyal fermanının yayınlanmasına neden olmuştur (Özel, 2000). Kavramın, Almanya'daki laik kullanımına yakın bir şekilde bu fermanla formüle edildiği görülmektedir. Ferman devletin tek tipleştirme çabaları karşısında bireyselliğe destek vermiştir:

Ferman, taşıdığı "tanrısal" özelliklere vurgu yaparak insanın bütün toplumsal sistemlerin temelindeki varlık olduğunu ve konumu itibariyle haklarının elinden alınmasının yaradılışına aykırı olacağını, bu tarz haksız uygulamalarda ise devlet karşısında korunması gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır (Özcan, 2002).

Fermanda yerindenlik kavramının iki düzeyli olarak formüle edildiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, alt düzey birimlere görev ve sorumluluklarını yerine getirebildiği sürece müdahale edilmemesi gerektiğidir. İkincisi ise eğer alt birim görevi yapmakta yetersiz kalıyorsa desteklenmeli ancak tamamıyla hizmetten uzaklaştırılmamalıdır. Kısaca hizmetlerin sunumunun mümkün olduğu ölçüde en yakın yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi şeklinde formüle edildiği görülmektedir (Özel, 2000).

Görüldüğü üzere bireyi merkeze alan "subsidiarite" ilkesinin özünde hizmetlerin bireye en yakın birim tarafından ulaştırılması ve devlet müdahalesine bireyin sorun çözemediği noktada başvurulması anlayışı yatmaktadır. Yani devletin siyasi yetki ile müdahale edebilmesinin yolunu bireyin, ailenin, yerel halkın kendi sorunlarını çözümlenebilme noktasında yetersiz kalmasına bağlamaktadır. Bireylerin ya da diğer grupların hak ve yetkilerinin bir üst birimce kullanılabilmesinin yolu bireylerin güç yetiremeyeceği durumlarla sınırlandırılmıştır (Eryılmaz, 2011).

Yine 1961 yılında Papa XXIII John "İnsanın tüm sosyal kurumların taşıyıcısı, oluşturucusu ve hedefi olduğunu" ilan etmiştir. Katolik Hıristiyan teolojisine dayanan yerindenlik ilkesi günümüzde AB kurucu antlaşmasında yer alarak hukuki bir boyut

kazanmış ve farklı yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde belirleyici hukuki bir ilke konumuna gelmiştir (Bezci ve Coşkun, 2007).

Yerindenlik ilkesi II. Dünya Savaşı öncesi daha çok birey ve toplum arasındaki ilişkileri düzenleyen bir ilke olmasına rağmen, savaş sonrası dönemde gücün “siyasi kurumlar” ve “otoriteler” tarafından üst makamlarda toplanmasını eleştiren; yetki kullanımının aşağıya doğru dağıtılması gerektiği fikrini vurgulayan hukuksal bir kavram haline gelmiştir. İlke ilk olarak 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda daha sonra ise AB kurucu antlaşması olan 1992 tarihli Maastricht Antlaşması’nda yer almıştır. Avrupa Birliği ülkelerinin AB merkezi Brüksel ile ilişkilerinin düzenlenmesinde olduğu kadar ülkelerin kendi içerisindeki bölgeler ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerinin düzenlenmesinde de doğrudan etkisi bulunan hukuki bir ilke konumuna gelmiştir (Eryılmaz, 2011).

#### **4.1.2 Yerindenlik ilkesi ve Avrupa Birliği**

AB tarafından anayasal düzeyde açıkça kabul edilmiş olan yerindenlik ilkesi AB içindeki üye devletler ve AB’nin kurumları arasındaki güç ilişkilerini ve yetki sorunlarını gidermek üzere geliştirilmiş siyasi ve hukuki bir kavramdır.

Yerindenlik ilkesi AB’nin kuruluş antlaşması olan 1957 Roma Antlaşması imzalanmadan önceki dönemde de gündemde olan bir konudur. Birliğin yapılanmasının en alt düzeyde yönetsel birimler üzerine inşa edilmesi gerektiği düşüncesinden hareketle yerindenlik ilkesi önem taşımaya başlamıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Birliği Antlaşması’nın 5. maddesinde “sınırlı müdahalelerle” birliğin görevini yerine getireceği belirtilmektedir. İlke, Ortak Pazar Antlaşması’nın ilk aşamasında her ne kadar hukuki bir nitelik kazanmamış olsa dahi; çıkarılan yönergelerle ilkeye ilişkin belirgin uygulama alanlarının açıldığı görülmektedir. Yönergelerin uygulaması üye ülkelerin tercihlerine göre şekillendiği için üye ülkelerin ne şekilde ve hangi yöntemleri kullanacağı kendilerine bırakılmıştır. AB’ye üye devletler ve merkez Brüksel arasında merkeze bağımlılığı azaltan ve demokratikleşme vurgusu yapan yetki paylaşımı anlayışına paralel üye ülkeler genel ilkeler doğrultusunda kendi işleyişlerine göre karar verebilmektedir. Bu anlamda yerel farklılıkların dikkate alınması yerindenlik ilkesinin temel hedefidir (Bezci ve Coşkun, 2007).

Avrupa Parlamentosu tarafından 14 Şubat 1984 tarihinde Avrupa Birliği Antlaşması taslağı benimsenmiştir. Yerindenlik ilkesi, bu taslak içerisinde önemli bir yer bulmuştur. Çünkü taslakta üye devletlerin genel ilkeler çerçevesinde yerel özerkliklerini kullanarak hareket edebilmelerine olanak sağlanmaktadır. Avrupa

Parlementosu yerindenlik ilkesine yönelik desteğini değişik tarihlerde (23 Kasım ve 14 Aralık 1989, 12 Temmuz ve 21 Kasım 1990 ve 18 Mayıs 1995) yinelemiştir. Yasama işlemleri bağlamında AB'nin karar alma organları olan Avrupa Konseyi, Parlamentosu ve Komisyonu çalışmalarında yerindenlik ilkesinin özellikle kuralların belirlenmesi ve uygulanması noktasında pratik bir önemi vardır. Bu bağlamda yapılacak yasa çalışmalarında ve diğer çalışmalarda yerindenlik ilkesi doğrultusunda kararların alınması yönünde (Konsey, Parlamento ve Komisyon) kurumlar arası antlaşma söz konusudur. AB Parlamentosu'nda yapılan tartışmalar sonucunda 25 Ekim 1993 tarihinde konsey, parlamento ve komisyon arasında kurumlar arası antlaşma imzalanmıştır. Antlaşma gereği yıllık olarak yerindenlik ilkesinin uygulanmasına ilişkin raporlar hazırlanmaya başlanmıştır. Antlaşmanın amacı güçlerin ayrıntılarını düzenleyen yerindenlik ilkesinin uygulama prosedürlerinin belirlenmesidir. Üç kurum tarafından düzenli olarak kendi iç prosedürleri çerçevesinde, örneğin bir kanun teklifi incelemesinde yerindenlik ilkesine saygıya özellikle dikkat edilmesi öngörülmektedir (Panizza, 2009).

Diğer taraftan yerindenlik ilkesinin etkin hale gelmesinde AB'nin önemli katkıları söz konusudur. Avrupa Konseyi ve AB, "yerindenlik" ilkesi kapsamında yetkilerin bölgesel ve yerel yönetimlere aktarılmasını öngörmektedir. Yerindenlik ilkesinin AB'yi oluşturan kuzey ve güney ülkeleri arasındaki yönetim farklılıklarının azaltılmasını önemli ölçüde sağlayacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda, 1970'lere kadar üniter devlet yapısına sahip olan Belçika sonrasında bölge yönetimleri oluşturarak bir ölçüde desantralizasyon sağlamıştır. Aynı şekilde üniter yapıya sahip olan Fransa da 1982'de başladığı yerelleşme sürecini 2003 yılında çıkarılan anayasa değişikliği ile anayasanın 1 . maddesini "cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" şeklinde değiştirerek "üniter devlet" ifadesini anayasadan çıkarmıştır. İtalya ve İngiltere, çıkarılan kanunların tersine halen merkezi özelliklerini ısrarla korumaya devam etmektedirler. Bunun aksine Danimarka ve Hollanda gibi refah rejimine sahip olan ülkelerde ise güçlü yerel yönetim örgütlenmeleri söz konusudur (Arıkan, 2004).

AB'nin federal bir üst örgütlenme olduğu düşünüldüğünde, federalizmin yerindenlik ilkesiyle yakın bir ilişkisi olması kaçınılmazdır. Federalizm kendine özgü siyasal bir kamu örgütlenmesi olarak da tanımlanabilir (Özel, 2001). Bu konuya en iyi örnek yerindenlik ilkesinin AB kurucu antlaşmasında yer almasını sağlayan Almanya eyalet sistemi olan Lander'lerdir (Özel, 2002). "Alman icadı" olarak da kabul edilen yerindenlik ilkesi, Maastricht Anlaşması sonrasında da Lander'lerin çıkarlarının ülke içinde ve AB kapsamında korunması için etkin olarak kullanılmaktadır (Arıkan, 2004).

AB'nin ilk anlaşması Avrupa Kömür Çelik Birliği Antlaşması'nın 5. maddesinde birliğin, görevlerini "sınırlı müdahalelerle" yerine getireceğine yönelik bir düzenleme bulunmaktadır. Ortak Pazar Antlaşması'nın temelinde yerindenlik ilkesine yönelik birçok düzenlemenin olduğu söylenebilir. Çünkü birliği oluşturan ülkelerin sahip oldukları yetkilerin birlik merkezinde toplanması ne siyasal ne de ekonomik olarak gerçekçi olamayacağı gibi, birliği de uzun ömürlü kılamazdı. Bu nedenle 1985 yılında çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ve 1987 yılında çıkarılan Avrupa Tek Senedi'nin 130. maddesinde ilkeye yer verilmiştir. Yerindenlik kavramının hukuksal bir boyut kazanması AB kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması'nın (1992) 3. maddesinde yerini almıştır. Madde 3b; Yerindenlik ilkesi bu şekilde kurucu antlaşmada yerini alarak bağlayıcılığı olan hukuksal bir kavram haline gelmiştir.

Avrupa Birliği Anayasası, Fransa ve Hollanda'da yapılan halk oylamaları sonrasında reddedilmiştir. Daha sonra Lizbon'da bir araya gelen birlik üyesi ülkeleri anayasa üzerinde yaptıkları küçük değişikliklerle yeni anayasa niteliğinde olan Lizbon Antlaşması'nı 18-19 Ekim 2007 tarihinde kabul etmiştir. Yeni anayasa 1 Aralık 2009 tarihinde 27 AB üyesi ülkenin onayı ile yürürlüğe girmiştir. Lizbon Antlaşması kapsamında yerindenlik "subsidiarite" ilkesi gereği hizmetlerin öncelikle yerel ve bölgesel yönetimler tarafından, yerel ve bölgesel yönetimlerin yetersiz kaldığı durumlarda üye ülkelerin merkezi yönetimlerince gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Ancak üye devletlerin hizmet sunamayacağı durumlarda AB'nin söz konusu hizmeti sunacağına vurgu yapılmaktadır (Panizza, 2009).

#### **4.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Ortaya Çıkaran Nedenler**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliğine yani yeni kamu yönetimi anlayışına doğru meydana gelen değişim sürecini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörleri; geleneksel kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yönelik yapılan eleştiriler, ekonomik nedenler, Yeni Sağ düşüncesinin gelişimi, değişen ve gelişen dünyada özel sektördeki ve teknolojik alandaki gelişmelerin etkileri, eğitim ve kültür düzeyinin gelişmesi ile uluslararası etkiler şeklinde sıralamak mümkündür (Nacak, 2015).

20. yüzyılın son çeyreğinde küreselleşme, uluslararası rekabet, bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler, bütün ülkelerin ekonomik, siyasal, kültürel ve yönetsel yapılarında köklü değişimleri zorunlu kılmıştır. Sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkmaya başlayan ve 19. yüzyılın ikinci yarısında refah devleti anlayışının da etkisiyle etkinliğini büyük ölçüde hissettiren geleneksel kamu

yönetimi anlayışının kurumları, kavramları ve yapıları bu değişim sürecinden nasibini almıştır (Nohutçu ve Balcı, 2003). Değişen dünyanın koşullarına ve toplumun ihtiyaçlarına cevap veremediği ve bu nedenle hem düşünsel, hem yapısal hem de işlevsel anlamda değişmesinin bir zorunluluk haline geldiği de birçok kesim tarafından kabul edilmektedir (Al, 2002).

Aslında geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştiriler yeni değildir. Geleneksel örgütler, süreç içerisinde bir taraftan yapısal olarak büyüüp genişlerken, diğer taraftan hizmetlerin oldukça çeşitlenmesi nedeniyle işlevsel olarak daha karmaşık bir yapıya dönüşmüşlerdir. Sürekli büyüyen ve genişleyen örgütler, daha fazla kaynağa ihtiyaç duyar ve bu nedenle daha fazla kaynağı kullanır olmuştur. Ancak artan kaynak taleplerinin karşılanmasının her geçen gün biraz daha zorlaşması ve kamu hizmetlerinin maliyetlerinin yükselmesine rağmen kalitesinin, hızının, etkinliğinin ve ihtiyaçları karşılama düzeyinin düşmesi, kamu politikalarına yönelik kararların doğrudan devlet ve ilgili organları tarafından alınıyor olması geleneksel örgütlere yönelik tepkilere neden olmuştur (Genç, 2010: 147). Devletlerin büyümesi ve her alandaki müdahaleciliği ile kaynak kullanımındaki savurganlığı; siyasal alanda devletleri sadece sevimsizleştirmekle kalmamış, aynı zamanda kamu yönetimi alanında verimsizlik, etkinsizlik, kırtasiyecilik, hantallık, aşırı bürokratikleşme, kalite eksikliği ve halk-devlet uzaklaşması gibi olumsuzlukları beraberinde getirmiştir (Ateş, 2008).

Geleneksel kamu yönetiminin, birçok kesim tarafından sıklıkla eleştirilen yönlerinden birisi de, devlet-toplum ilişkileridir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında devlet ve bürokrasisi, kendini toplumdaki farklı, üstün ve ayrıcalıklı olarak görmektedir. Bu düşünce; devletin, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde ekonomik ve rasyonel kriterlere yer vermemesine ve kamusal politikaların oluşturulmasında etkin bir rol üstlenerek, diğer aktörlerin bu sürece katılımını büyük ölçüde engellemesine yol açmıştır. Bu durum, aşırı büyüyen ve merkezileşen devletin, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında başat bir rol üstlenmesine neden olmuştur. Ayrıca vatandaşlardan gelen talep ve beklentileri dikkate almadığı gibi, toplum tarafından gündeme taşınmaya çalışılan toplumsal sorunları da çoğu zaman görmezden gelmiştir. Dolayısıyla geleneksel dönemde oluşturulan kamu politikalarının genellikle toplumsal sorunlara çözüm olmaktan oldukça uzak olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, kamu politikalarının devlet merkezli olarak yukarıdan aşağıya bir anlayışla oluşturulması ve ilgili kesimlerin, sivil toplum kuruluşlarının veya vatandaşların katılımından yoksun olması, oluşturulan kamu politikalarının, toplum

tarafından benimsenmemesine ve sahiplenilmemesine neden olmaktadır. Toplum tarafından sahiplenilmeyen kamu politikalarının da, çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlandığı ve bir müddet sonra uygulamadan kaldırılmak zorunda kaldığı görülmektedir. Kamu politikaları alanında yaşanan bu sıkıntılar, geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştirilerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur (Al, 2002).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının en çok eleştirilen yönlerinden birisi, Weberyen bürokrasi modelidir. Aslında yeni yönetim anlayışı, büyük ölçüde Weberyen bürokrasi modelinin eleştirisi üzerine inşa edilmiştir. Her ne kadar Weber, teoride bürokratların kamu çıkarları doğrultusunda, bürokratik kurallara göre hareket ettiklerini veya hareket etmeleri gerektiğini ifade etmiş olsa da, Kamu Tercih Teorisyenleri aslında gerçeğin pek böyle olmadığını, siyasilerin ve bürokratların diğer sıradan insanlar gibi kendi çıkarları peşinde koşan rasyonel varlıklar olduklarını ortaya koymuştur. Kamu Tercih Okulunu takip eden bazı düşünürler bu gerçekten hareketle, siyasilerin ve bürokratların kamu yararı kriterinden ziyade, kendi çıkarları doğrultusunda ve kendi konumlarını güçlendirme adına kamu politikalarını etkilediklerini, bu nedenle toplumun ihtiyaç ve taleplerini görmezden geldiklerini ifade etmişlerdir (Ömürgönülşen, 2003). Bu doğrultuda Herbert Simon da, karar verme sürecinin sanıldığı kadar rasyonel olmadığını, insanların karar verirken, rasyonel kurallara göre davranmak yerine, kendisini tatmin edecek ve kendi görüş ve düşüncelerini gerçekleştirecek kararlar aldığını ileri sürmektedir (Uzun, 2007).

Geleneksel kamu yönetiminin temel unsurlarından olan bürokratik yönetim modelinin eleştirilen bir diğer yönü, bürokratik örgütlerin tüm öteki örgütlenme biçimlerinden salt teknik olarak üstün olduğu varsayımıdır (Weber, 2008). Weber'in bürokrasi modeli süreç içerisinde; örgütlerde hiyerarşiye dayalı denetim kültürünü geliştirdiği ve bu nedenle çalışanlar üzerinde aşırı bir baskı oluşturduğu, dikey örgütlenmeyi esas aldığı ve esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok süreçlere önem verdiği, girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı büyük ölçüde önlediği gerekçesiyle eleştirilere konu olmuş ve aslında bu teknik üstünlüğün sadece bir varsayımdan ibaret olduğu ileri sürülmüştür (Arap ve Levent, 2006) Kamuda yaşanan kırtasiyeciliğin temel sorumlusu olarak bürokrasi gösterilmiş, bürokraside yer alan prosedürlerin çokluğu nedeniyle işlerin yavaşladığı, kaynakların israf edildiği, bürokratların vatandaşları çoğu zaman dışladığı, örgütlerin esneklikten yoksun ve değişime duyarsız kaldığı, vatandaşların genel çıkarlarını ve kişisel tatminini göz ardı ettiği iddia edilmiştir (Ateş, 2003). Esasen bu dönem, bürokrasi açısından oldukça sıkıntılı günlerin başladığı bir dönemdir.

Çünkü bürokrasi, büyük bir kesim tarafından birçok toplumsal sorunun kaynağı olarak görülmüş ve bu nedenle de yoğun bir biçimde eleştirilere konu olmuştur.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, süreç içerisinde şekilci bir bürokrasi anlayışına neden olmuş ve bu anlayış, değişime kapalı, mevcut yapıyı sonuna kadar savunan, verilen emirlere itaat eden bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. Kurallara aşırı bağımlılık ve hata yapmaktan aşırı derecede korkma, amaçlarla araçların yer değiştirmesine neden olmuştur. Bu yapı, düşünmeyen ve sorgulamayan mekanik bir bürokrasinin doğmasına neden olmuştur. Kamuda, günün koşullarına yönelik değişim, yenilik ve yaratıcılık tehlikeli olarak algılanmış ve kurallara körü körüne bağlılık ve hata yapmamak ise en doğru yol olarak kabul görmüştür (Bilgiç, 2003).

Geleneksel yönetim anlayışının en çok eleştirilen yönlerinden birisi de aşırı merkeziyetçi bir anlayışı benimsemiş olmasıdır. Geleneksel yönetim anlayışında, yetki ve kaynakların tek merkezde toplandığı, bütün kararların ve kamu politikalarının tek bir merkezden alındığı, diğer aktörlerin görmezden gelindiği ve yönetim süreçlerine dahil edilmediği görülmektedir. Bu noktada tek bir merkezden alınan kararların ve oluşturulan politikaların sorunlara çözüm getirmesini, vatandaşların talep ve istekleriyle örtüşmesini ve toplum üzerinde etkin ve etkili olmasını yani başarılı sonuçlar yaratmasını beklemek pek mümkün görünmemektedir. Bu durum, Türkiye’de gerçekleştirilen reform çalışmalarında da kendini göstermiş ve idari reform gerekçeleri arasında merkeziyetçilik, ilk sıralardaki yerini almıştır. Yapılan reformlarda, merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel idarelere görev ve yetki aktarımının yapılması, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, vatandaşların ve ilgili kuruluşların görüş ve önerilerinin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Yine bu dönemde kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde benimsenen tekelleşme anlayışı, bir taraftan özel sektörün kamusal alanda görev almasını tamamiyle engellemiş, diğer taraftan da kamunun iş yükünün artmasına neden olarak, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesini zorlaştırmış ve içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Bu durum, kamusal hizmetlerde de aksamalara neden olmuştur (Arap ve Levent, 2006).

Geleneksel yönetim anlayışı, 1960’ların sonlarında Amerika’da geliştirilen “politika analizi” literatüründen büyük ölçüde etkilenmiştir. Kamu kuruluşlarının başında yer alan bürokratların aynı zamanda kamu politikalarının oluşturulması sürecinde de rol almaları, geleneksel yönetim anlayışının temel unsurlarından birisi olarak görülen siyaset-yönetim ayrımını derinden etkilemiş ve zaten var olan eleştirilerin artmasına neden olmuştur. Böylelikle geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemenliği, gelişen



kamu politikası yaklaşımı tarafından büyük bir sarsıntıya uğratılmış ve değişime zorlanmıştır (Ömürgönülşen, 2003).

Görüldüğü üzere geleneksel yönetim anlayışının yerine getirdiği kamu hizmetlerinin kalitesinden genel olarak duyulan hoşnutsuzluk, eğitim düzeyi gelişen ve teknolojik imkanları genişleyen toplumun yüksek standartlarda hizmet beklentisi, toplumda kamusal alanın etkin olmadığına yönelik inancın gelişmesi, mali ve ekonomik krizler, toplumsal beklentilerin karşılanmaması, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde diğer aktörlere yer verilmemesi, kamu harcamalarındaki artışa rağmen hizmet kalitesinin her geçen gün düşmesi gibi nedenler, geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişimini zorunlu kılmıştır (Al, 2002).

### **4.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Sosyal Hizmete Etkisi**

Devletler, merkezi ve yerel yönetim birimlerinin işbirliği ile vatandaşlarına çalışma, barınma, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık olanakları sağlayan ve bunun içinde gerekli düzenlemeleri yapan örgütsel kurumlardır. Devlet, sosyal politika üreten diğer aktörlerin dışında, o varlıkların çalışmalarını da düzenleyen yetkili bir üst kurumdur. Yerel yönetimler ise, geleneksel kentsel hizmetlerinin yanında, bölgede yaşayan halkın ihtiyaçlarını gidermek amacıyla sosyal politikalar üreten, ekonomik kuruluşlar kuran ve işleten de bir yapılanmadır. Sosyal yapının değişmesi ve kentleşmenin hız kazanmasından sonra yerel yönetimlerin sosyal politika alanında verdikleri hizmetler de çeşitlenerek artmaya başlamıştır. Günümüzde daha karmaşık ve zorlu bir hal alan kent yaşamı, eğitim programlarının düzenlenmesi, sosyo kültürel faaliyetlerin hazırlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Yerel yönetimler de bu değişen koşullarda, kamu kurumlarının yapmış olduğu hizmetlerin birçoğunda hizmet üreten ve merkezi otoriteden daha etkin bir uygulayıcı konuma gelmiş bulunmaktadır.

1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kapsamında; merkezi yönetimde küçülme yaşanırken, yerel yönetimlerin hizmet ve harcama sorumlulukları artmış ve buna paralel olarak idari ve mali özerklikleri genişlemiştir. Ayrıca “piyasalaşma” (quasi markets), “piyasa yönelimli uygulamalar” (marketization) yerel yönetimlerin temel yönetim anlayışı haline gelmiş ve müşteri odaklı yaklaşım benimsetilmiştir (Sözen, 2005). Yerel yönetimlerin merkezi ve bürokratik yapılanmanın dışında, sorunların yerinde tespitini sağlaması, yönetime katılımı artırması, esnek ve kolay ulaşılabilir olması yeni yönetim anlayışı açısından önemlidir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının sosyal refah devleti üzerindeki etkisi sadece hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesiyle sınırlı değildir. Yeni yönetim anlayışı kamu hizmetlerinin sunumunda

etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin dışında ortak katılımcı olarak özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da yer almasını öngörmektedir (Aksoy, 1998).

1980'li yıllardan sonra benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışı ile de, kamu sektöründe özel sektörün yönetim teknikleri uygulanır olmuştur. Bu yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yerel yönetimlerin özgürlük ve demokrasi anlayışı çerçevesinde, yetki ve sorumlulukları artmış, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da kapsayan daha geniş görev paylaşımı ile hizmetlerini yerel halka sunmaktadırlar. Aynı şekilde gelişme olan ülkelerde de, yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin görevlerinin geçici olan devredildiği kurumlar haline gelmiştir. Bunu yanında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen, Avrupa Kentsel Şartı, Yerel Yönetimler Özerlik Şartı gibi uluslararası belgelerde, yerel yönetimlerin işlevlerinin değişmesine neden olmaktadır (Ökmen, Parlak, 2010: 401).

Gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenerek sosyal hizmetlerin dağılımı konusunda yerel yönetimler daha etkin görev almaktadırlar. Çünkü yerel yönetimler ihtiyaç sahibi kişiler ile aynı bölgede yaşamakta ve onlara ulaşmaları daha kolay olmaktadır. Özellikle kalkınmaya çalışan ülkelerde uygulanan biçimi ile kapitalizmin olumsuz sonuçları kentlerde kendini daha belirgin olarak göstermektedir. Dolayısıyla kentsel yoksulluk ile mücadelede de yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Bu yüzden özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin sosyal politika alanında sorumlulukları çok daha fazladır. Çünkü gelişmiş ülkelerde, özellikle Avrupa ülkelerinde, sosyal politika programlarının, sistemli bir şekilde yerel yönetimler tarafından uygulanmasındaki görev paylaşımının yapılmış olmasının avantajı vardır.

Bugün gelinen noktada, sosyal politika ve sosyal devlet düşüncesinin uygulanmasında yerel yönetimler önemli bir role sahiptir ve her geçen gün otoritesini kaybeden merkezi yönetim karşısında yeni avantajlı alanları yaratmaktadırlar. Giderek güç kazanan yerel yönetimler, belki de gelecekte, sosyal devlet anlayışının en temel uygulayıcısı olacaktır.

Özetle söylenmek istenirse, 1980 sonrası özelleştirme politikalarının benimsenerek pek çok ülke tarafından uygulanması, uluslararası sermayenin önündeki sınırların kaldırılıp, küreselleşme politikalarının devletlerin politikalarında belirleyici bir unsur hale getirildiği yeni dünya düzeninde, devlet ile toplum arasındaki sosyal bağı sağlayan, sosyal politikaların etkisi azaltmıştır. Bu bakımdan özellikle etkin sosyal politikaların hayata geçebilmesi açısından, çağdaş yönetim anlayışının yerel

yönetimlerce desteklenen güçlü merkezi yönetimlerce gerçekleştirebileceği de gözden uzak tutulmamalıdır.

#### **4.3.1 Sivil toplum (gönüllü) katkı ve katılımının sağlanması**

Sosyal politikanın sağlanmasında merkezi ve yerel yönetimler dışında görev alan kuruluşlar; komşu, akraba, aile ve arkadaşlardan oluşan sivil kesim, dini kurumlar, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen kuruluşlardır.

Bu noktadan bakıldığında sivil kesimin temelini aile oluşturmaktadır ve aile bugün bile, bireysel ihtiyaçların giderilmesinde ilk müdahale eden kurum olarak varlığını sürdürmektedir. Benzer şekilde dini kurumlarda, sunmuş oldukları danışmanlık, ruhani gelişim, bazı gönüllü projeler ve sosyal yardım hizmetleri ile insanoğlu var olduğu sürece, varlığını sürdürecektir (Ersöz, 2003). Buna karşılık özel sektör ve buna bağlı olarak işletmelerin katkısı 20.yüzyılda başlamış olmakla beraber, yaşanan bazı özel durumlarla birlikte; yaşanan ekonomik krizler gibi, özel durumlarla değişimlere uğramakta, dönemsel olarak artmakta veya azalmaktadır.

Gönüllülük kavramı da bu noktadan hareketle 18. ve 19. yüzyıllarda devletin sosyal ve ekonomik uygulamalarına karşı bir çeşit reaksiyon olarak gelişmiştir. Liberal ekonominin “bırakınız yapsınlar” (laissez faire) yaklaşımının ortaya çıkardığı sosyal sorunların önlenmesine yönelik, “kar amacı gütmeyen” (non-profit) bir yaklaşım söz konusudur. Burada sivil toplum organizasyonlarıyla kast edilmek istenen, bireysel ya da toplumsal olarak sunulan hizmetlerin (yardımların) belirli kural ve sistemler dâhilinde yapılmasıdır. Aksi takdirde sistematik olmayan komşuluk ya da akrabalık ilişkilerine dayalı informal yardımlaşmalar bu kapsam içinde algılanmamalıdır (Osborne, 1998). Bir sistematığe dayanmayan, daha çok dini/ vicdani duygular ile şekillenen bu tarz yardımların Sanayi Devrimi öncesinde daha çok kilise tarafından yapıldığı görülmektedir. Bu yardım şekli Sanayi Devrimi sonrası Batı toplumlarında ortaya çıkan kurumsallaşmış yardım yaklaşımlarının şekillenmesine de öncülük etmiştir (Osborne, 1998).

Bunun yanında ayrıca toplumun değişik kesimlerinin kendi hak ve ekonomik durumlarını korumak amacıyla geliştirdikleri kar amacı gütmeyen kuruluşlar, gönüllülük esasına göre çalışan kooperatif ve dernekler de, sınırlı düzeyde de olsa sosyal politika alanında görevler üstlenmektedirler.

#### 4.3.2 Sosyal refah hizmetlerinin özelleştirilmesi

1970'lerin ortalarından itibaren yaşanan petrol ve finans krizleri, kamu kesiminden kaynaklı bütçe açıkları hizmetlerin finansman sorununu da beraberinde getirmiştir. Bu durum finans olanaklarına sahip olan özel sektörle kamu ortaklığının bir araya gelmesine neden olmuştur. "Kamu-özel ortaklığı" kamu hizmetlerinin sunumunun, özel sektöre devredilmesi uygulamasına olanak sağlamıştır. Bu bağlamda kamu, düzenleyici ve kolaylaştırıcı olarak özel sektörün önünü açan, ona yardımcı rol üstlenmiştir (Arıkboğa, 2004).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin hizmet alanının sınırlandırılmasını sağlayarak "piyasa için devlet" mantığının geliştirilmesini sağlamaktadır. Bu anlayışa göre özel sektörün ve sermayenin güçlenmesi için devletteki hantallığın acil olarak ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu nedenle devletin görevlerinin sivil toplum örgütlerine, özel sektöre ve bağımsız kamu kurumlarına aktarılması yoluna gidilmektedir. Bu kapsamda yurttaşlık kavramı, yerini "müşteri" ve "tüketici" kavramlarına bırakmıştır. Piyasa için devlet yaklaşımı, ontolojik anlamda devletin varlığının sorgulanmasına neden olduğu için beraberinde sosyal hizmet, sosyal yardım, eğitim, sağlık vb. diğer sosyal koruma mekanizmalarının devletin görev alanından çıkarılması önerisini getirmektedir (Bayramoğlu, 2005).

Yeni Kamu Yönetiminde "kürek çeken değil, dümen tutan" devlet anlayışı hakimdir (Güzelsan, 2003). 1980'lerde İngiltere ve ABD'de başta olmak üzere bütün Batı ülkelerinde, devletin kamu hizmetlerinden çekilmesi gündeme gelmiş ve 1990'lara kadar kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi büyük ölçüde tamamlanmıştır. Ancak bazı kamu hizmetlerinin karlı olmaması nedeniyle özel sektöre devredilmesi sorun oluşturabilmektedir. Bu gibi durumlarda devlet özel sektörü teşvik edici vergi düzenlemeleriyle kolaylık sağlama yoluna gitmektedir. Özel sektör tarafından sunulan kamu hizmetleri temelde iki yöntemle sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi özel sektöre tamamen veya kısmen ihale yönteminin kullanılması, ikincisi de kamu hizmetlerinin doğrudan vatandaş tarafından özel sektörden karşılanması ve bu hizmetin karşılığının ilgili kuruma ödenmesidir. Kamu hizmetlerinin bu yöntemlerle özel sektöre devri kamunun sorumsuzlaştırılması anlamında değil, kamunun denetleyici ve finansman sağlayıcı konumuna getirilmesi anlamını içermektedir (Çevik, 2004).

1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi kapsamında ilk özelleştirme uygulamaları İngiltere'de Thatcher iktidarı döneminde başlamıştır. Thatcher, devletin üretimden çekilmesi gerektiğini belirterek hızla özelleştirme sürecini başlatmış ve 730 bin olan

kamu görevlisi sayısını 705 bine çekmeyi sağlamıştır. İngiltere’de 1979 ve 1997 yılları arasında iktidarda kalan Muhafazakâr Parti kamu yönetiminin piyasa disiplinine uygun hale getirilmesini ve görev alanlarının sınırlandırılmasını sağlamıştır (Sözen, 2005). İngiltere’de başlayan bu süreç ABD, Avustralya, Yeni Zelanda, İskandinav ülkeleri, Avrupa ve nihayetinde bütün dünya üzerinde etkili olmuştur.

1980 sonrası sosyal refah hizmetlerinin özelleştirilmesi, beraberinde yeni tartışmaları da getirmiştir. Özelleştirme karşıtı söylemlerin konuya ilişkin ortak yaklaşımı ise sosyal refah devletinin görevlerinde sınırlandırma ya da görev alanının tamamıyla özelleştirilmesi yaklaşımının yeni sağ ideolojinin ortaya çıkışı ile birlikte gerçekleştiği yönündedir. Bu anlamda mevcut durum yeni olmayan ancak basitçe eski kontratın liberalizmin yeni bir aşamasından başka bir şey değildir (Lane, 2000).

#### **4.4 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı’nın Sosyal Hizmetlerin Sunumunda Etkileri**

1970’lerin ortalarında yaşanan petrol ve finans krizlerinin ardından toplumsal ve ekonomik anlamda yaşanan sıkıntılı süreç sosyal hizmetlere olan talebin hızla artmasına neden olmuştur. Sosyal devletin politik ve finansal baskılar karşısında açmaza girmesi ise sosyal hizmetlerin büyüyen talebi karşılayabilmesi için gerekli olan finans kaynaklarından mahrum kalması anlamına gelmekteydi. Bu durum refah devletinin karşısına bir açmaz olarak çıkmıştır. Yaşanan bu gelişmeler karşısında Batı ülkeleri sosyal ve ekonomik sorunların çözümlenmesi için Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kapsamında sosyal hizmet kurumsallaşmasıyla ilgili bir dizi önlem almaya başlamıştır. Bu dönemde benzer sorunları yaşayan refah devletlerinde iktidarlara sağ partilerin gelmesi, benzer muhafazakâr politikaların izlenmesine yol açmıştır. 1980’lere gelindiğinde sosyal hizmetler en önemli sosyal reform alanlarından birisini oluşturmaktaydı. Çünkü bütçe açıklarının azaltılması ve kamunun finans sorununun çözülebilmesi için sosyal harcamalarda kısıtlamalara gidilmesi gerekmekteydi. Bu süreç sosyal hizmetlerin kurumsal yapılanmasına ilişkin yeni yasal düzenlemelerin yapılmasını zorunluluk haline getirmiştir (Artan, 2011).

1980’li yıllardan itibaren tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimlerin üstlendiği rol ve verilen yetkiler değişmeye başlamıştır. Merkezi yönetimlerden aktarılan kaynakların oranları arttırılmış bununla beraber belediyelerin örgütsel yönetim şeması değişmeye başlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimleri etkileyen başlıca unsurlar; yerinden yönetim anlayışının giderek yaygın hale gelmesi, yerel özerklik, küreselleşme olgusu, yerelleşme politikaları, yerel yönetim ve Avrupa Birliği’nin yerindelik ilkesidir. Bunun yanında, göçle beraber artan kentsel nüfus,

işsizlik, yoksulluk gibi sosyal sorunlar ile merkezi yönetimin sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki yetersizliği, gelişen bilgi teknolojileri sayesinde halkın bilinçlenmesive kamusal düzenden taleplerin, beklentilerin artması gibi iç etkenler deyerel yönetimleri yeniden yapılanmaya zorlamıştır (Çelik, 2010: 69).

Bu dönemde temelleri atılan sosyal hizmet anlayışı, 2000'li yılların başlarında yeni bir anlam kazanmış ve belediyeler yerel halka sundukları hizmetleri daha da geliştirmişlerdir. Bu hizmet yarışı zamanla sosyal hizmet kavramını geride bırakarak, yerel toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki gelişiminden sorumlu belediyeçilik anlayışının doğmasına yol açmıştır. Dikkat çeken asıl önemli nokta, birkaç büyükşehir belediyesi tarafından uygulanmaya başlanan bu projelerin, diğer belediyeler tarafından da yapılması gereken zorunlu bir hizmet olarak görülmesidir.

1980 sonrasında refah devletlerinde kamu yönetimindeki politika değişikliğine paralel olarak sosyal hizmetlerin sunumunda özelleştirme (privatization), yerelleşme (decentralization) ve çoğulculuk (welfare pluralism) uygulamaları ortaya çıkmıştır (Artan, 2011).

## 5 SONUÇ

Merkezi yönetimlerin sosyal sorunları çözümü noktasında yetersiz kalmasının sonucu olarak yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yerindenlik ilkesi ve yönetim kavramlarının etkin hale geldiği bilinmektedir. Benzer durumun Türkiye'deki merkez-yerel ilişkileri açısından da geçerli olduğu söylenebilir.

Sosyal hizmetlerin il özel idaresi ve belediyelere devrine ilişkin yasal düzenlemelerin katılımcılar tarafından yerindenlik ve yönetim kapsamında algılandıkları anlaşılmaktadır. Katılımcılar sosyal hizmetlerin yerelleşmesini hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve ulaşılabilirlik anlamında olumlu bulmakla birlikte merkez-yerel ilişkisinde merkezi yönetimin danışmanlık ve denetleme açısından yönetsel vesayetini de istemektedir. Ayrıca sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerden sonra en çok merkezi yönetim tarafından yerine getirilebileceği katılımcılarca genel kabul görmektedir.

Sosyal politika insanla ilgili sorunları ele alan ve sorunları çözmeye çalışan sistemli uygulamalar bütünüdür. Hedef, insan mutluluğunu geliştirmek ve bunun için gereken ihtiyaçları karşılamanın araçlarında sürekliliği sağlamaktır. Sosyal sorunlar, insan topluluklarına özgüdür ve her insan topluluğu sorunların çözüm araçlarını bulma ve uygulama bakımından sistemini de kendisi oluşturmaktadır. Sürekli olarak değişen koşullara bağlı olarak da sosyal politika yaklaşımları gelişmektedir. Önceleri genellikle merkezi otorite tarafından yürütülen uygulamaların günümüzde değişen koşullara bağlı olarak, görev paylaşımı ile de yerel yönetimlerin görev alanlarına doğru kaydığı görülmektedir.

Sosyal politika, modern toplumlarda uygulanan ekonomik sistemin yarattığı tahribatı onarmaya yönelik ve merkezinde devletin yer aldığı sosyal sorunları çözmeye yönelik çabaların bütünüdür. Sosyal politikanın amaçları eşitlikten, korumadan ve dayanışmadan oluşur. Bu amaçların gerçekleşmesi için de; kamu müdahalesi, sendikalar ve uluslararası örgütler her zaman önemli birer araç olarak kullanılmıştır. Sosyal politikanın belirlenmesinde kamu otoritesi; yani merkezi yönetim bu üç aracın etkin kullanımını sağlayarak müdahalelerde bulunmuştur.

Sosyal politikalar temelde kamusal merkezlidir. Geçmişten günümüze bu politikanın sistemini ve uygulayıcı aracı olan organizasyonları genellikle merkezi yönetimler

oluşturmuştur. Çoğu ülkede sosyal politikaların hukuki çerçevesi merkezi yönetimce çizilmiştir. Organizasyonların oluşumunda, görevlerinin yürütülmesinde yetki genellikle merkezi yönetimde olmuştur. Zaman zaman merkezi otorite bu politikaların gerçekleşmesine yönelik bazı uygulama alanlarını, yetkilerini ve kaynaklarını yine çerçeve ile kendi dışındaki denetim altında olan yönetimlere devretmiştir. Bu yönetimler yerel yönetimlerdir.

Elbetteki sosyal politikalar, temelde devletin toplumsal yaşama yönelik asli görevidir. Ancak hiçbir merkezi yönetim modeli, sadece merkezi yönetim kurumları ile en alt toplumsal birimlere ulaşabilme olanağına kolayca sahip değildir. Dolayısıyla merkezi yönetim erişilebilecek, hizmet sunabilecek, sorun tespit edebilecek, sosyal politikaları daha pratik zaman ve kaynak israfına neden olmayacak yöntemle uygulayabilecek yerindelik prensibine dayalı alt yönetimler/kurumlar oluşturur. Ancak günümüzde bu görev ve yetki devrinin giderek tamamen yerel yönetimlere aktarılması yönündeki eğilimlerin arttığı dikkat çekmektedir ve sosyal politika giderek yerelleşme özelliği göstermektedir.

Sosyal politikanın yerelleşme gerekçeleri yapısalıdır. Özellikle sanayileşme, üretim ile tüketimin yoğunlaşması kentleşme sürecini hızlandırmıştır. Siyasi merkezi yönetimlere bağlı olmasına karşın son yıllarda çok daha fazla tartışılan yerel yönetimler etkin bir yönetim olgusu haline gelmiştir. Sosyal ve ekonomik yapıyı düzenleyici yetkiye sahip günümüz modern ve sosyal devlet anlayışı sosyal politikaların yerel boyutu olan uygulamalarında yerel yönetimleri aktifleştirmiştir.

Sosyal politikaların yerelleşme gerekçelerinden bir diğeri de merkezi sosyal politikaların etkisizleşmesi olarak gösterilmektedir. Merkezi yönetimler artık en alt yerel topluluklara yönelik politikaların uygulanmasında zaman ve kaynak kayıpları yaşamaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim yerel ölçekli sosyal sorunlar ve bunlara yönelik mikro politika uygulamalarında yerel yönetimleri görevlendirmeye başlamıştır. Çünkü yaşadığımız yüzyılın en belirgin özelliği toplumsal, ekonomik ve sosyal yapıların hızlı değişimi, genelde yönetim olgusunu ve bunun bir parçasını/tamamlayıcısını oluşturan yerel yönetimleri önemli ölçüde etkilemiş ve yerel yönetimler merkezi yönetimin yerel ayağını tamamlamışlardır.

Yeni dünya düzeninde, küreselleşmenin etkisiyle demokrasi ve yönetim anlayışına ilişkin yeni kavramlar da tartışılmaya başlanmıştır. Yönetimde saydamlık, bilgi paylaşımında açıklık, hesap verilebilirlik, sürdürülebilir kalkınma ve bunlara yönelik taleplerin karşılanması, sorgulanması ve değerlendirilmesi başlamıştır. Artık yeni



yönetim anlayışı olarak kabul edilen yönetim kavramı, devlet merkezli yönetimin yerine yerelde toplum merkezli yönetimi ikame etmektedir. Yönetişim, birlikte yönetim, birlikte denetim ilkesini esas alır. Sosyal politikaların yerelleşme gerekçelerinden birisi olan yönetişimin tutarlılık, sorumluluk, hesap verilebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindelik ve ölçülülük temel ilkeleridir. Bu ilkelerin yerel düzeyde uygulanması, yerel yönetimlerde, yerel halkın en yakın yönetimine katılımının araçlarını da kapsamaktadır.

Ancak ülkemizde merkezi yönetimin yerel düzeyde sosyal politikaların yerinde uygulanabilmesini sağlamak amacıyla, sosyal politikalara katılım ve katılımın sosyal araçlarının yasal düzenlenmesine belediyelerimiz gereken önemi vermemişler ya da bu tür düzenlemelerin gereğini yerine getirememişlerdir. Merkezi yönetimin bu amaçla oluşturduğu "Kent Konseylerinin" uygulamaya sokulması, etkinleştirilmesi, kurumsallaştırılması, yasal zorunluluk olmasına karşın belediye yönetimleri bu kurulları çalıştırmakta isteksiz olmuşlardır. Merkezi yönetim de kent konseyi uygulamasının denetleyici görevini yerine getirememektedir. Oysa oluşumu, organları, görevleri, ilkeleri ve amaçları açısından kent konseyleri; yerel yönetimleri, sosyal politikalar açısından izleyen ve halkın bu politikaların katılımını sağlayan en etkin araçlardır.

Belediyeler yerel yönetimler bağlamında sosyal politikaların uygulanmasında en önemli kurumlar durumundadır. Ancak Türkiye'de belediyelerin bu görev ve sorumluluklarını hangi ölçüde ve amaca yönelik olarak gerçekleştirdikleri sorgulanmalıdır. Belediyeler hâlihazırda gerçek görevlerini dahi yerine getirmekte yetersizken sosyal politikaların uygulanmasında, kent silüetlerinde, kentsel projelerin oluşturulmasında, kentlilik bilincinin geliştirilmesinde, sosyal politika aktivitelerinin yaygınlaştırılmasında, kent konseylerinin aktif çalışması için gerekli koşulları sağlamada hangi ölçüde başarı sağlayabilirler kuşkuludur.

Devlet tüzel kişiliği genel ve yerel yönetim uygulamaları ile sosyal, ekonomik ve siyasal yapılanmanın yasal düzenlemelerini yapma yetkisi ile donatılmıştır. Bu yasal düzenlemelerinin bir kesiti de sosyal politikaların yerelde uygulanabilecek özelliği olanların yerel yönetimlerce uygulanabilmesini sağlayan düzenlemelerdir.

Artık günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle değişen sosyal, ekonomik ve diğer kamusal uygulamalarda belediye yönetimlerinin çocuklara, gençlere, yaşlılara, kadınlara, engellilere, yoksullara ve diğer dezavantajlı gruplara yönelik uygulamalarında daha esnek politika uygulamakta ve işlevselliklerini arttırmaktadırlar.

Değişen şartlara göre devlet, bu yönetimlerin işlevselliğini geliştirmeye yönelik daha kapsamlı ve esnek, kaynak israfına, yönetsel karmaşıklığa ve siyasi çatışmalara olanak oluşturmayacak yasal düzenlemelere daha fazla önem vermelidir.

Siyasi ve yasal kısıtlamalar olsa bile yerel yönetimler özellikle belediyeler yerel halkın sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarını ilk karşılayan yönetimler olduğunun farkındalığını hissetmeleri gerekir. Çalışmalara bu açıdan yaklaşınca, belediye yönetimlerinin kendilerini yerel halka tanıtmaları, halkla bütünleşmeleri için bütün yerel halkın hemşehrisi olduğunu hissettirmeleri gereklidir.

Güçlü yerel yönetim demek; kültürel, sosyal ve ekonomik yerel ihtiyaçları tespit eden, olanakları ölçüsünde bunlardan kaynaklanan sorunları çözen bir yerel yönetim modeline ulaşılması anlamına gelmektedir. Sosyal, kültürel, kentsel yaşamın iyileştirilmesine yönelik bütün faaliyetler yerinde uygulanmalı ve buna yönelik sorunlar yerinde çözülmelidir. Ancak belediyelerin de bu görevi tam olarak yerine getirdiği söyleyemeyiz.

Ayrıca Belediyeler, sosyal projeler ve bünyesinde bulunan sosyal kurumları ile başta erişimi kısıtlı vatandaşlar ve dezavantajlı gruplar olmak üzere kentin birçok noktasındaki ihtiyaç sahibine ulaşmaya ve en azından bazı temel ihtiyaçları karşılamaya çalışmaktadırlar.

Belediyelerin sosyal politika uygulamaları ekonomik ve mali olanaklarına göre yeterli görülse de bazı nakdi yardımların giderek artması yoksulluğun toplumda bir rutin alışkanlık yarattığı sonucuna doğurmuştur. Bu tür yardımları sürekli olmaktan çıkaracak sosyal yardım ve hizmetlere daha fazla yer verilmesi gerekmektedir. İşsiz bireylerin kendilerine ve topluma yaralı hale gelmesi, meslek edinmesi ve işgücüne katılmasını sağlayacak mesleki ve teknik eğitim programları, özellikle kadınların ekonomiye katılımının desteklenmesi, belediyelerce kurulan çeşitli birimler aracılığı ile engellilere sağlanan olanaklar, çocuklar, gençler, kadınlar, ve yaşlılar için kurulan merkezler ve uygulanan sosyal hizmetler bireylerin topluma kazandırılmasında çok önemli yer tutmaktadır.

Türkiye’de belediyeler sosyal politika bağlamında hemşehrilerine hizmetler sunmaktadır. Ancak belediyelerin kendi personellerine yaklaşımları da oldukça önemlidir.

## KAYNAKLAR

- Akı, E. ve Taştekil, S.**(1989), "Korunmaya Muhtaç Yaşlı Ve Sakatlara Yönelik Sosyal Yardım Uygulamaları", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1-2, s.32-118.
- Akkaya, Y.** (2000), "Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 15, sayı: 2, s.82.
- Aksoy, A. Ş.** (1998), "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt.7, Sayı.1, s.11.
- Akyıldız, M.** (2007), "Sosyal Sorumluluk ve Ahlaki Yaklaşımlar Çerçevesinde Pazarlamanın Sürdürülebilir Gelişmedeki Rolü", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2007 s.21-43
- AL, H.** (2002), Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, *Ankara: Bilim adamı Yayınları*. s.106-131.
- Altan, Ö. Z.** (2004), Sosyal Güvenlik Hukuku, *Anadolu Üniversitesi Yayınları*, Yayın No: 1574, Eskişehir, s.211-265.
- Altan, Ö. Z. ve Şişman, Y.** (2003), "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar", *Kamu- İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2, s.19-53.
- Andersen Gosta, E.** (2006), " *Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri*", Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Ed.), Sosyal Politika Yazıları, içinde, (33-52), İstanbul: İletişim Yayınları, s.35-36.
- Andersen Gosta, E.** (2006), " *Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri*", Ayşe Buğra-Çağlar Keyder (Ed.), Sosyal Politika Yazıları içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, s.53-100.
- Andersen Gosta, A, E.** (2008), " *Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri*", *Sosyal Politika Yazıları*, (Der. Ayşe Buğra-Çağlar Keyder), 3. baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s.32-54.
- Arap İ, Yılmaz, İ.** (2006), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 39, Sayı: 2, s.51-69
- Arıkan, Y. E.** (2004), "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Görüş Dergisi*, Mart s.39-42
- Arıkboğa, E.** (2004), "Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği", (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Marmara Üniversitesi SBE, s.16-30.
- Arslan, N. T.** (2004), "Kâr Amaçsız Örgütler ve Stratejik Yönetim" *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 28, sayı: 2, s.155-172.

- Artan, T.** (2011), Sosyal Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Hizmetler; İstanbul Örneği, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi*, İstanbul, s.6-59
- Asan, C.** (2004), Evlat Edinme ve Sosyal Hizmet “Trabzon İli Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s.24.
- Akbulut, Ş, A.** (2006), Korunmaya Muhtaç Çocuk Kavramına Yeni Yaklaşım Toplumsallaşma Sürecinde Uygulanan Sistemlerin Analizi: İzmir Örneği, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s.34.
- Atasoy, F.** (2005), *Küreselleşme ve Milliyetçilik*, İstanbul: Ötüken Yayınları, s.195.
- Ateş, H.** (2003), *Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed Asım Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin Yayınları. s.326-327.
- Ateş, H.** (2008), *Yeni kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (Ed. Bekir Parlak), Ankara: Turhan Yayınları. s.184-186.
- Aydınlı, H, İ.** (2004). *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, 1. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. s.72-83.
- Ayman, B. G.** (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt.9, Sayı.2, s.25-26.
- Bayramoğlu, S.** (2005) *Yönetişim Zihniyeti. İstanbul: İletişim Yayınları*, s.27-60.
- Bezci, B. ve Çoşkun, B.** (2007), “Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 16, Sayı.3, s.5-8.
- Bilgiç, V.** (2003), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, *Kamu Yönetiminde Çağdaş yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları. Ankara: s.27-35.
- Briggs, A.** (2009), “The Welfare State in Histocial Perspective”, *European Journal of Sociology*, 1962 , Published online by Cambridge University Press, 11 Feb s.210-213.
- Buğra, A.** (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları, s.25-26.
- Bulut, I.** (2005), “Sosyal Hizmette Genelci Yaklaşım” *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2002 Sosyal Hizmet Eğitiminde Yeni Yaklaşımlar*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O.
- Buluttekin, M. B.** (2008), “Türkiye’de Genç İşsizliği Sorununun Ekonomik Etkileri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Çerçevesinde Çözüm Stratejilerinin Belirlenmesi” *İş Müfettişleri Derneği II. Çalışma Yaşamı Kongresi Tartışma ve Panel Notları*, 26-27 Nisan 2008, Angora Ofset, Ankara, s.103.

- Chandler, J.A.** (2002), *Local Government Today*, Manchester University Press, Thirt edition, Manchester. s.9.
- Çam, E.** (2000), *Çağdaş Yerel Yönetim Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, s.292.
- Çavuşoğlu, T.** (2005), "Kazım Karabekir ve Savaş Çocukları", *Türkiye'de Sosyal Hizmet Uygulamaları İhtiyaçlar ve Sorunlar: Konferans ve Bildiriler*, Alanya, Sosyal Hizmetler Sempozyumu Ed. Arzu İçağasıoğlu Çoban, Halit Koray Arslanoğlu, Haberal Eğitim Vakfı, Başkent Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi, Ankara, s.243-251.
- Çelik, E. G.** (2013). Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikalara Etkisi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir*, s.2-12.
- Çengelci, E.** (1993), "Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi", *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi*, Cilt. 11, s.22.
- Çengelci, E.** (1998), "Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler ve Mülki Amirlere Düşen Başlıca Görevler" *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 378, s.203-234.
- Çerik, Ş ve Özarlan, E.** 2008, "Çalışanların Sosyal Sorumluluk Boyutlarına İlişkin Algılamaları: İlaç Sektöründe Karşılaştırmalı Bir Uygulama", *Ege Akademik Bakış*, sayı: 2, s.587-604.
- Çevik, H. H.** (2004), *Türkiye 'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin, s.317-318.
- Çifçi, E. G.** (2009), "Türkiye'de ve Dünya'da Korunmaya İhtiyacı Olan Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi", *Aile ve Toplum Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 19, s.61.
- Danış, M. Z.** (2009), "Türkiye'de Yaşlı Nüfusun Yalnızlık ve Yoksulluk Durumları ve Sosyal Hizmet Uygulamaları Açısından Bazı Çıkarımlar", *Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 1, s. 67-84.
- Demir, Ö. ve Acar, M.** (2005) *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, 6. Baskı, Adres Yayınları, Ankara , s.137.
- Demirbilek, S.** (2009), *Sosyal Politika Bağlamında Sosyal Hizmet*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 1. baskı, İzmir, s.19-40.
- Denney, D.** (1998), *Social Policy and Social Work*. New York: Oxford University Press inc., s.6-9.
- Dilik, S.** (1980), "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmet Arasındaki İlişkiler", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 1, s.73-85.
- Dursun, D.** (2004), *Siyaset Bilimi*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul. s.167.
- Duyan, V., Özgür, Ö.S. ve Özbulut, M.** (2008), *Sosyal Hizmeti Tanımak ve Anlamak, Sosyal Hizmet Uzmanları ve Sosyal Hizmet Alanında Çalışanlar İçin Bir Rehber*, Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Yayını, s.4-7.

- Erkan, G.** (2008), "Sosyal Hizmet Uzmanlarının Yaşlılara Bakış Açısı, Rol ve Fonksiyonları", *İzmir I. İleri Yaş Sempozyumu Özet Kitabı*, 20-21 Mart, İzmir, s. 55-56.
- Eren, E. ve Timur, N.** (2005), *Stratejik Yönetim*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No: 1491, Eskişehir, s.11-27.
- Ersel, B.** (2004), "Sosyal Güvenlik Sistemi, Yoksulluk ve Aile", IV. Aile Şurası Bildirileri, 18-20 Mayıs, 2004, Ankara, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 122, s.240.
- Ersöz, Hali Yunus** (2003)"Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü", *İ.Ü İktisat Fakültesi Mecmuası*, 53.C. , S. 2, s.30.
- Ertürk, Ş.** (2002), "İşyeri Hekimliğinin Sendikal Boyutu", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, s. 71-92.
- Eryılmaz, B.** (2011), *Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*.Okutman Yayınları, 4. Baskı, Ankara, s.69-231.
- Eryılmaz, B.** (2010), *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, *Okutman Yayıncılık*, Ankara. s.133-234.
- Eryiğit, S.**(1998), *Ahi Birliklerinde Yönetim ve İşletme Fonksiyonlarının Temel Yapısı*, Kamu-İş Yayını, Ankara, s.249.
- Garvin, C. D. ve John E.** (1992), Tropman. *Social Work in Contemporary Society*. New Jersey: A Simon& Schuster Company, s.7-8.
- Genç, F. N.** (2010), Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, Mart, Sayı: 466, s.145-159.
- Gerek, N. ve Oral, İ.** (2004), Sosyal Güvenlik Hukuku, *Anadolu Üniversitesi Yayınları*, Yayın No: 1574, Eskişehir, s.93-94.
- Gerek, N. ve Oral, İ.** (2004), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, Yayın No: 1574, s.93-94.
- Ginsberg, L. ve Julie M.** (2005), Cribbs, *Understanding Soscial Problem, Policies and Programs*, USA, s.18-19.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T.** (2001), *İdare Hukuku*, Der yayınları. İstanbul, s.146.
- Görmez, K.** (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, s.53.
- Göymen, K.** (1997). *Türkiye' de Kent Yönetimi*. İstanbul: Boyut Yayın Grubu,s.21.
- Gül, H. ve Sallan, S. G.** (2007), "Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.40, Sayı.3, s.5.

- Gül, S. S.** (2000), "Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri." *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, Cilt.40, Sayı.3-4. s.55-56.
- Güler, B. A.** (2006), "Sosyal Devlet ve Yerelleşme." *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı.2 s.30-31.
- Güner, A.** (2007), "Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması" Ayşegül Mengi (Ed.), *Yerellik ve Politika* içinde (47-66), Ankara: İmge Yayınevi, s.49.
- Güzelsan, S.** (2003), "Neo-Liberal Politiklar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, s.22-23.
- Heywood, A.** (2006), *Siyaset, Liberte Yayınları*, Ankara. s.231.
- Himsworth, C.** (2007), "Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi", Çev.: Bülent Duru, *Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi*, Editör: MENGİ, A., 1. Baskı, *İmge Kitabevi*, Ankara s. 275-284.
- İnan, A. N.** (1980), "Çocuğun Korunması ve Polis", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 1, s.244.
- James** (1997), s.160, akt; Eryılmaz, B. Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2004, s.238.
- Kalabalık, H.** (1999), "Yerinden Yönetim Türleri ve Yerinden Yönetim Geçiş Sürecinde Kullanılan Teknikler", *Kamu Yönetiminde Kalite L Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE Yayınları* No:289. Ankara, s.429.
- Kapız, S.** (2002), *Sosyal Değişim Sürecinde İş-Aile Yaşamı Etkileşimi*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s.7.
- Kapucu, N.** (2012), Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkin Katılımı: *Yeni Kamu İşletmeciliğinden Yönetişime Geçiş ve Devlet-Birey İlişkileri*, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınları. s.33.
- Kara, B.** (2008), *Sosyal Haklar ve Özel Olarak Korunması Gereken Kişiler*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Isparta, s.86.
- Karataş, S.**(1992), *Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler*, Veli Yayınları, İstanbul, s.210
- Karahanogulları, O.** (2002), *Kamu Hizmeti*, Turhan Kitabevi, Ankara, s.335.
- Karsan, G.** (2009), "Marsizim-Leninizm, Ulusalcılık ve Türk Sol Entelijansiya", *Akademik Araştırma Dergisi*, Sayı. 40, s.45-46.
- Kaya, E.** (2003). *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*. İstanbul: İke Yayıncılık, s.248.

- Keleş R. ve Yavuz, F.** (1983), *Yerel Yönetimler*, Ankara, *Turhan Yayınevi*, s.15.
- Keleş, R.** (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, *Cem Yayınevi*, 4. Baskı, s.52-55.
- Keleş, R.** (1992), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 1.Baskı, *Cem Yayınevi*, Ankara. s.24-38.
- Keleş, R.** (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 4. Baskı, *Cem Yayınevi*, Ankara. s.16.
- Kobak, K.** (2006), *Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelede Uyguladığı Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programları*, (*Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, s.1.
- Kocaoğlu, M.** (2011), *Yerel Yönetimlerde Katılım Kültürü Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği*, *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi*, Sakarya, s.6-14.
- Koçdemir, K.** (2002), *Küreselleşme Koordinatları Okumak*. İstanbul: Ötüken Neşriyat, 248-249.
- Konak, A. ve Çiğdem, Y.** (2005), "Yaşlılık Olgusu: Sivas Huzurevi Örneği" *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 1, s.34-36.
- Kongar, E.** (1972), *Sosyal Çalışma'ya Giriş*, Ankara: *Sosyal Bilimler Derneği Yayınları*, s.193.
- Koray, M.** (2008), *Sosyal Politika*, Ankara: İmge Kitabevi, s-8.
- Koşar, N. G.** (1992), *Sosyal Hizmetlerde Aile ve Çocuk Refah Alanı*, MN Ofset, 2. baskı, Ankara, s.1-174.
- Koyuncu, B. ve Coşkun, B.** (2003), "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Editörler: Balcı, A., A. Nohutçu, N.K.Öztürk, B.Coşkun, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara. s.281.
- Kozanoğlu, H.** (2003), *Küreselleşme Heyulası*, İstanbul: İthaki Yayınları, s.252.
- Lane, Jan-E.** (2000), *New Public Management*. London: Routledge, s.6.
- Marshall, T.H.** (2006), "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf", Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Ed.), *Sosyal Politika Yazılan içinde*,(19-32) , İstanbul: İletişim Yayınları, s.27-30.
- Moreno L. ve B. Polier**, (2004), "The Europeanization of Welfare Paradigma Shifts and Social Policy Reforms", *The European Network For Social Policy Analysis*. 9 th-11 th September.
- Moreno, L.** (2008), "Süper Kadınlar ve Akdeniz Refahı", *Sosyal Politika Yazıları*, (Ed. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder,) 3. baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s.375.
- Mütevellioğlu, N.** (2006), "Sosyal Devlet Bireysel Özgürlükleri Sınırladı mı?" *Amme idaresi Dergisi*, Cilt. 39, Sayı.3, s.28.



- Özbek, N.** (2002), *Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet*, İletişim Yayınları, İstanbul, s.25-216.
- Nalbant, E.** (2005), "İşletmelerde Sosyal Sorumluluk ve İş Ahlâkı", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 1 s.193-202.
- Narinoğlu, A.** (2009). *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*. İstanbul: Mart Matbaacılık, s.37.
- Nohutçu, A, ve Balcı, A.** (2003), Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: "Kamu"nun Yönetilmesinden "Kamu"nun Yönetmesi Anlayışına Doğru, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayınları. s.16-17.
- Oğlak, S.** (2006), Yeni Bir Örgütlenme Modeli Olarak Sosyal Güvenlik Kapsamı İçinde Evde Bakım Hizmetleri (Türkiye Örneği), (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s.46.
- Okçay, H.** (1994), "Sosyoloji ve Sosyal Hizmetler", *Sosyoloji Dergisi*, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, Sayı: 5, s. 147-158.
- Okçu, M.** (2012), *Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınları. s.14-15
- Osborne, S. P.** (1998), *Voluntary Organizations and Innovations in Public Service*, London: Routledge, s.7-9.
- Nacak, O.** (2015), Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye'de Kamu Politikalarının Oluşturulması: Aktör Temelli Bir Analiz, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, s.39-43.
- Ökmen, M. ve Parlak, B.** (2008), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, 1. Baskı, Alfa - Aktüel Yayınları, İstanbul. s.19-20
- Ömürgönülşen, U.** (2003), *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Çağdaş Kamu Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayınları. s.15-16.
- Örnek, A.** (1989), *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın, İstanbul, s.86.
- Özbek, N.** (2006), *Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, Emeklilik Gözetim Merkezi Yayını, İstanbul, s.193-194.
- Özcan, M.** (2002), "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği'nde Uygulanması ve yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme" *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, s.644.
- Özdemir, S.** (2007), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını, s.16-58.
- Özel, M.** (2001), "Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Türkiye", (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Marmara Üniversitesi SBE, s.58-63.

- Özel, M.** (2008), "Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", Mehmet Özel ve Veysel Eren (Ed.), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* içinde, Konya, Çizgi Kitabevi. s.129-181.
- Özel, M.** (2000), "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite)", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt.9, Sayı.3, s.27-29.
- Özen, S.** (1993), "Sosyolojide Bir Alan: Sağlık Sosyolojisi ve Sağlık-Toplumsal Yapı İlişkileri" *Sosyoloji Dergisi, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını*, Sayı: 4, s.73-88.
- Özvarış, Ş. B. ve diğerleri**, (2008), Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadelede Sağlık Hizmetleri, (Ed. Ayşe Akın), *T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü*, Ekim, s.37.
- Parlak, B.** (2002), "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri", *Avrupa Birliğiyle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, İstanbul. s.19-26.
- Seyyar, A.** (2004), *Sosyal Güvenlik Nedir?*, İstanbul, s.603-604.
- Somunoğlu, S.** (2012), *Sağlık-Sağlık Hizmetleri ve Türk Sağlık Sistemi*. M. Tatar (Ed.). Sağlık Kurumları Yönetimi-I (603-604)Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2631. s.11.
- Sözen, S.** (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin, s.75.
- Sözer, A.N.** (1998), *Türkiye'de Sosyal Hukuk*, 2. baskı, Barış Yayınları, İzmir, s.32-158.
- Şahin, F.** (2000), Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı, Ankara: Aydınlar Matbaası, s.6.
- Şenkal, A.** (2007), *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politikalar, İstanbul: Alfa Yayıncılık*, s.56.
- Şenocak, H.** (2002), "Korunmaya Muhtaç Çocuklara Sağlanan Bakım Yöntemleri" *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4637, s.45-452.
- Şenocak, H.** (2009), "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi" *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 56, s.453-468.
- Taştekel, S.** (1989), Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler-Koruyucu Aile Bakımı İzmir Örneği, (*Yayınlanmamış Doktora Tezi*), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s.52-118.
- Tınar, M. Y.** (1996), *Çalışma Psikolojisi*, İzmir, s.122.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., Akalın, N.** (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*. İstanbul: Tesev Yayınları, s.45
- Tomanbay, İ.** (1999), *Sosyal Çalışma Sözlüğü*, Selvi Yayınları, Ankara, s.277.

- Toprak, Z.** (2010), *Yerel Yönetimler*, Birleşik Matbaacılık, 8. Baskı, İzmir, s.13.
- Toprak, Z.** (2001), *Yerel Yönetimler*, 5. Baskı, İzmir. s.4-6.
- Torlak, Ö. ve Özdemir, Ş.** (1999), "Yerel Hizmetler, Yerel Yönetimler ve Etkinlik", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 15, s. 111-120.
- Tortop, N.** (1999), *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, 6. Baskı, Ankara, s.11.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A.** (2006), *Mahalli İdareler*, 1. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. s.65-130.
- Tufan B. ve Karataş, K.** (2006), "Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler", *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2003 Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi,
- Türkmen, B.** (2005), "Sosyal Risk Altındaki Çocuklar, Gençler Yaşlılar", *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1,s.11-22.
- Uzun, T.** (2007), Karar Alma Sürecinde Kamu Yararı Kriteri: Kamu Tercihi Kuramı Bağlamında Bir Değerlendirme, *5. Kamu Yönetimi Forumu Bildiri Özetleri*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, s.47.
- Warner, M. ve Hebdon, R.** (2001), "Local Government Restructuring; Privatization and Alternatives", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.20, Issue.2.
- Weber, M.** (2008), *Sosyoloji Yazıları* (Çev. Taha Parla), 12. Baskı, İstanbul: Deniz Yayınları. s.332.
- Yayman, H.** (2008), *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi. s.258-295.
- Yazıcı, E.** (2012), "Korunmaya Muhtaç Çocuklar ve Çocuk Evleri" *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 18, s,16.
- Yazıcı, E.** (2013), Türkiye'de Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler: Kurum Bakım Hizmetinden Yararlanmış Bireyler Üzerine Bir Araştırma, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi*, İzmir, s.18-58.
- Yener S.** (1996), *Amerika Birleşik Devletlerinde Federal ve Eyalet Düzeyinde Sosyal Hizmet Programları*, Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, s.2.
- Yolcuoğlu, İ. G.** (2009), "Türkiye'de Çocuk Koruma Sisteminin Genel olarak Değerlendirilmesi", *Aile ve Toplum Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 18, s. 43-87.
- Yörükoğlu, A.** (2004), "Koruma Altındaki Çocuklar ve Hakları", *Koruma Altındaki Çocuklar*, (Ed. Rana Uslu), ), Prof Dr. Mualla Öztürk Anısına XVII. Sempozyum Sunumları, Ankara Üniversitesi Yay, Ankara, s.3-87.
- Zencirkıran, M.** (2012), *Örgüt ve Yönetim Kuramları, Örgüt Sosyolojisi* (Ed. Mehmet Zencirkıran), Bursa: Dora Yayınları. s.29.

- Zevkliler, A.** (1988), "Türk Hukukunda Korunmaya Muhtaç Çocuklar", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 1, s.12-236.
- Zeyrekli S.ve Ekizceleroğlu, R.** (2007), "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik(Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 16, Sayı.3, s.29.
- Özcan, M.** (2015), "Subsidiarite İlkesinin AB'de Uygulanması", <http://www.cu.edu.tr> Alındığı tarih:(10.08.2015).
- Panizza, R.** (2009), "How the European Union Works Main Characteristics of the Community Legal System The Principle of Subsidiarity", *European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu> alındığı tarih:(10.08.2015).

## ÖZGEÇMİŞ



- Ad-Soyad** : Zeynep BELDAĞLI VELİOĞLU
- Doğum Tarihi ve Yeri** : 01.12.1985, ORDU
- E-posta** : [zeynepbeldaqli@gmail.com](mailto:zeynepbeldaqli@gmail.com)
- Öğrenim Durumu** : Lisans
- İşletme Bölümü** : 2010, Anadolu Üniversitesi
- Yüksek Lisans** : Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı
- Tezli Yüksek Lisans** : 2015, İstanbul Aydın
- Konu** : Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Sosyal Devlet  
ve Sosyal Hizmet Etkisi
- Tez Danışmanı** : Yrd. Doç. Dr. Fethi GÜRÜN
- Hazırlanma Yeri ve Yılı** : İstanbul-2016