

Economics and Administration, Tourism and Tourism Management, History, Culture, Religion, Psychology, Sociology, Fine Arts, Engineering, Architecture, Language, Literature, Educational Sciences, Pedagogy & Other Disciplines in Social Sciences

Vol:3, Issue:12
sssjournal.com

pp.2269-2276
ISSN:2587-1587

2017
sssjournal.info@gmail.com

Article Arrival Date (Makale Geliş Tarihi) 27/11/2017

The Published Rel. Date (Makale Yayın Kabul Tarihi) 29/12/2017

Published Date (Makale Yayın Tarihi) 31.12.2017

**SOSYAL HİZMETİN YERELLEŞMESİ SÜRECİNDE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİNİN ROLÜ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA¹**

**A STUDY ON THE ROLE OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN THE PROCESS OF
SOCIAL SERVICES DECENTRALIZATION**

Doç. Dr. Bedrettin KESGİN

Yalova Üniversitesi İİBF Sosyal Hizmet Bölümü, bedrettink@gmail.com, Yalova/Türkiye

Sami KALAYCI

Yalova Üniversitesi SBE Sosyal Hizmet ABD Doktora Öğrencisi, samiklyc@gmail.com,
Yalova/Türkiye

ÖZ

1980’li yıllardan itibaren günümüze kadar kamusal hizmetlerin niteliği ile etkililiği uzunca bir süre tartışılmıştır. Özellikle hizmetleri yürüten idarelerin değerlendirildiği bu süreçte küresel ölçekte kabul edilip önerilen yerelleşme fikri, hizmetlerin iyileştirilmesinin iyi bir çözüm olacağı ifade edilmiştir. Böylece birçok ülke, hizmet alanlarında merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki ve görev devri gerçekleştirmiştir. Gelişmelerden etkilenecek Türkiye’de de yerelleşme fikri sosyal hizmet alanında da varlığını göstermiştir. Bu süreçte yaptığı farklı reformlarla belediyeleri sosyal hizmet alanında ileri taşıyan Türkiye, 2010 yılından itibaren çıkarttığı yasalarla birlikte sosyal alandaki kimi hizmetleri yerel yönetimler devralmıştır. Böylece sosyal hizmet alanında yerel yönetim birimleri özellikle de belediyeler zamanla daha önemli ve fonksiyonel bir kurum haline dönüşmüştür. Bu durum en son çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile birlikte getirilen yeni belediye modeliyle daha da güçlenen belediyeler hem mevzuat hem de görev ve sorumluluk alanında önemli bir aktör konumunda olmuştur. Yasal düzenlemelerle oluşturulan yeni BŞB yönetim modelinde belediyelerin sosyal nitelikli hizmetlerde görev ve sorumlulukları yanında mevcut kapasite ile muhtemel sorunların belirlenmesi, gelecekte atılacak yeni adımlar için hayati derecede önemli olacaktır. Bu nedenle çalışmada sosyal hizmetleri yöneten yerel idareciler ile bunları uygulayanların gözünden BŞB’nin bu alandaki görev ve kapasiteleri ile mevcut durumları ele alınmıştır.

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

ABSTRACT

Since the 1980s, the qualification and efficiency of public services has been debated. During these years when institutions carrying out services have been assessed, as a globally accepted idea, decentralization has been also stated to be a good solution for the improvement of these services. Hence, in public services of many countries, a mandate shift from central administration to local one has been observed. As a result of these changes, the idea of decentralization has been accepted for social services in Turkey. Following newly adopted laws since 2010 and various reforms to carry municipalities one step further in social services, some social services have been taken over by local administrations in Turkey. Therefore, some local administrations, especially municipalities, have been more vital and functional institutions social services. Soon after the final adoption of the law numbered 6360, metropolitan municipalities have been more powerful and have played an active role in the areas of legislation, and duties and responsibilities. In this innovative metropolitan municipality administration, not only duties and responsibilities of municipalities for qualified social services, but also the determination of potential problems will definitely affect the steps to be taken in the future. Thus, in the study, the current situation and capacity of metropolitan municipalities in social services is discussed from the point of view of administrators responsible for social services and practitioners of these services.

Keywords: Decentralization, Social Services, Metropolitan Municipality, Local Administrations, The Law numbered 6360

¹ Bu makale çalışması, Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Hizmet Bölümünde hazırladığımız “Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Belediyelerin Rol, Kapasite ve İmkanlarının Değerlendirilmesi” isimli doktora tezinden üretilmiştir.

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi teşkilatlanmasının bütün kademelerinde baştan aşağı bir yerelleşme politikaları başlatılması 2004 yılından itibaren belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri alanında çıkarılan yasal düzenlemelerle ortaya konulmuştur. Reform sürecinde sosyal hizmetin yerelleşmesi bağlamında bu alanda Büyükşehir Belediyeleri başta olmak üzere bütün belediyelere görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Belediyeler bulundukları yerel alanlarda sorumlu oldukları çeşitli hizmetleri imkân ve kapasiteleri çerçevesinde yürütmektedir. Bu bağlamda belediyelere bakıldığında Büyükşehir Belediyeleri etkinlik ve verimlilik uygulamalarında daha başarılı olmuşken ilçe belediyeleri ile diğer küçük belediyeler ise hizmetlere göre daha çok kararlara katılım, temsil edilme ve demokrasi ilkeleri yönünden daha fazla işlevsel oldukları kabul görmüştür. Dolayısıyla bu tür ölçütler ile ayrımlar belediyelerin daha etkili olduğu alanlara yönlendirilip işlerlik kazandırılmasına ve ona göre de yönetim sisteminin kurulmasına yol açmıştır (Kesgin 2015: 161). Bu nedenle de belediyeler gerek merkezi yönetime göre gerekse de kendi içinde hangi hizmetleri daha iyi yürüteceği, hangilerinde daha etkili ve demokratik olabileceği düşüncesinden hareketle son dönemlerde yapılan yasal düzenlemeler sonucunda yaşadığı değişim ve dönüşümlerle birlikte hem yönetim hem de sosyal hizmet alanında öne çıkmıştır.

Belediyeler konumu itibarıyla müşterek yerel hizmetleri sunan, halka en yakın yönetim birimleridir. Ayrıca sosyal hizmetler de bireyi odağına alan ve yaşam şartlarını insan onuruna yaraşır bir şekilde geliştirmeye çalışan temel insani hizmetlerdendir. Bu bakımdan hem belediyeler hem de sosyal hizmetler doğrudan insan ilgili olan ve doğrudan onları etkileyen yönetim birimi ile hizmet alanıdır. Bu açıdan yaklaşıldığında belediyelerin yanı sıra sosyal hizmet alanı tartışmaları da toplumda süreklilik arz etmiş ve sosyal hizmetlerin belediyelere devredilmesiyle bu birimlere önemli bir sorumluluk verilmiş olmaktadır. Çünkü yerelde halkla en yakın yönetim birimi olan belediyeler aynı zamanda temel insani hizmetlerden olan sosyal hizmetlerden daha fazla sorumlu tutulmuş ve bu nedenle de hem yükümlülükleri hem de önemi daha da artmıştır (Kesgin: 2016: 325). Dolayısıyla sosyal hizmet konusunda uzun bir geçmişe sahip olan belediyelerin, yerelleşmesi bağlamında yapılan çalışmalar sonucunda daha fazla yetki devralması, beraberinde çeşitli tartışmaları başlatmıştır. Sonrasında çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Belediye (BŞB)Yasası ile belediyelere yönelik getirilen yeni görev ve sorumluluklar ile BŞB yönetim modeli sonucunda bu tartışmalar daha da artmıştır.

2. YERELLEŞMENİN ÇERÇEVESİ

Sosyal refah devleti uygulamalarının fonksiyon ve işlevlerinin tam olarak işleyemez hale gelmesi ile birlikte ortaya çıkan krizler “yeni sağ” politikaların da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bağlamda benimsenmeye başlanılan bu politikalarla birlikte merkezi devletin ekonomi alandaki faaliyetlerinin azaltılıp küçültülmesi ve bu birimin serbest piyasada denetleyici rolü dışına çok fazla taşmaması gibi temelleri üzerine oturtulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda ekonomik alanında yürütülen birçok hizmetin devlet eliyle yürütülmesi yerine bu hizmetleri piyasaya bırakırken kamusal alandaki hizmetler de ise yerelleşme politikaları benimsenmiştir.

Yerelleşme kavramı, ‘*karar verme ve kamuya ait fonksiyonların yönetimi gibi faaliyetler için mevcut yasal ve politik otoritenin merkezi hükümetten ve onun kuruluşlarından bu kuruluşların taşradaki örgütlerine, hükümetin alt birimlerine, yarı özerk kamu birliklerine, bölgesel kalkınma otoritelerine, fonksiyonel otoritelere, özerk yerel yönetimlere ya da hükümet dışı örgütlere transferi ya da devridir*’ (Tatar, 1993: 138). Bu bağlamda yerelleşme, merkezi yönetimin denetimi, gözetimi ve kontrolündeki hizmet ya da mal üretimlerinin yönetilip işlevsel hale getirilmesinde ilgili, ilişkili ve etkili olacak idarelere, yerel otoritelere ve bağımsız kuruluşlara yetkilerinin devredilmesidir.

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi küresel kuruluşlar gelişmekte olan ülkelere ulusal reform süreçlerine ilişkin önerilerinde yerelleşmeyi desteklemişlerdir. Aynı şekilde güçlü bir bölgeselleşme örneği olan Avrupa Birliği (AB) de yerelleşme ve politikalarını açık bir şekilde destekleyen bir diğer uluslar arası aktör olmuştur. AB, güçlü küreselleşme eğilimlerine karşı yerel olanı koruma ve onlara destek verme adına yerelleşme yönünde kararlar alırdır bu yönde politika ve projeleri de desteklemektedir² (Al, 2009: 64).

Yerelleşme, merkezi yönetimin yetki, görev, sorumluluklarını taşıra birimlerine veya nitelik ve ihtiyaçlara göre çeşitlendirilen yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Ancak bu tanımlamadan hareketle yerelleşme, merkezi yapıyı tamamen ortadan kaldıran veya onu işlevsiz yapan bir kavram da olmamaktadır. Bunun aksine merkezi

² Örnek olarak Avrupa Birliği, Avrupa Kentsel Şartı ile kente özgü hakları güvence altına alma ve Yerellik İlkesi ile yerele ait olan her şeyi koruma altına almak istemiştir. Avrupa Yerel Özerklik Şartıda bunu önemsemektedir.

yönetim bünyesindeki görev ve hizmetleri yerele dağıtarak daha etkin, etkili, verimli, hızlı ve ihtiyaç doğrultusunda geniş halk kitlesine yayarak kamu yararını arttırmayı hedeflemektedir.

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

3. SOSYAL HİZMETİN ANLAM ÇERÇEVESİ

“Doğrudan doğruya ve birinci derecede insanın korunmasına ve geliştirilmesine yönelmiş etkinlikler” şeklinde ifade edilen sosyal hizmet, doğrudan insanı ve sorunlarını odak noktasına alan bir bilim ve meslek alanıdır (Kongar, 2007: 34). Dolayısıyla sosyal hizmet varoluş temelinde insanı tüm yönleriyle bir başka bireye, gruba, topluma ya da kuruma bağımlı olmasının önlenmesini hedeflemiştir. Bireyin kendisine bağlı olmayan nedenlerden dolayı yoksul ve muhtaç duruma düşenlere, ruhen veya bedenlen bir eksikliğe uğrayanlara yönelik olarak insan onuruna yaraşır bir düzeyde ve çevreleri ile uyumlu bir şekilde hayat sürdürebilmeleri için ihtiyaçlarının giderilmesi, sorunlarının çözülmesi için sunulan çeşitli hizmetlerin toplamı sosyal hizmeti ifade eder (Şenocak, 2009: 443).

Uluslararası Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği 2014 yılında sosyal hizmeti küresel ölçekte şöyle açıklamıştır: *“sosyal değişimi ve gelişimi, toplumsal bütünleşmeyi, insanların güçlendirilmesini ve özgürleşmelerini destekleyen uygulama temelli bir meslek ve akademik disiplindir. Sosyal hizmet sosyal adalet, insan hakları, toplumsal sorumluluklar ile farklılık ilkelerini merkezine alır. Sosyal çalışma teorileri, sosyal bilimler, beşeri bilimler ve yerel bilgi ile desteklenen sosyal hizmet, yaşam zorluklarıyla mücadele etmek ve refah düzeyini yükseltmek için insan ve yapılarla birlikte çalışır...”* (www.ifsw.org, 2014).

Birey ve toplumun hem sorunlarıyla mücadele ederek onları çözmesi hem de nitelikli ve işlevsel bir şekilde değişerek birey ve toplumun gelişmesine ayak uydurması sosyal hizmetin temel çalışma alanını oluşturmaktadır. Bu bakımdan sosyal hizmetin kavramsal yapısı, bu sorunsal alana özgü bütünlüğü ile çok yönlü olmayı ifade etmiştir. Dolayısıyla insan ile çevresini ve toplumu ele alan, onların değişmesi için temel sorunlarını tespit eden ve çözmeye çalışan bilimsel bir mesleki alandır (Cılga, 2017: 135).

4. YERELLEŞME VE “BÜTÜNŞEHİR TARTIŞMALARI”

Türkiye, küresel ölçekteki gelişmeleri yakından takip etme ve yaşanan değişim ve dönüşümlere ayak uydurma amacıyla 2004 yılında kamu yönetimi alanında girdiği reform çalışmalarını yerel yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılması süreciyle devam ettirmiştir. Bu süreçte uzunca bir süredir tartışılan yerelleşme fikri ve politikalarını da göz önüne alarak belediyeler başta olmak üzere tüm yerel yönetim birimlerinde yeni anlayışlar ortaya çıkmış ve çeşitli yasa değişiklikleriyle birlikte reformlar hayata geçirilmiştir. Bu reformlarla sadece çevre, imar, temizlik gibi alanlarla sınırlı tutulmayıp, belediyelere sosyal hizmet alanında da çeşitli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Sosyal belediyecilik fikri ile uzun bir dönem yürütülen sosyal nitelikli hizmetlerde Büyükşehir Belediyelerine (BŞB) önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri hem yapılan reformlarla hem de sosyal hizmet alanında kendilerine yüklenilen görev ve sorumluluklarla yerel hizmetler konusunda önemli bir kurum haline gelmiştir. Böylece sosyal hizmetin yerelleşme fikrinin yerel yönetim reformlarıyla hayat bulduğu bu durum, ilerleyen dönemlerde yapılan mevzuat değişikliklerle daha güçlü hale gelen Büyükşehir Belediyeleri (BB) daha önemli kurum haline dönüşmüştür.

Sosyal hizmetlerin yerelleşme fikri yerel yönetim reformlarıyla birlikte uygulama imkanı bulmuşken ilerleyen dönemlerde de bu durum bu köklü bir reforma dönüştürülmek istenmiştir. Bu bağlamda sosyal hizmetlerin köklü ve kapsamlı olarak yerelleştirilmesi adımı 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleştirilmek istenmiştir. Kararnameye göre Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun taşra teşkilatının tüm varlık ve kaynakları il özel idaresine devredilmek istenmiş ancak yaşanan tartışmalar ve yapılan itirazlar sonucunda Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin devir işlemini iptal etmesiyle yapılan düzenlemeler daha sonra 2012 yılında çıkarılan 6518 sayılı Kanunla devir işlemi tekrar gündeme gelmiştir (Kesgin: 2016: 322).

Çıkarılan 6518 sayılı Kanun ile sosyal hizmet alanında merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki devri konusunda yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Yapılan düzenlemede “Bakanlığın taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde il özel idareleri, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilebilir. Bakanlık, hizmet alanları ile ilgili olarak il özel idareleri, belediyeler, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak projeler yürütebilir” hükmüyle yetki devri konusunda yasal bir zemin oluşturulmuştur.

2010 yılından sonra sosyal hizmetin tamamıyla yerelleşmesinin gerçekleştirilmesi amacıyla yapılan bu yasal düzenlemeler bu alanda atılan adımların en somut göstergesidir. Bunun yanında yapılan düzenlemelerle sosyal hizmet konusunda merkezi bir konuma doğru götürülen BŞB’de 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı “Bütünşehir” Yasası ile birlikte hizmet ve yönetim alanında sosyal hizmetlerin yerelleşmesinde atılan en somut adıma benzer yeni bir yapılanma sürecine girilmiştir. Yasayla birlikte hem BB’nin sınırları il mülki sınırlarına karda genişletilmiş hem sayılarında artış olmuş hem de bir asırdan daha fazla bir süre yerel yönetim sisteminde yer alan il özel idareleri BŞB’lerin kurulduğu illerde kapatılmıştır. Böylece BŞB olan yerlerde il özel idarelerinin kaldırılıp sayılarında artışın olması yanında yerel yönetimler içinde belediyeleri, belediyeler içinde ise Büyükşehir Belediyeleri’ni daha önemli ve merkezi bir duruma getirmiştir. Sonuç itibarıyla belediyelerin artan önemi ve rolleri nedeniyle sosyal hizmetin devredilmesinin hem kurumsal olarak alt yapısının hazırlanması işlemi tamamlanmış hem de Bakanlar Kurulu kararıyla belediyelere de devredilebileceği yasal olarak hüküm altına alınmıştır (Kesgin: 2016: 325).

Bütünşehir düzenlemesiyle il genelinde önemli aktör olan belediyenin tüm mülki sınırlarda hizmet sunması hedeflenmiştir. Böylece hizmetlerle birlikte fırsat ve imkânların adaletli bir şekilde herkese dağıtılarak hizmet alamayan veya eksik alan kırsal alanlara da hizmetlerin götürülmek istenmiştir. Yerel hizmetler ile kaynakların yerinde ve zamanında eşitlik ilkesi çerçevesinde yürütülmesi hedefiyle getirilen yeni BB yönetim modeline aynı zamanda eleştiriler de yapılmıştır.

Belediyelerin “kentsel yerleşme mekânlarının yönetimi” olduğu ve kırsal alan yönetiminin ise bundan ayrı ve farklı olduğu belirtilmiştir. Birçok il ve ilçelerin bünyesinde kırsal yerleşim alanları var olduğu ve bu alanların kentsel alana özgü olan kent yönetimi anlayışı ile yönetilemeyeceği savunulmuştur. Bu alanların hem coğrafi şartlar hem de iktisadi faaliyetler bakımından şehirlerden ayrı olduğu için belediye mevzuat ile eldeki tecrübeler bakımından yönetim ve hizmet yerine aksaklıkların ve ayrışmaların olacağı ve yeni BŞB yönetim modelinin hem hizmet hem de idari bağlamda yeni sorunlar çıkaracağı iddia edilmiştir (Güler, 2012: 4).

Yasayla getirilen yeni BŞB yönetim modelinin en uygun ölçek olduğu fikri kentlerin alt yapıları, potansiyelleri ve büyüklükleri bakımından tüm BB için geçerli ve gerçekçi olamayacağı ifade edilmiştir. Tüm yerel yönetimler için tek tip ve optimal bir kent ölçeğinin olması coğrafi şartlar, mali kaynaklar, hizmet türleri, ekonomik düzey, nüfus yapısı gibi çeşitli belirleyici faktörlerden dolayı mümkün gözükemeyeceği iddia edilmiştir. Dolayısıyla tek tip bir ölçek yerine verilen hizmetlere göre uyarlanmış birden çok uygun kent büyüklüklerinden bahsedilebileceği belirtilmiştir (Kara, 2016: 259). Ayrıca BŞB’nin yeni yönetim modelinde tüm il sınırlarında bu hizmetleri yürütmesinin çok güç olacağı, ilerleyen dönemlerde yerel halkın ihtiyaçlarına yeterli bir düzeyde yetişemeyeceği ve zamanla da yerelde hantallaşan ve merkezileşen bir yerel yönetim birimlerinin doğma ihtimalinin yüksek olabileceği endişe ve kaygıları dile getirilmiştir (Güneş, 2013: 63).

5. ALAN ARAŞTIRMASI

Araştırmada kullanılan metodoloji, nitel araştırma yöntemidir. Bu bağlamda araştırmanın örneklem alanı Konya ilindeki Büyükşehir Belediyesi ile diğer ilçe belediyeleridir. Bu örneklem alanı içerisinde belediyelerdeki üst düzey yöneticiler ile sosyal hizmetlerin ilgili birimlerinde çalışan sorumlu idareciler, uzmanlar ve diğer ilgili kişilerle gerçekleştirilen derinlemesine mülakatlar, gözlemler ile belge taramaları sonucunda veriler elde edilmiştir. Sonrasında toplanan verilerin içerik analizi tekniği yardımıyla değerlendirilmesi yapılmıştır.

Araştırmanın amacı son dönemlerde yerel yönetimler ile sosyal hizmet alanında yapılan mevzuat düzenlemeleri sonucunda ortaya çıkan yeni belediye yönetim modelinde belediyelerin sosyal hizmetlerle ilgili üstlendiği görev ve sorumluluklarla bunlara getirilen eleştiriler çerçevesinde yerel idareciler ile hizmet uygulayıcılarının gözünden mevcut durumun yerleşme bağlamında değerlendirilmesidir. Böylece BŞB’lerin sosyal hizmet alanında üstlendikleri roller ile kapasite ve imkânlarını ortaya koymaktır. Araştırmanın bu yönüyle ilerleyen dönemlerde yapılacak yeni düzenlemeler ile getirilecek hizmet modellerine fikir vermesi, çalışmanın önemine işaret etmektedir.

Getirilen eleştiri ve tartışmalar ile belediyelerin mevcut kapasiteleri araştırmanın temel varsayımını meydana getirmiştir. Bu bağlamda araştırmanın temel varsayımı, kurulan yeni yerel yönetim modelinde BŞB'lerin sosyal hizmet alanında üstendikleri görev ve sorumlulukları mevcut kapasite ve imkânlarıyla tam olarak sürdüremeyeceğidir. Bu temel varsayımdan hareketle BŞB'lerin sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesinde en doğru tercihin yapıldığı; BŞB'ler sosyal hizmet alanında sorumluluklarıyla orantılı yetkilere sahip olmadığı; BŞB'ler yerel alanda hizmetler konusunda merkezileşmeye doğru gittiği; kırsal alanların merkezdeki hizmetlerle aynı nitelik ve kalitede hizmet almadığı şeklinde alt varsayımlar sıralanmıştır. Yapılan mülakatlarda gönüllü olarak yer alan katılımcıların yaşadıkları tecrübeleri, mesleki deneyimleri, eğitim durumları, uzmanlık alanları, kaygıları, çekinceleri, beklentileri ve yaş faktörleri görüşmeler sırasında paylaşılan verilerin belirli bir düzeyde sınırlı kalmasına neden olabileceği de göz önünde tutulmuştur.

6. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Araştırmada yer alan gönüllü katılımcıların verdikleri bilgiler, paylaştıkları tecrübeler ve yaptıkları değerlendirmeler iki ana başlık altında toplanarak ifade edilmiştir.

6.1. Belediye Örgütlenmeleri ve Yapısal Sorunlar

Sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi sürecinde genel anlamıyla yerel yönetimlerin özel anlamıyla BŞB'lerin temel aktör olduğu düzenlemelerde katılımcıların verdiği paylaşımlara göre mevcut durum ve yapıda sorun ve eksikliklerden kaynaklı çeşitli eleştiri ve tartışmalar yapılmıştır.

Katılımcıların büyük bir çoğunluğuna göre sosyal hizmetlerin yerel yönetimlere devri konusunda atılan adımlar yerindedir. Bunun yanında BB yönelik yasal düzenlemeyle hizmetler konusunda verilen yetki ve sorumluluklar konusunda geç kalındığı *“6360 sayılı yasa uygulama açısından geç kalınmış bir kanundu”* şeklinde ifade edilmiştir. Katılımcılardan bazıları belediyelere verilen görevler konusunda *“Kanunun ilk çıktığı dönemden önce çalışmalara başladık. Yasa çıkmadan bir sene önce Büyükşehir olarak çalışmalara başladık. Daire başkanlıkları olsun diğer icracı birimlerin hepsi hizmet için araziye karış karış gezdi”* ifadeleri ile yasayla birlikte sunulacak hizmetlere yönelik yapılan hazırlık çalışmalarına değinilmiştir.

Kimi katılımcılara göre sosyal hizmetler konusunda yerel yönetim birimlerinin ilk önce alt yapı ile yetkiler konusunda eksikliklerin giderilmesi ve yasal düzenlemeler ile iyileştirmelerin yapılması gereklidir. Özellikle belediyelerin sosyal hizmetler konusunda tam olarak ne yapması gerektiği konusundaki *“sınırları”* ile *“tanımlamaların”* yapılmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur: *“Bu alanın belediye mevzuatına girmesi lazım. Belediyecilik boyutunun her şeyden önce bir yasal mevzuatı gereklidir.”*

Yeterli bir örgütlenme alt yapısının olmayışı, hizmetler konusunda geleneksel bir anlayışla devam edildiği, genel kabul gören bir olgudur. Özellikle sosyal hizmet meslek elemanı gibi çeşitli uzman personelin olmayışını bir katılımcı *“bu konu, alaylı olmanın en düşük tecrübesidir. Hepimiz alaylıyız”* şeklinde ifade etmiştir.

Katılımcılara göre belediyeler sosyal belediyecilik adına uzunca bir dönem sosyal yardımları yürütmüşlerdir. Ancak belediyeler bu alan dışında, spesifik olarak sosyal hizmetin farklı alanlarında yürüttüğü hizmetlerde ise sınırlı kalmıştır. Yapılan hizmetlerin ağırlığını daha çok sosyal yardımlar oluşturmaktadır. Birçok katılımcıya göre bunun nedenlerinden birisi belediyelerin sosyal hizmetle geç tanışmış olmasına bağlamışlardır. Buna bağlı olarak da belediyelerde profesyonelleşen bir birimin uzun bir süre gerçekleştirilmediği savunulmuştur. Konuyla ilgili durumu bir sosyal hizmet uzmanı şöyle açıklamıştır: *“Belediyeler bugüne kadar var olan örgütlenme yapısıyla imar, ruhsat, yapı, çevre, temizlik gibi bu konularda hizmet vermiş. Şimdi belediye dediğimiz zaman sosyal konularda da varlığını göstermektedir. Ancak yeni yeni bu işler yapılmaya başlandı. Mahalle konakları, gençlik merkezleri, yaşlı bakım merkezleri, yaşam merkezleri olsun belediyeciliğin yeni yeni sosyal hizmet boyutuyla gündeme geldiği görülmektedir. Daha önce böyle bir şey yoktu. Çünkü sosyal hizmetin mesleki tanınırlığı daha önce tam olarak yoktu, bilinmiyordu. Bu meslek her şeyden önce belediye bünyesinde yerini almalıdır”*.

6.2. Yeni Yönetim Modeli ve Hizmet

Yeni BŞB yönetim modeline yönelik katılımcıların çoğunluğu olumlu bir şekilde yaklaşmış ve bir katılımcı hizmetler ekseninde yeni modelinin uygulamasında geç kalındığına işaret ederek bu modeli olumlamıştır: *“Bunun beş yıl evvel yani 2014 seçiminden önce olması gerekiyormuş. O zaman Daniştay’a falan dava açmışlardı. Gecikti. Kesinlikle belde belediyeleri, kasaba belediyeleri mevcut imkânlarıyla hiçbir hizmeti yapamayacak durumlardı.”* Bu değerlendirmeye göre ilçelerdeki kırsal alanların da il merkezlerinde sunulan hizmetlerin aynısını alabilmek için önemli imkânlarla kavuşturulmuştur.

Araştırmaya katılan kimi katılımcılara göre ise Yeni BŞB model ile kırsal alanların da kent merkezlerinde sunulan hizmetlerden faydalanmasının önü açılırken kırsaldaki ilçe belediyelerin zayıflatıldığı iddiası da şu şekilde belirtilmiştir: *“Yasayla beraber ilçe belediyeleri güçlenecekti. Fakat bu güçlendirilme işi daha çok Büyükşehir yaradı. Bu paylar kesilince şu an vatandaşa yardım etmeye imkânımız yok. Belediye küçüldü. Şu anda bu vatandaş derdini kime anlatacak. Ama önceden ilçelerde belediye varken adam evinden çıkıyor beş on dakika sonra belediyelere geliyordu.”* Katılımcıların yaptığı bu şekildeki değerlendirilmelerde kırsal alandaki ilçe belediyelerinin bazı hizmet alanlarında yetkisini kaybettiği ve BŞB’nin yetkili kılındığını belirtmiştir.

Yeni BŞB modelinde ilçe belediyelerinin fonksiyonlarının azaldığı ve belirli hizmetler dışında tüm hizmet kalemlerinde BB’nin söz sahibi olduğu, katılımcıların savunduğu ortak konulardandır. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyeleri yerel alanda merkezi bir konuma doğru kayarken ortaya çıkan otoritenin etkisiyle birlikte ilçe belediyeleri gölge de kalmaya başlamıştır. Mevcut durumu bir katılımcı şöyle özetlemiştir: *“Bu yasa, il mülki sınırlarına kadar genişleyen bir sistem getirdi ve küçük belediyeleri yuttu. İlçelerde çöp, mahalle yolları kaldı. İtfaiye, su, mezarlıklar, ilaçlama BŞB’nin. Bu nedenle mesela bir BŞB birim şefine söz geçmiyor. Belediye idarecisi halk tarafından seçilmiş kişi; o ise atanmış biri. Bu tür sıkıntılar var. Yetki çatışması gerilimi yaşanıyor”.*

Bazı katılımcılara göre de Büyükşehir Belediyelerinin il mülki sınırlarına kadar genişlemesi özellikle kırsaldaki ilçe belediyelerini zor duruma sokmuştur. Kırsal alan ilçe belediyelerinin yasa öncesinde çoğu durumda il özel idareye bağımlı kaldığı yeni Büyükşehir Yasasıyla ise çoğu hizmette Büyükşehir Belediyesi’nin şemsiyesi altına girdiğine değinerek her iki durumda da bu tür belediyelerin yetki ve fonksiyonlarının zayıf kaldığı şöyle ifade edilmiştir: *“Geçmişte il özel idareye bağlı olunan konularda Büyükşehir’e bağlandı. Geçmişte il özel idareye bağlı olan yollar Büyükşehir’e bağlandı. İl özel’de müdür vardı aynı şekilde BŞB’de ise daire başkanı var. İkisinde de sonuçta bir bağlılık var.”*

Yeni yasayla birlikte bütçe konusunda belediyelerin yetersiz kaldığı dile getirilmiştir. Çünkü getirilen yeni sistemle birlikte BŞB hem büyük bir hizmet sorumluluğu üstlenmiş hem de kapatılan birçok belediyenin de borçlarını yüklenmiştir. Bu nedenle belediye bütçeleri yeteri kadar güçlendirilip arttırılamamıştır. Bu durum şöyle dile getirilmiştir: *“Kapanan belediyelerin alacak veya borçları taşınır veya taşınmaz malları, ilgili idarelere aktarıldı. Ancak bunun yanında yıllardır ödenmeyen işçi ve prim borçları belediyelere kaldı. Bunları tamamen BŞB ödedi. Hepsi devredildikten sonra belediye borçlarının birçoğu iller bankasından, hazineden gelen ödenekten doğrudan kesildi. 6360’dan sonra devredilen belediyelerden hiç birinden BŞB’ye para gelmedi. Müthiş bir yük gerçekten. Düzenlemeyle Büyükşehir gelirlerinde biraz artış oldu. Ancak yüklenen sorumluluğa göre gelen para kıyaslanamaz”.*

Yeni BŞB modeline karşı yapılan eleştiriler yanında kimi katılımcılar ise hizmetlerin merkez dışında il geneline yayılması konusunda olumlu etkilerinin olduğunu savunmuştur. Kimi katılımcılar, BŞB’lerin ulaşım, alt yapı, sosyal hizmetler konusunda kırsala oldukça destek vermeye başladığını, merkez ile kırsal arasındaki hizmet farkının azalmaya başladığını ifade etmiştir: *“Şimdi kırsal kesimler bize uzaktı. BB birçok kırsal yerden toplu ulaşım hizmetini yerine getiriyor. Bu yerlerdeki insanlar BŞB’nin ulaşım hizmetiyle kent merkezlerine daha kolay ve hızlı gelebiliyor. Merkezde istedikleri yerlere erişebiliyor, işlerine gidebiliyorlar.”.*

Büyükşehir Belediyesinin sınırlarının il sınırlarına kadar genişlemesi hizmetlerin daha eşit ve adil bir şekilde tüm yerel halka ulaştırılması için büyük bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Küçük ve dağınık haldeki yerleşim yerlerinin hizmetlerinden sorumlu olan belde belediyeleri çok uzun bir süre ne hizmet yapabilmiş ne de mevcut hizmetlerini tamamlayabilmiştir. Bu tür belediyeler kaynak yönünden sıkıntılar yaşayarak hizmetleri aksatmışlardır: *“Kendi köyümüzü örnek vereyim. Belde belediyesiydi yasa öncesinde. Gelen para, ödenek sadece başkan ve işçilerin maaşını karşılamaya bile yetmiyordur. Zaten yol, su vs. bütün imkânları Büyükşehir sağlıyordu. Ağırlıklı olarak BŞB ile merkez ilçe belediyesi bazen de il özel idaresi sağlıyordu. Genelde bütün beldeler de bu böyle. Ayrıca bunların çoğunda su, alt yapı yoktu. Kırk yıldır bu tür hizmetler bugüne kadar hiçbir yerde yapılmamış neredeyse.”* Bu belediye ise yeni düzenlemeyi olumlu karşılmıştır.

7. SONUÇ

Sosyal nitelikli kimi hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesiyle bu alanda yerel yönetim birimleri daha önemli ve fonksiyonel bir kurum haline dönüşmüştür. Bu dönüşümün alt yapısı yerel yönetim birimleri için getirilen yeni BŞB yönetim modeliyle de daha da güçlendirilmiştir. Yaşanan bu süreç özellikle belediyeleri hem mevzuat hem de görev ve sorumluluk yönünden önemli bir aktör haline getirmiştir. Belediyelerin hem tarihi serüveni, hem tecrübe ve birikimleri hem de yapılan çeşitli yönetsel reformlarla sosyal hizmet konusundaki potansiyeli oldukça güçlendirilmiştir. Özellikle bu alanda BB daha fazla öne çıkarılmıştır. Bu

bakımdan yerel alanda kurulan yeni BŞB yönetim modelinde BB hizmetleri yürütmesinde görev ve sorumlulukları ile mevcut kapasite ve olası eksik ve sorunların belirlenmesi, gelecekte atılacak yeni adımlar için önemlidir. Bu nedenle yerel alanda sosyal hizmetleri yöneten idareciler ile bunları yürüten uygulayıcıların gözünden BŞB'nin bu alandaki görev ve kapasiteleri ile ortaya çıkartılan eksiklerle sorunlar değerlendirilerek bazı sonuçlara ulaşılmıştır.

Başta Büyükşehir Belediyesi olmak üzere sosyal hizmetler konusunda yetkilendirilen belediyelerde mevcut örgütlenme yapısında sosyal hizmet birimi oldukça zayıf kalmıştır. Bu birimlerde hizmetleri yürütecek profesyonel meslek elemanı olan sosyal hizmet uzmanlarına gereksinim vardır. Sosyal hizmet uygulamalarını için uzman personel yanında sosyal alandaki diğer meslek elemanları da istihdam edilmelidir. Çünkü bu alanda yürütülecek uygulamaların hedefine ulaşabilmesi ancak eğitilmiş, bilgili ve bilinçli uzman personelle mümkün olacaktır.

Sosyal hizmetlerin belediyelere devredilmesinde en az personel istihdamı kadar önemli olan yetki ile kaynakların paylaşımı konusudur. Özellikle merkezi yönetimin yetkileri devretmesi konusunda çok fazla istekli olmayışı bu durumu güçleştirmektedir. Bu nedenle belediyelere verilen görev ve sorumluluklarla eş değerde kaynak ve yetkilerin de devredilmesi gereklidir. Bunların hiç yapılamaması ya da geç yapılması hizmetlerin belirli bir düzeyden sonra sınırlı kalmasına ya da yürütülememesine neden olacaktır. Böyle bir durumda hem zaman ve kaynak israfı olacağı hem de hizmetlerdeki kalite ve verimlilik düşüşleri yaşanacaktır.

Yeki ve kaynakların yerel yönetimlere devredilmesi yanında hizmetler konusunda BŞB'lerin yerelde merkezileşme tehlikesi güçlü gibi görünmektedir. Çünkü BŞB'lerin il sınırlarına kadar genişlemesi kendisini daha güçlü bir duruma getirirken bunun sonucunda da BŞB'ni yerelde tek otorite sahibi bir idare konuma dönüştürebilmektedir. Çünkü diğer belediyeler sosyal hizmetler konusunda BŞB kadar yetkili ve güçlü olmamakla birlikte diğer küçük belediyeler, hizmetler konusunda bağımlı olması durumuyla karşı karşıya gelmektedir. Dolayısıyla BŞB'ler, hizmetler konusunda güçlendirilirken diğer belediyeler ihmal edilmektedir. Aksi durumda belediyeler arasında istemeden olsa hiyerarşik bağlamda bir üst ilişkisine doğru bir zemin hazırlanmış olunacaktır.

Belediyelere sosyal nitelikli hizmetlerin devredilmesinde bir diğer tartışma da kırsal alanların, il merkezinde yürütülen hizmetlere eşdeğer bir düzeyde hizmet alıp alamayacağı konusudur. Çünkü belediyelerin sosyal hizmet konusunda temel düzeyde olması gereken teşkilatlanma yapısı ile kaynak sorunu devam ederken ilçe veya kırsal alanlara götürülecek hizmetlerin kent merkezlerinde sunulan hizmetlerle kıyaslanması mümkün olmayacaktır.

KAYNAKÇA

AL, Hamza (2009), “Küreselleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme”, Editör: Veysel K. Bilgiç, Değişik Yönleriyle Yerelleşme, Seçkin Yayıncılık Birinci Baskı, Nisan, Ankara, s. 49 – 68.

CILGA, İbrahim (2017), “Sosyal Hizmet Bilimi ve Mesleği”, Editör: Tahir Emre Gencer, İbrahim Cılga, Sosyal Hizmeti Yeniden Düşünmek – Sosyal Çalışma Üzerine Eleştirel Tartışmalar, Nika Yayınevi, 1. Baskı, Eylül, Ankara, s. 119-149.

GÜL, Hüseyin, KİRİŞ, H. Mehmet, NEGİZ, Nilüfer ve GÖKDAYI, İsmail (2014), Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay Yayıncılık, 1. Baskı, Ekim, Ankara.

GÜLER, B. Ayman (2012), “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”.<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf> (E.T.: 02.05.2016)

GÜNEŞ, Ahmet Faruk (2013), “Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları”, İdarecinin Sesi Dergisi, Ocak-Şubat, Sayı: 154, s. 60-64.

KARA, Mustafa (2016), “Türkiye’de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 27, s. 249-276.

KARASU, Koray (2009), “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 11, s. 1-43.

KESGİN, Bedrettin (2016), “Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi ve Sosyal Hizmette Yerel Yönetimlerin Artan Rolü”, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 4, Aralık, s. 319-340.

- KESGİN, Bedrettin (2015), “Etkinlikle Verimlilik Arasında Belediyeler”, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, Sayı:14, s. 157-176.
- KESGİN, Bedrettin (2014), “Sosyal Hizmetler Bağlamında SHÇEK’in Taşra Teşkilatının İl Özel İdaresine Devri Sorunu”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S: 50, s. 139-150.
- KOYUNCU, Emre ve KÖROĞLU, N. Tunga (2012), “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Kasım, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf (E.T.: 08.05.2016)
- KONGAR, Emre (2007), Sosyal Çalışmaya Giriş, SABEV Yayınları, Sosyal Çalışma Dizisi: 16, Tıpkı Basım, Ankara, Basım Günü: 01.11.2007.
- ŞENOCAK, Hasan (2009), “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin, Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 56, s.409-468.
- TATAR, Mehtap (1993), “Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 4, Aralık, s. 137-151.
- “GLOBAL DEFINITION OF SOCIAL WORK”, <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/> (E.T.: 20.10.2015)
- 6518 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (19 Şubat 2014 tarihli ve 28918 Sayılı Resmi Gazete).
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (6 Aralık 2012 tarihli ve 28489 Sayılı Resmi Gazete).
- 633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (8 Haziran 2011 tarihli ve 27958 Sayılı Resmi Gazete).