T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL POLİTİKA FONKSİYONLARI KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İRFAN DEMİR

ANABİLİMDALI : ÇALIŞMA EKONOMİSİ
PROGRAMI : ÇALIŞMA EKONOMİSİ

DANIŞMAN : DOÇ. DR. YUSUF BAYRAKTUTAN

KOCAELİ 2006

T.C.

KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL POLİTİKA FONKSİYONLARI KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan : İrfan DEMİR

Tezin Kabul Edildiği Yönetim Kurulu Kararı Tarih ve No : 14.02.2007-2007/ 4

Doç. Dr. Yusuf BAYRAKTUTAN	Doç. Dr. Hamza ATEŞ	Yrd. Doç. Dr. Abdülkadir ŞENKAL

KOCAELİ 2006

İÇİNDEKİLER.....I-III
ÖZET.....IV
ABSTRACT.....V
GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİM OLGUSU VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER 4
1.1 KAVRAMSAL ÇERÇEVE : Yönetim ve Yerel Yönetimler.....4
1.2 TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ.....6
1.2.1 Merkezden Yönetim 7
1.2.2 Yetki Devri İlkesi 10
1.2.3 Yetki Genişliği İlkesi.....11
1.2.4 Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) 12
1.2.4.1 Siyasî Yerinden Yönetim.....15
1.2.4.2 İdarî Yerinden Yönetim 15
1.2.5 Yerel Yönetimler.....18
1.2.5.1 Yerel Yönetimin Tanımı 18
1.2.5.2 Anayasa'da Yerel Yönetimler.....19
1.2.5.3 Yerel Yönetimin Temel Değerleri.....23
1.2.5.4 Yerel Yönetimin Nedenleri 24
1.3 YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHİ 29
1.3.1 Modern Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Avrupa'da Serbest Komün Geleneği 30
1.3.2 Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Yerel Yönetimler.....32
1.3.3 Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler.....35
1.3.3.1 Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler.....35
1.3.3.2 AB Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler 38
1.3.3.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye 39
1.3.4 Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Belediyeler.....42
1.3.4.1 Belediyelerin Yetkileri ve Organları 43
1.3.4.1.1 Belediye Meclisi 43
1.3.4.1.2 Belediye Encümeni 44
1.3.4.1.3 Belediye Başkanı 44
1.3.4.2 Belediyelerin Görevleri.....45
1.3.4.2.1 Bayındırlık Görevleri 45
1.3.4.2.2 Ulaştırma Görevleri.....45
1.3.4.2.3 Sosyal Görevler.....45
1.3.4.2.4 Koruyucu Görevler 46
1.3.4.2.5 Düzenleyici Görevler 46
1.3.4.3 Büyükşehir Belediyeleri.....46

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN SOSYAL POLİTİKA FONKSİYONLARI 48
2.1 SOSYAL POLİTİKA KAVRAMI 49
2.2 SOSYAL POLİTİKA OLGUSU 51
2.2.1 Sosyal Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi 53
2.2.2 Sosyal Politikanın Genel Hedefleri 56
2.2.3 Merkezi ve Yerel Sosyal Politikanın Aktörleri, Aksiyon Alanları ve Hedefleri 57
2.2.4 Sosyal Devletin Bir Aracı Olarak Sosyal Politikanın Yerel Yönetimler Açısından Önemi 60
2.3 SOSYAL BELEDİYECİLİK 61
2.3.1 Belediyelerin Sosyal Politika İşlevlerine Dair Yasal Çerçeve 64
2.3.2 "Sosyal Devlet" İlkesi ve Sosyal Belediyecilik 66
2.3.3 Sosyal Belediyeciliğin İşlevleri 66
2.3.3.1 Sosyalleştirme, Sosyal Kontrol ve Rehabilitasyon 67
2.3.3.2 Mobilize Etme, Yönlendirme, Kılavuzluk ve Rehberlik Etme 67
2.3.3.3 Yardım Etme, Gözetme 68
2.3.3.4 Yatırım 68
2.3.4 Yerel Kamu Yöneticilerinin Sosyal Politikaların Uygulanmasında Üstlendikleri Roller ve Takındıkları Tavırların Önemi 68
2.3.5 Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İlişkiler ve Ortak Sosyal Politika Fonksiyonları 69
2.3.6 Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları'nın Birbirlerinden Beklentileri 71
2.3.7 Yerel Gündem 21 Oluşumunun Sosyal Politika Açısından Önemi 72
2.3.8 Türkiye'de Yerel Gündem 21 Uygulamaları 76

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARI 81
3.1 KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GENEL YAPISI 81
3.2 KOCAELİ VE SOSYAL HİZMETLER 83
3.2.1 Kocaeli İlinde Sosyal Hizmetlerin Kapasitesi 83
3.2.1.1 Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü Faaliyet Alanları 85
3.2.1.2 İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Sosyal Hizmetler Faaliyetleri 87
3.2.1.3 Sosyal Yardımlaşma Vakfı ve Sosyal Faaliyetleri 89
3.3 KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE SOSYAL HİZMETLER 90
3.3.1 Organizasyon Yapısı 91
3.3.2 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Politika Alanında Mevcut Proje ve Uygulamaları 92
3.3.2.1 Dilek Sabancı Gülen Yüzler Engelliler Mesleki Rehabilitasyon ve İşyeri Projesi 92
3.3.2.2 80. Yıl Çocuk ve Gençlik Merkezi (Yüz Yüze Projesi) 95
3.3.2.3 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Ayni Yardımları 98
3.3.2.4 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Çözüm Masası Uygulaması 100
3.3.2.5 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sevgi Mağazası Projesi 105

3.3.2.6 Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin Eğitim-Öğretime İlişkin Sosyal Destek Faaliyetleri 108
3.3.2.7 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Barınma ve Sosyal Yardım Merkezi... 109
3.3.2.8 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Annelere Süt Yardımı Organizasyonu.. 109
3.3.2.9 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Verem Hastalarına Gıda Yardımı .. 110
3.3.2.10 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kocaeli Mesleki Eğitim Kursları (KOMEK) Projesi 110
3.3.2.11 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve Spor 113
3.3.2.12 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve Tiyatro 114
3.3.2.13 Bursa ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Hizmetler Yönünden Karşılaştırılması 116

SONUÇ VE ÖNERİLER 120

KAYNAKÇA 124

ÖZET

Kamu yönetim sisteminin merkezi yönetimden sonraki en büyük ve en önemli parçası olan yerel yönetimler, merkezi yönetimle birlikte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev alan kuruluşlardır. Boyutları ülkelerin yönetim sistemlerine bağlı olarak değişmekle birlikte; mahalli / bölgesel düzeydeki kamu hizmetleri, yerel yönetimler tarafından sağlanmaktadır.

Yerel yönetimler eğitim, sağlık, konut gibi temel sosyal politikaların mahalli düzeyde sağlanmasında ve kendi birimlerindeki vatandaşların refahının bizzat kendi faaliyetleri ile artırılmasında etkin bir kurum olarak görev almaktadırlar. XXI. yüzyılın bir önceki yüzyıldan aldığı temel miraslardan biri küreselleşme olgu ve süreçleri iken bir başkası yerelleşmedir. Yerelleşme eğiliminin bir ürünü olan yerel yönetimlerin akla gelen en önemli birimi şüphesiz ki belediyelerdir.

Merkezi yönetimin ekonomik işlevleri azalırken yerel yönetim düzeylerinde karşılanması beklenen ihtiyaç ve talepler artmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin işçi popülasyonu en yoğun yerleşim alanlarından birinde bulunmasının da etkisiyle, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin, geleneksel belediye faaliyetleri yanında; sosyal politika alanında değerlendirilebilecek fonksiyonlara artan yönelimi de dikkat çekmektedir.

Belediyelerin sosyal politika fonksiyonlarının ele alındığı çalışmamızın birinci bölümünde Türkiye'de idari yapı ve yerel yönetim olgusu; modern yerel yönetimlerin tarihi, kaynağı ve doğuşu ile siyasal, idari bir kurum olarak varoluşu incelenmiştir. İkinci bölümde, sosyal politikanın tanımı yapılmış; sosyal hizmetlerin tarihi gelişim süreci incelenmiş ve sosyal belediyeciliğin gerekleri ve sosyal politikanın belediyecilik açısından önemi ortaya konmuştur. Üçüncü ve son bölümde ise, sosyal politika fonksiyonları ve mevcut uygulamaları kapsamında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ayrıntılı olarak incelenmiştir.

ABSTRACT

Local governmensts, which is the second largest and important part of the public administration system fallowing the central government, are institutions institutions performing the public service together with central goverment. Their dimensions change according to the governing systems of different countries, and local/regional public services are provided by the local governments.

Local governments take an active part in order to practice basic social policies, like education, health care, and shelter, aim to increase the prosperity of their local citizens. One of the essential inheritance that 21st century received from the previous century is globalization and its processes together with localization. There is no doubt that the most important units of local governments are municipalities.

While the economic functions of central government are decreasing, the demands and needs which are expected to be met at local level are increasing. At this context, it attracts attention that , because of being located in the employee populated area, the municipality of Kocaeli increases its social policy functions as well as traditional municipality activities.

This study, which considers the social policy functions of municipalities, consists of three parts. At the first part, the administrative structure and the phenomena of local government, the history of modern local governments and their existence as political/administrative institutions are examined. At the second part, social policy is described, the historical development process of social services is analyzed and the requirements of social municipal principles, the importance of social policies are emphasized, in terms of municipal principles. At the third and final part, the functions of social policy and the municipality of Kocaeli is examined in details with its present practises.

GİRİŞ

Sosyal politikalar ve hizmetler, birey ve ailelerin kendi bünye ve çevre koşullarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddî, manevî ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine, ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını, yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür. Bu saptama ile vurgulandığı üzere söz konusu olan, odağında insanın bulunduğu bir etkinlik alanıdır.

Toplumsal bir varlık olan insanın, varlığını sürdürüp, öznel koşullarından kaynaklanan eksikliklerini - yetersizliklerini karşılayabilmesi için başka insanlara gereksinimi vardır. Bu olgu insanlığın, bilinen tarihinden günümüze kadar gelmiş olan ortak niteliğidir. Tarih boyunca bütün dinler, ideolojiler, düşünsel – felsefî yaklaşımlar bu olguyu veri olarak almışlardır. İnsan ve onun gereksinimlerini kurgulama - karşılama etkinlikleri, sosyo - ekonomik yapıların varlık temelidir.

İnsanlık, yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, bilim ve teknoloji alanlarında bütün tarihi boyunca elde ettiği birikimlerin çok ötesinde bir "büyük sıçramayı" geçekleştirmiştir. Tarihsel süreç içinde değerlendirildiğinde, süre olarak küçük bir zaman dilimine sığdırılan bu büyük sıçrama, toplumsal yaşama yansımaları bakımından irdelendiğinde; modernitenin paradoksları olarak tanımlanabilecek sorun alanlarını da beraberinde getirmiştir.

Yerel yönetimler gerek organizasyon ve gerekse yasal sorumlulukları bağlamında, sosyal politikaların başlıca uygulayıcılarından biridir. Takip edilmesinin bile zaman zaman çok güçleştiği toplumsal değişim süreçleri ve yansımaları, günümüzde çoğu hizmetin yerelleşmesi zorunluluğunu getirmekte; insanların çok farklı gereksinimlerinin ilk muhatabı yerel yönetimler olmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler, kentlerin fiziksel mekana dair düzenlenmelerinden, çeşitli nüfus gruplarının öznel gereksinimlerini karşılamaya kadar geniş bir yelpazede işlevsel olmak zorundadırlar. Bu zorunluluğun arka planında, devletin yasal çerçeve içinde yerine getirmekle yükümlü kıldığı hizmetler ve değişen toplumsal koşulların kendi doğası gereği ortaya çıkardığı sorunlara dair bireylerin ve grupların beklenti ve taleplerinin karşılanma gereği bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin yönetmek ve hizmet götürmek zorunda olduğu coğrafî sınırları "daha yaşanabilir" ortamlar haline getirme misyonlarını yaşama geçirme düzeyinin, sözü edilen beklenti ve talepleri karşılama oranları ile doğru orantılı olduğu unutulmamalıdır. Bu noktada temel belirleyici ise; sahip olunan ekonomik kapasitedir. Ülkemiz kaynaklarının hızla değişen toplum dinamikleri ve bu değişimlerin yarattığı beklentilere makûl sürelerde yanıt verecek düzeyde olmaması; araştırma, tasarım ve uygulama süreçlerinin önündeki en büyük engeldir.

Yerel yönetimlerin her türlü etkinlik ve tasarımlarında bu temel gerçekliğin farkında olan bir vizyon geliştirmeleri gerekmektedir. Özellikle konu sosyal politika faaliyetleri olduğunda, kaynakların verimli kullanılması kadar uygulama alanlarının ve o alanların hedeflediği demografik unsurların kendi öznel koşulları nedeniyle akademik bakış açısı ayrı bir önem kazanmaktadır.

XXI. yüzyılın bir önceki yüzyıldan aldığı temel miraslardan biri küreselleşme olgu ve süreçleri iken; bir başkası yerelleşmedir. Küreselleşme, üretim, finans, ticaret vs. bağlamında uluslararasılaşmayı; yerelleşme ise demokrasi, hukukun üstünlüğü yanında sağlıklı yaşam için asgari kentsel donanım (barınma, içme suyu, vs.) ile yoksulluk, sosyal dışlanma vb. sosyal politika olgusunun önemi artan alanlarını kapsamakta; dolayısıyla belediye fonksiyonlarına yenilerinin eklenmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Merkezi yönetimin ekonomik işlevleri azalırken yerel yönetim düzeylerinde karşılanması beklenen ihtiyaç ve talepler artmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin işçi popülasyonu en yoğun yerleşim alanlarından birinde bulunmasının da etkisiyle, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin, geleneksel belediye faaliyetleri yanında, sosyal politika alanında değerlendirilebilecek fonksiyonlara artan yönelimi de dikkat çekmektedir. Çalışmamızın temel amacı, yerel yönetimlerin sosyal politika işlevlerine ilişkin artan beklentilerle ilgili olarak Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin performansını ortaya koymaktır.

Üç bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümünde, kavramsal çerçeve ortaya konmuş; Türkiye'de idari yapı ve yerel yönetim olgusu ele alınmıştır. Modern yerel yönetimlerin tarihi kaynağı ve doğuşu ile siyasal, idari bir kurum olarak varoluşu incelenmiştir. Bu bağlamda da Türkiye'deki yerel yönetim anlayışı, belediyelerin görev ve uygulamaları değerlendirilmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği'nde yerel yönetimler üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde, sosyal politikanın tanımı yapılmış, sosyal hizmetlerin tarihi gelişim süreci incelenmiş ve sosyal belediyeciliğin gerekleri ve sosyal politikanın belediyecilik açısından önemi ortaya konmuştur. Ayrıca yerel yönetimlerin, sosyal politikalarla ilgili faaliyetlerin yasal çerçevesi incelenmiş ve Türkiye'de bazı belediyelerin sosyal politika uygulamalarına dair örnekler verilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise, sosyal politika fonksiyonları ve mevcut uygulamaları kapsamında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ayrıntılı olarak incelenmiş; çalışma sonuç ve önerilerle tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİM OLGUSU VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne entegrasyon sürecinde öne çıkan konulardan biri de yerel yönetimlerdir. Bu alanda ulusal ve uluslararası boyutlarda yaşanan gelişmeler, içte ve dışta toplumsal ve siyasi gündemin önemli ve güncel tartışma konularının arasındadır.

Yerel yönetimler Türkiye'de üzerinde çok tartışılan konulardan biridir. Bu alandaki tartışmaların belli zaman dilimlerinde yoğunluk kazandığı ve bazen gündemin ilk sıralarına yerleştiği bilinmektedir. Yerel yönetim seçimleri öncesi ve sonrasında, bu yönetim birimleriyle ilgili uluslararası anlaşmalar ve yükümlülükler söz konusu olduğunda, kamu yönetimine ilişkin sorunlar ve yönetsel reform niyet ve girişimleri gündeme geldiğinde, demokrasinin yerleştirilmesi ve etkin kamu hizmeti sunumu açılarından yerel yönetimler daha çok ilgi odağı haline gelmektedir.[1]

Hazırlamış olduğumuz çalışmanın bu bölümünde önce, Türk yönetim sistemini, geçmişten bugüne kadar gelen süreçte bütün yönleriyle beraber açıklamaya çalışarak; sonra yerel yönetimlerin kısa tarihini açıklayarak, yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyeleri ele alacağız.

1.1 KAVRAMSAL ÇERÇEVE : Yönetim ve Yerel Yönetimler

Farklı biçimlerde algılanan yönetim, günlük dilde Arapça "idare" kavramı karşılığı olarak kimi kez örgüt (teşkilat), kimi kez de yönetme (sevk ve idare) anlamında kullanılmaktadır.[2]

---

[1] Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, **Türkiye'de Yerel Yönetimler,** Alfa Yayınları, İstanbul, 2005, s.2-3.
[2] Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara, 1989, s. 1.

Bir şeyin kendi ekseni etrafında dönmesi ve dolaşması anlamına gelen ve Arapça "devr" kökünden türetilen idare kavramını, teknik ve günlük yönetim karşılığı ile bir tutmamak gerekir. Teknik yönetim kurumunun, biri işlevsel (Functional), diğeri örgütsel (organizational) olmak üzere iki yanı vardır. İdare, birincisinde faaliyet; eylem ya da iş, yani yönetme işlevi olarak görülür. İkincisinde ise; türlü öğelerden oluşan teşkilat biçiminde ortaya çıkar.

Türkçe'de idarenin işlevsel yönünü anlatmak için idare etme ya da "yönetim" denilmekte; örgütsel yönünü belirlerken de sadece "idare", "resmî daire", "kuruluş", "teşkilat" ve başka sözcükler kullanılmaktadır.

Yönetim, belirli insani amaçlara erişmeye yarayan planlı insani faaliyetlerdir. Örneğin; memuriyetin ve mesleğin yönetimi, ev yönetimi, ekonomik alanda servet yönetimi. Genel anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri; başka bir deyişle kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır.[3] Yönetim bu anlamı ile evrenseldir ve bu da; hem kamu kesimi hem özel kesim için geçerlidir.

Yerel yönetim kavramı ise çeşitli anlamları olan bir terimdir. Yönetim olması bakımından ülkelerin kabul ettikleri genel yönetim ve anayasal yapının bir parçasını oluşturur. "Yerel" niteliği ise, yönetimin ülkede sınırlı belirli bir alan üzerinde olması anlamına gelmektedir. Böylece yerel yönetimler, ülkenin tümü üzerinde değil de belirli bir parçası üzerinde görev ve sorumlulukları olan idari birimlerdir. Yerel yönetimler, yerellik özelliklerinin yanında; genel yönetimin altında bir yer de teşkil etmektedirler. Esasen yerel yönetim kelimeleri bazı anlamlara açıkça delalet etse de; yerel yönetimin eksiksiz bir tanımını yapmak kolay değildir. Yerel yönetimler kavramı her şeyden önce ülkenin tamamını değil de; parçalarını ifade eder. Bu nedenle de, millî hükümetin altında (genel yönetim) yer alması gerekir. Ayrıca, söz konusu terim kamusal nitelikli bazı faaliyetleri ve bu faaliyetleri yürütebilmek için sahip olunması gereken bazı yetkilerin varlığına da delalet eder.[4]

---

[3] Erol Alpar, Yönetim Hukukunun Genel Nitelikleri, **Türk İdare Dergisi**, S. 384, Eylül 1989, s. 102.
[4] Veysel Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, 21.Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998, s. 25.

1.2 TÜRK YÖNETİM SİSTEMİ

Ülkemizin idari yapısı merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemine dayanmaktadır. Bu sistemi oluşturan kuruluşlar 'idarenin bütünlüğü ilkesinin' doğal sonucu ve bir bütünün parçaları olarak değerlendirilirler. Nitekim, 1982 Anayasası, 123. maddesinde şu hükme yer vermiştir: "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır."

Üniter ve merkezci bir devlette, yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur. Bu ilke, çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmalarını gerekli kılar. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim bir bütünün iki karşıt ucu olarak görülebilir. Aslında bunların hepsi, bir bütünün, bir sistemin parçalarıdır. Genel yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlük ve uyum 'vesayet denetimi' ile, bir yönetsel kuruluş içinde ise 'hiyerarşik denetim' yolu ile sağlanır. Yönetimin bütünlüğünün sağlanması açısından gerek vesayet, gerek hiyerarşik denetim önemli birer araçtır.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi, hukuksal olmaktan çok, yönetim politikası ile yakından ilgilidir. Tarihsel gelişim ve deneyimler sonunda ortaya çıkan bu ilkeler, zamanla anayasalara da girmiştir.

Yönetime egemen olan bu ilkeler, tek başlarına uygulanmamaktadır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirlerini tamamlayan ilkelerdir. Her ikisi yanyana uygulanmaktadır. Bu ilkelerden hiçbiri tek başına, yönetsel işlerin yürütülmesi için yeterli olmaz. Her ülke, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek, yönetsel yapılarını düzenlemişlerdir. Türkiye'de, Osmanlı - Türk geleneğinden beslenen devletçi-bürokratik ve patrimonyal bir nitelik gözlenmektedir.

1.2.1 Merkezden Yönetim

Merkezi yönetim, bir ülkede merkezi bürokrasinin daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. Bir diğer deyişle merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir.

Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi; yetki genişliğidir. Yetki genişliği ile merkez, taşradaki kuruluşlarına, belli konularda, kendiliğinden karar alma yetkisi tanır.

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığı takdirde, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınarak alt kademedeki memurların her şeyi üstlerine danışmaları gerekir. Bu anlamda merkezden yönetimin uygulandığı varsayılırsa, o ülkede devletin dışında tüzel kişiliği olan başka bir kamu kuruluşu da bulunmalıdır. Bu tür bir merkeziyetçi yapıya hemen hemen hiçbir ülkede rastlanmamaktadır.[5]

Merkezden yönetimin temel özellikleri şöyle sıralanabilir:

-Merkeziyetçi yönetim yapısında, hizmetlerin yapılması; karar alma, kaynak ve yetkinin uygulama görevi merkezdedir. Merkeziyetçi yönetimlerde, hizmetlerin sunulması, planlanması, hizmet istem ve önceliklerinin belirlenmesinde merkezi yönetimlerin sık ve ayrıntılı denetim mekanizmaları vardır.

-Bu sistemde en küçük ve basit işlemlerin yapılmasından önce dahi bunların en yüksek kademeler tarafından kabulü ve onaylanması istenebilir. Örneğin, ödemelerin yapılabilmesi için gider belgelerinin müdürler, hatta Bakanlar tarafından imza edilmeleri veya en alt kademe personelin atanma işlemlerinin bile, icra organının başı tarafından onaylanması gerekebilir.

---

[5] Nuri Tortop**, Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1995, s. 5.

-Merkez yönetiminin üstlendiği hizmetler, hem merkezde, hem de taşrada merkeze ait görevliler tarafından yürütülür.

-Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli gelir ve gider merkezileştirilmiştir.

-Merkezi yönetimde, mahalli idareler üzerinde hukuka uygunluk denetimi esastır. Ayrıca ülke yönetiminde bütünlüğü sağlamak üzere mahalli idarelerin de uymaları gereken hedef, ilke ve standartları merkezi idare belirler.

Merkezden yönetiminin yararları şu şekilde sıralanabilir:[6]

- Merkezden yönetim ilkesi, parçalanmış devlet yönetiminde birliği sağlar.

- Fonksiyonel ve coğrafi esaslara göre kaynakların tahsisine temel teşkil etmek üzere geniş kapsamlı planların ve programların hazırlanmasına imkan verir.

- Programların yürütülmesi için gerekli kanunların çıkarılması ve mali olanakların sağlanmasında etkinlik sağlar.

- Hizmetleri milli ölçüde sunmak üzere, gerekli liderlik ve teşvik vasıtaları ile sağlanması, uygulanacak politika ve teknik standartların tespit edilmesinde kolaylık sağlar.

- İdari mekanizmanın kurulması, teknik ve yönetici personelin eğitilmesi ve yerel etkilerden korunulmasını sağlar.

- Temel bayındırlık işleri gibi verimli mahalli gayretler için gerekli fırsatları arttıracak nitelikteki kalkınma, altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesini sağlar.

---

[6] Soner Ünal, **Türkiye'nin Yerel Yönetim Tarihi ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale 2001, s. 5.

Buna karşın katı merkeziyetçiliğin önemli sakıncaları vardır. Her şeyin başında kamu hizmetleri aksar ve hizmetlerin maliyeti artmaktadır. Yönetme yetkisinin merkezde toplanması üst kademedeki yöneticilerin mahalli karakterde olan birçok işle uğraşmalarına neden olmaktadır. Kilit mevkilerde bulunan memurların üzerindeki, tali ve ayrıntılı görev yükünü arttırır. Bütün kademelerde idarenin hızını ve etkinliğini azaltmaktadır.[7]

Ayrıca merkezden yönetim, kırtasiyeciliği arttırır. Kamu hizmetlerindeki hızlı artışın sonucu olan resmi işlemlerin sayısındaki yükseliş ve kontrol alanında aşırı merkeziyetçilik, emek kaybına ve çeşitli diğer güçlüklere neden olur.

Öte yandan merkezden yönetim katılımcı demokrasi ilkesi ile de bağdaşmamaktadır. Nitekim halk katılımı ve demokrasi, toplumsal ve ekonomik gelişmede, halkın siyasal açıdan bilinçlenmesinde ve genel olarak tüm toplumun özgür ve demokratik bir nitelik kazanmasında çok önemli işlevleri yerine getirir.

Aşırı merkeziyetçiliğin örgütsel gelişmeye ilişkin en önemli sorunlarından birisi de; mülki idarenin taşra örgütünün içinde bulunduğu durumdur. Tüm çalışmaların merkezde belirlenmiş olması, mahalli düzeydeki planlama ve yönetimin etkisizliği gibi nedenler, merkeziyetçi yaklaşımın belirgin aksaklıklarındandır.

Merkezden yönetim kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gerekleri yerine, merkezin görüşünü uygulamayı yeğlerler. Bu da yöneticilerin halktan uzaklaşmasına neden olur.

Anılan sakıncalar sebebiyle, merkezden yönetim sistemi katı biçimde uygulanmaz. Çağdaş yönetsel yapı ve siyasi literatürde, merkezden yönetim terimi, gerek merkezin taşra kuruluşlarına ‘yetki genişliği (delegasyon)’, gerekse mahalli idarelere ve sair mahalli özerk kuruluşlara ‘yetki ve görevlerin devri’ usulü ile birlikte uygulanır.

---

[7] Gözübüyük, a.g.m., s.3.

Hiyerarşik bağlılığın yanında, alt kademelere karar alma yetkisi de tanınır. Bu çerçevede merkezden yönetim ilkesini daha iyi kavrayabilmek ve günümüz şartları içerisinde uygulanış biçimini gereğince değerlendirebilmek için 'yetki genişliği ve yetki devri' üzerinde de durmamız gerekir.

1.2.2 Yetki Devri İlkesi

Yetki devri, hükümetin veya üst kuruluşların yetkilerinden bir kısmını, kuruluşların alt kademedeki memurlarına devretmesi demektir. Yetki devrine konu olan yetkilerin, hangi makama devredileceğinin yasalarda öngörülmesi gerekir. Bu gibi durumlarda, yönetsel bir işlemle yetki devredilebilir. Yetkinin devri ile hem karar alma yetkisi, hem de sorumluluk yetki devredilene geçer.[8]

Merkezden yönetimde, merkezi yönetimin yetkilerini hafifletmenin bir yolu olan yetki devrinde amaç, merkezi kuruluşların alt kademelerine yetki verilerek yönetimin daha çabuk ve basit işlemesini sağlamaktır. Bunun için de, yetki devrine konu olan yetkinin sınırları iyi belirtilmelidir. Yetki çatışmasından kaçınılmalı, sorumluluk ve otorite açık biçimde belirtilmelidir.

Yetki devrinin bu tür sakıncalarını önlemek için yetki devrine konu yetkiler; bölgesel yönden, biçim ve hiyerarşik yönden sınırlanmıştır. Örneğin, yetki alan makamlar yalnız yetkili oldukları, görev yaptıkları coğrafi sınırlar içinde aldıkları yetkileri kullanabilirler. Böylece yetkiler bölgesel veya coğrafî olarak sınırlanmıştır. Diğer yandan yetki alan makamlar, bu yetkilerini ancak kendilerine açık olarak belirtilen konularda ve kendilerine emredilen usul ve kurallara uyarak kullanabilirler. Yetkiler, biçim hiyerarşi bakımından da sınırlanmıştır. Yetki alan memurlar kanun, tüzük ve yönetmeliklere uymakla yükümlü oldukları gibi, bunlara uygun olarak amirler tarafından verilecek emirlere de uymak zorundadırlar. Yetki veren makamlar, verdikleri yetkilerin kullanılması konusunda bazı kurallar getirebilirler. Böylece yetki devri, hiyerarşik olarak da sınırlanmış olmaktadır.

[8] Gözübüyük, a.g.e., s. 34.

Yetki, işin yapıldığı birimde çalışan en yakın kademeye devredilmelidir. Yetki devrinde diğer bir önemli husus "yetki ve sorumluluğun dengeli olması" ilkesine uyulmasıdır. Yani verilecek yetki ve sorumluluk orantılı olmalıdır.

Yetki genişliği kavramı yanında bir de; imza yetkisinden söz edilebilir. İmza yetkisinin yetki devrinden farkı; imza yetkisinin verilmesinde sorumluluk ve karar alma yetkisinin, imza yetkisi verende kalmasıdır. İmza yetkisi verebilmek için yasal bir düzenlemeye gerek yoktur. İmza yetkisi yönetsel bir işlemle de işin yapıldığı birimde çalışan kademeye devredilebilir.[9]

1.2.3 Yetki Genişliği İlkesi

Yetki genişliği ilkesi, merkezden yönetimin yumuşatılmış biçimidir. Bu ilke, hizmet ve karar alma yetkisinin bir yerde toplandığı merkezi yönetimde uygulanan bir yöntemdir. Yetki genişliği ilkesi ile genel yönetimin taşra kuruluşlarında bulunan yüksek kamu görevlilerine, belli konularda merkezi yönetim işlerinin hafifletilebilmesi için kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınır. Yetki genişliğinde kararlar, merkez yönetimi adına, merkez yönetimin taşradaki bir görevlisi tarafından alınmaktadır. Örneğin bakanlara ait olan yetkilerin valilere, valilere ait olan yetkilerin kaymakamlara verilmesi, yetki genişliği ilkesinin uygulandığını gösterir.[10]

Yetki genişliği, bizzat merkezi yönetimler için söz konusudur. Nitekim Türkiye'de merkezi idarenin taşra teşkilatı (il, ilçe ve bucak), yetki genişliği ilkesine göre görev yapar. Genel idarenin taşra teşkilatı ile ilgili ilkelerinin yer aldığı Anayasanın 126. maddesi, aynı zamanda illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayandığını da belirtmiştir. Bunun uygulaması olarak valilere çeşitli hizmet alanlarında kısıtlı da olsa, merkeze danışmadan kendiliğinden hareket edebilme olanağı tanınmıştır. Ancak bazı bakanlıkların kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklerine koydukları valilerin yetkilerini kısıtlayan veya kaldıran hükümler, yetki genişliği ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Yetki genişliği ilkesinin önemli ölçüde zedelenmesine yol açan bu durumun düzeltilmesi, ildeki devlet

[9] Gözübüyük, a. g. e., s. 35.
[10] Metin Kubilay, Türkiye'de Mülki İdare Sistemi", **Türk İdare Dergisi**, S. 420, Eylül 1998, s. 132.

hizmetlerinin daha etkin, verimli ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi için zaruridir.[11]

Yetki genişliği ilkesi, yalnız merkezin taşra örgütünde kullanılmaz. Yetki genişliği ilkesi, merkez örgütünde ya da bir kuruluş içinde de uygulanabilir. Bir kamu kuruluşu yumuşatılmış bir merkezcilik biçiminde örgütlenebilir. Bununla birlikte yetki genişliği yönünden üst makamlara, alt makamların uymalarını sağlamak için üst makamların yararlandıkları bir dizi denetleme mekanizmaları vardır. Bunlar, üst makamların alt makamlara eleman atama yetkisi, onlara genelge, açıklama veya sirküler göndermesi ve gerektiğinde onların kararlarını bozma veya değiştirme biçiminde görülür. Üst makamlar, yetki genişliğine yer veren merkezden yönetim sisteminde, alt makamların kararlarını bozabilir veya değiştirebilirler. Bu, alt makamların, üst makamların emirlerine uymalarını sağlayan güçlü bir müeyyidedir.[12]

Sonuç olarak denilebilir ki, yetki genişliği ülke yönetiminde önemli derecede kolaylık sağlamakta, merkezi birimlerinin yükünü azaltmaktadır. Bununla beraber, büyük ölçüde asıl yetkinin sahibi, merkez organları olmaktadır.

1.2.4 Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet)

Siyasal ya da yönetsel gereksinmeler, bazı kamu hizmetlerinin, merkez yönetiminin dışında yer alan, ayrı tüzel kişilikleri bulunan kuruluşlara verilmesini zorunlu kılmıştır. Yerinden yönetim, yetki genişliğine dayanan merkezden yönetime göre daha güçlü bir yönetim biçimidir. Günümüzde 'adem-i merkeziyet' ve yerinden yönetim kavramı eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Yerinden yönetim, icraî kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan birtakım organlar tarafından alınmasını tazammun eden (içeren) bir sistemdir.[13] Bir diğer deyişle Anayasa ve diğer yasalarla, aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmişse, bu tür yönetim biçimine yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, decentralization) denilmektedir.

---

[11] Kubilay, a.g.m., s. 133.
[12] Tortop, a. g. e., s. 9-10.
[13] Sıdık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, s. 610.

Günday'a göre ise, 'yerinden yönetim (adem-i merkeziyet)', topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.[14]

Yapılan bu yerinden yönetim tanımları genelde aynı ortak noktaları içermektedir. Bu ortak noktaları şöyle belirtebiliriz:

-Bir ülkede yerinden yönetimin var olabilmesi için o ülkede, merkezi yönetimin teşkilat ve hiyerarşisi dışında kamu hizmeti gören kamu kurumları olmalıdır. Bu hizmetler ülkesel değil de, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir.

-Bu kurumlar tüzel kişiliğe sahip olmalıdır.

-Bu kurumlar özerk (otonom) olmalıdır.

Burada "yerinden yönetim" kavramı, gerek merkezin taşra kuruluşlarına "yetki genişliği" (delegasyon), gerekse mahalli idarelere ve sair mahalli özerk kuruluşlara yetki ve görevlerin devri usulü ile yönetim yetkisinin merkezden uzaklaştırılması anlamında kullanılmaktadır.

Yerinden yönetim isteği ve yeteneği, ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik bakımından son derece etkilidir. Bilhassa gelişmekte olan ülkelerin çoğu, sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için mahalli idareler sisteminden ve taşrada yürütülmesi gerekli hizmetlerin yönetimine, toplumun katılmasını sağlamak için yerinden yönetim düzeninin diğer şekillerinden, azami ölçüde yararlanmaya çalışmaktadırlar. Örneğin; Hindistan ve Pakistan'da merkezi idarenin taşra kuruluşları, yeniden düzenlenmekte olan mahalli idare birimlerinin yürütme organları

[14] Metin Günday**, İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1966, s. 42.

haline getirilmiştir.[15] Yerinden yönetim, merkeziyetçi yönetimlerin yetkilerini hafifletmenin en etkin biçimidir. Bazı ülkelerde, devletin ve yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri ve görevleri anayasalarında belirtilmiştir. Örneğin, federal ülkelerin sistemi bu şekildedir.

Genel olarak federal hükümet sisteminin, bir orta kademe (eyalet) yönünde, yerinden yönetim ilkelerinin başarı ile uygulanmasının, tek hükümet (unitary government) sisteminden daha uygun olduğunu ifade etmek mümkündür. Bununla beraber sorumlulukları, taşra idare sistemleri ve daha aşağı kademedeki hükümet birimleri ile olan ilişkileri, federal bünyeye sahip bulunmayan devlet esasına göre kurulmuş hükümetlerinkine benzeyen, federal hükümetler de vardır.

Federal ülkelerin dışındaki diğer ülkelerde ise devlet tam yetkilidir. Ancak özel kanunlarla bazı yetkileri, yerinden yönetim kuruluşlarına bırakılır. Aynı zamanda bu kuruluşların ayrı bütçesi ve malları bulunabilir. Bu kuruluşlar, yaptıkları görevler ve yapıları itibariyle kanunlar çerçevesinde bağımsız hareket edebilirler. Birtakım kurallar ve yasaklar koyarlar. Devletin yasama ve yürütme organına benzer görüşme, karar ve yürütme organları bulunur.[16]

Ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak amacı ile hükümetler, kalkınma programlarının etkilerini sürekli hale getirmek ve mümkün olduğu kadar süratli ve pratik kararlar alabilmek için, karar verme yetkisinin, yerinden yönetim esaslarına göre kullanılmasına hizmet etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası 123. maddesi merkezden ve yerinden yönetime birlikte yer vermiştir. Sözü geçen maddeye göre "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." Yerinden yönetim kuruluşlarının, yönetimde birliği sağlamak için, genel yönetimin 'vesayet denetimi' altında olması ilkesi de bu maddenin bir sonucudur. Yine bu bağlamda yerinden yönetim kuruluşlarının yapıları, yetkileri, örgütleri ve memurlarının atanma usulleri yasa ile düzenlenir.

---

[15] Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1967, s. 5.
[16] Ünal, a.g.t., s. 8.

Uygulamada yerinden yönetim ilkesi farklı biçimlerde kendini göstermektedir. Öncelikle yerinden yönetim, "siyasî" ve "idarî" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır:

1.2.4.1 Siyasî Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün, merkezi yönetim ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasal amaçlı yerinden yönetimde, yasama ve yargı alanında da yerinden yönetim kuruluşları yetkili olurlar. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi mahalli idareler de egemenliğin bir parçasına sahiptir. Bunlara yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Halbuki üniter bir devlette yasa yapma yetkisi (legislative power), sadece tüm milletin oylarıyla seçilmiş olan parlamentonun elindedir.[17]

Siyasi yerinden yönetim sonucu, federal devlet sistemi ortaya çıkmaktadır. Federal devlet yapısına sahip devletlerde (ABD, Federal Almanya, İsviçre) federe devletler; yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahiptirler. Federal devletlerde yasa yapma yetkisiyle donatılmış yerel ve bölgesel meclislerin, karar alma (decision making) güçleri söz konusudur. Amerika'da Stateler, Federal Almanya'da Landlar, İsviçre'de Kantonlarda olduğu gibi.

1.2.4.2 İdarî Yerinden Yönetim

İdari 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. Bu kuruluşlara, siyasi yerinden yönetimde (federalizmde) olduğu gibi anayasayla egemenliğe ilişkin bir statü tanınmamıştır.[18]

---

[17] Ünal, a.g.t., s. 9.
[18] Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 68.

İdari adem-i merkeziyet hizmet (fonksiyonel) ve yerel (coğrafi) yönden yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır:

1.2.4.2.1.1 Hizmet Yönünden (Fonksiyonel) Yerinden Yönetim

Yönetim hukukunda hizmet yerinden yönetimi diye anılan, teknik veya özel bir yerinden yönetim biçimi daha vardır. Bu yönetim, belirli bazı işlevlerin (görevlerin), merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılması biçimidir. Bu yönetsel yapıda belirli bazı kamusal görevler, özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bu hizmetleri yürütecek merkezi yapı dışında bağımsız örgütler oluşturulmaktadır. Ülkemizde hizmet yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşların başında üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gibi kuruluşlar gelmektedir. Kısaca "Hizmetsel Kuruluşlar"da denilen bu kuruluşlar hem genel yönetimden, hem de yerel yönetim kuruluşlarından farklıdır. Bu farkları şöyle sıralayabiliriz.

- Her şeyin başında hizmet yerinden yönetiminde özerklik, hizmetin kendisine tanınmıştır ve tüzel kişilik verilmiştir. Hizmeti yürütenler kamu kurumu niteliğindedirler.

- Hizmetsel kuruluşlar ya yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak yönetsel kararla kurulur.

- Bu kuruluşların kendilerine özgü mal varlıkları ve bütçeleri vardır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, belirli alanlarda uzmanlaşmış kuruluşlardır. Bu nedenle personelini seçerken daha dikkatli olmak ve uzmanlık alanlarına uygun personel almak zorundadırlar.

Ayrıca bu kuruluşların üst yöneticileri (genel müdür veya yardımcıları), yerel yönetimlerden farklı olarak atama ile işbaşına gelirler. Örneğin; belediye başkanı seçimle işbaşına geldiği halde, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının genel müdürleri Bakanlar Kurulu kararı veya üçlü kararname ile atanır.

Yerel yerinden yönetimlerle hizmet yerinden yönetimleri arasındaki bir diğer farklı durum, denetim biçimindedir. Yerel yönetimlerde, idari vesayet, yargı denetimi, Sayıştay denetimi söz konusudur. Hizmetsel kuruşlar üzerinde ise genel yönetimin veya bağlı oldukları kuruluşların vesayet denetimi vardır. Vesayet denetimi ile özerklik ters orantılıdır. Özerklik arttıkça, vesayet denetimi azalır. Buna karşılık Türkiye'de bu kuruluşlar, Sayıştay denetimine tabi değildir. Arttırma, Eksiltme ve İhale yasalarına uymak zorunda değillerdir. Denetimleri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır.[19]

1.2.4.2.1.2 Yerel Yerinden Yönetim

Yerel yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetiminde olduğu gibi hizmetlerin değil; yerin önem taşıdığı yönetim biçimidir. Yerel (coğrafi) yerinden yönetim, idari bazı görevleri yürütme yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organlarının seçmenlerin oylarıyla belirlendiği bölge, il, belediye ve köy gibi faaliyetleri; belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. Yerel yerinden yönetim kuruluşlarına 'yerel yönetim kuruluşları' da denir. Yerel yönetim kuruluşları, merkezi yönetimce, yöreyi ilgilendiren konularda kurallar koymaya, mali yükümlükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim biçimlerine verilen addır.

Bu tanımlamaların ışığı altında, "yerel yerinden yönetimi" halkın ortak yerel gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan ve halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilen bir sistem olarak tanımlayabiliriz. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur.

Ülkemizde yerel yerinden yönetim kuruluşları il özel idaresi, belediye ve köylerdir. Bu idareler 1982 Anayasası 127. maddesi ve kendi özel kanunlarına göre tüzel kişiliğe sahiptirler. Buna karşın merkezi idarenin taşra kuruluşları olan il, ilçe ve bucakların tüzel kişilikleri olmadığı gibi; yerel nitelikte hizmetleri de yoktur.[20]

---

[19] Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996, s. 6.

[20] Kemal Gözler, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ekin Yayınları, s. 86.

Yerel yerinden yönetim kuruluşlarının önemli bir bölümünü teşkil eden yerel yönetim kuruluşları, halka en yakın yönetim organıdır. Tarihsel olarak merkezi yönetimden önce geldiği gibi, demokratik potansiyel olarak diğer yönetim birimlerinden daha üstündür. Çünkü; bireyin, kendi kendinin yönetimine gerçekten katılabileceği en uygun düzey, yerel yönetim düzenidir. Bu nedenle yerel yönetim kuruluşları, demokrasinin birincil yeri ve temeli olarak görülmektedir.

1.2.5 Yerel Yönetimler

Yerel yönetim çeşitli anlamları olan bir terimdir. "Yönetim" olması bakımından, ülkelerin kabul ettikleri genel yönetim ve anayasal yapının bir parçasını oluşturur. "Yerel" niteliği ise; yönetimin, ülkede, sınırları belirli bir alan üzerinde olmasıdır. Böylece, yerel yönetimler ülkenin tümü üzerinde değil de; belirli bir parçası üzerinde görev ve sorumlulukları olan idari birimlerdir.

1.2.5.1 Yerel Yönetimin Tanımı

Çağdaş toplum yapısının en belirgin özelliklerinden birisi de kentleşmedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kentsel nüfus, kırsal nüfusu aşarak önemli bir sosyal-yapısal değişiklik göstermektedir. Bu süreçte, bireylerin gereksinim duyduğu çoğu hizmetler, ya doğrudan özel yerel birimlerce ya da merkezi hükümetin yerel uzantıları tarafından karşılanmaktadır. Bu hizmetlerin çeşitliliği ve niteliği, vatandaşla yerel yönetim birimlerinin sürekli bir ilişki ve etkileşim içinde olmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu özelliği ile yerel yönetim kuruluşları, bireylerin günlük yaşamlarında ağırlıklı bir yere sahip olmaktadırlar. Yerel düzeyde kamu hizmetleri olarak nitelendirilen yerel işler, merkezi düzeydeki örgütlerden farklı yerel kuruluşlara verilmektedir.

Devlet, hiç şüphesiz ki; bütün kamu hizmetlerinin yönetilmesinden ve ulusal düzeydeki politikanın yürütülmesinden sorumludur. Ancak devletler, ülke ve vatandaşların yararları açısından, yerel nitelikteki bir kısım hizmetlerin, özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini; hizmette yerellik ilkesi (subsidiariye) gereği, yönetim yapılarında yer vermektedir. Böylece bu yönetimlerde, merkezden yönetimde olduğu gibi sadece yetki verilmekle yetinilmez; aynı zamanda tüzel

kişiliği olan ayrı bir örgüt kurulur. Bu çerçevede yerel halkın yönetime daha fazla katılımı sağlanır.

Bu özelliklerin ışığı altında yerel yönetimler, mahalli nitelikli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla yerinden yönetim ilkesine göre teşkilatlanmış, karar organları seçimle iş başına gelen kamu tüzel kişileridir. Bu tanımı genişletecek olursak; demokratik yerel yönetim, yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılayan; ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; işleyişinde çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik mekanizmalardır.[21]

1.2.5.2 Anayasa'da Yerel Yönetimler

Yerel yönetim, anayasal bir kavramdır. Türkiye'de 1876 Anayasası dahil bütün anayasalarda yerel yönetimler ile ilgili hükümlere ve ilkelere yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler ile ilgili düzenleme; diğer anayasalara göre daha geniş ve kapsamlıdır.

1982 Anayasası'nda "İdarenin kuruluşu" kenar başlığı adı altında 'merkezi idare ve mahalli idareler yer almaktadır. Anayasaya göre yerel yönetimlerin özellikleri şöyle belirlenmiştir:[22]

-Yerel yönetimler il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan tüzel kişilerdir.

-Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.

-Yerel yönetimlerin kuruluşu ve görevleri, yetkileri uygun kanun düzenlemeleri ile yapılır.

---

[21] Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi; Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi Kavramlar – Yaklaşımlar**, Ankara, 1993, s. 33.
[22] Gözler, a.g.e., s. 86.

-Yerel yönetimlerin denetlenmesi yargı yolu ile olur

-Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir defa yapılır.

-Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Vesayet yetkisi kanun ile uygulanır.

Yerel yönetimler kendi birliklerini kurabilir. Birlik kurma ile ilgili izni bakanlar kurulu verir.

Yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenlemeler Anayasadaki hüküm ve kurallar içinde olmalıdır. Anayasa üç yerel yönetimden söz etmektedir: İl özel idareleri, belediye ve köy.

İl özel idaresi: "İl" denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. İl özel idaresinin hizmetleri, il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsar. Bir yerde il özel idaresinin kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavuşması yeterlidir.

Belediye yönetimi: Yerel yönetimlerin içinde en önemlisi belediyelerdir. Belediyenin yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir tarihi vardır. Türkiye'de iki çeşit belediye bulunmaktadır: Birincisi, 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulan ve çalışan belediyelerdir. İkincisi ise; büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı statüye tabi olan Büyükşehir Belediyeleri'dir**.**[23]

Köy: Köyler, geleneksel yerleşim birimleri ve en küçük mahalli idare türüdür. Genel olarak belediye teşkilatı kurulmamış olan yerleşim yerleri, orta malları, bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte köyü teşkil eder.[24]

Bu kuruluşların karar organları seçimle iş başına gelirler. İl özel idarelerinde, il genel meclisi ve il daimi encümeni üyeleri, seçilmiş kişilerdir. Vali

[23] Eryılmaz, a.g.e., s. 118-119.
[24] Ziya Çoker, "Kırsal Alanlarda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları", **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1988, S.381, s. 71.

atanmış kişidir. Belediyelerde, büyükşehir belediye encümeni başkanı hariç, atanmış kişilerden oluşmaktadır. Belediyelerde başkan, belediye meclis üyeleri seçilmiş kişilerdir. Belediye encümeni, seçilmiş ve atanmış kişilerden oluşur. Köy kuruluşlarında ise; köy muhtarı ve köy ihtiyar meclisi seçilmiş (köy imamı ve köy öğretmeni gibi doğal üyeler hariç) kişilerden oluşur.

Yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ya da yitirmelerine ilişkin denetim; ancak yargı kararı ile olur. Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanlığı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırılabilir.

Merkezi yönetimin, mahalli idareler üzerinde, yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde 'sınırlı idari vesayet' yetkisi vardır. Mülki idare amirleri veya bakanlıklar tarafından yapılan idari vesayet denetiminin amacı, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, toplumun yararının korunması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. Bu denetim Anglo-Sakson ülkelerinde sivil yargı organları tarafından, diğer idari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde de yönetsel yargı organları tarafından yapılmaktadır. Türkiye'de mülki amirlerin ve İçişleri Bakanlığı'nın idari vesayet denetimi belli alanlarda devam etmektedir. Hukuksal ve mali denetim, siyasal etkenlerin dışında, bağımsız organlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirtilir. Türkiye'de genel ve yerel yönetimlerin yetki ve görevleri ile ilgili düzenlemelerde benimsenen yöntem, tadâdî (sayma) usulüdür.[25] Bu usule göre, kamu kurumlarına ait görev ve yetkiler tek tek sayılarak yasalarda belirtilir. Dolayısıyla yasalarla sayılan görevler, yerel yönetimler açısından bir anlam ifade eder; yükümlülük ve hak getirir. Yasada sayılmayan ve genel ilke olarak belirtilmeyenler, somut ve sınırları belirtilmiş bir düzenleme olarak yasada yer almadıkça yerel yönetimler açısından bir anlam ifade etmez.

[25] Eryılmaz, a.g.e., s. 119.

Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahalli idarelerin yönetiminde etkinlik ve tarafsızlık, mahalli idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde, gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir.

Merkezi ve yerel idareler arasındaki kamu gelirlerinin ve hizmetlerinin dağılımı olan -mali tevzin (Akçal Denge) - ilkesi gereği, yerel idarelerin hizmetlerini gereği gibi yapabilmeleri ve başarılı olabilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olabilmeleri esastır. Yerel idarelerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları, onlara güçlü ve özerk kuruluş niteliğini kazandıran en önemli öğedir. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde, bu amacın gerçekleştirilmesinde başvurulan temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte, kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Bu yetki, aynı zamanda yerel topluluğun sağladığı akçal kaynakların harcanmasının daha titizlikle denetlenmesi ve dolayısıyla yönetsel etkinlik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu doğurabilir. Birçok durumda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere kaynak aktarması gerekmektedir.

Mali tevzinde çeşitli yöntemler kullanılır. Merkezi idare gelirleri toplar ve belirli ölçütlere göre yerel idarelere dağıtır. Türkiye'de merkezi idarenin topladığı gelirlerden il özel idarelerine ve belediyelere pay verilmesi gibi.[26] Mali tevzinde gelirlerin paylaştırılmasında karma yöntem de uygulanabilir. Türkiye'de bir kısım gelirlerden, merkezi idare tarafından pay verilir. Bir kısım gelirlerin alınması tamamen yerel idarelere bırakılır. Yerel idarelerin aldığı gelirlerden, diğer bir yerel idareye pay verilir. Örneğin; Türkiye'de emlak vergisini belediyeler alır il özel idarelerine ve büyük şehirlere pay verirler. İdeal olan, yerel idarelere yeterli öz kaynaklar vermektir.

1982 Anayasası, yerel idarelerin kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izniyle birlik kurabileceklerini ve bunun, kanunla düzenlenmesini mümkün kılmıştır. Aynı şekilde bu idarelerin görevlerinin, yetkilerinin, maliye ve kolluk işlerinin

[26] Eryılmaz, a.g.e., s.125.

merkezi idare ile bağ ve ilişkilerinin de kanunla düzenlenmesi, Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasında belirtilmiştir.[27]

1.2.5.3 Yerel Yönetimin Temel Değerleri

Yerel yönetimler idari adem-i merkeziyetin (desantralizasyonun) uygulanması sonucu var olan kurumlardır. Buna karşılık; yerel yönetim kavramı karmaşık bir kavramdır. Yerel yönetim kavramı hem yerel otoriteyi hem de yerel yönetim birimini ifade eder. Bu bakımdan yerel yönetimin iki boyutu vardır.

Nitekim, Türk idare yapısında belediye başkanı ve köy muhtarı yerel otoriteyi temsil eder ve birer yerel temsilcidirler. Bununla birlikte belediye ve köyler birer yerel idare birimleridir. Yerel yönetim kavramının açık anlamı bir idarenin kendi işlerinin yönetimini bizzat kendisinin üstlenmesidir. İngilizce'de "selfgovernment", Fransızca da "auto administration" sözcükleri ile ifade edilir.[28]

Yerel yönetim kavramının taşıdığı temel değerler, özgürlük, eşitlik ve refah olmak üzere üç başlık altında toplanabilir.

Yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirmektedir. Böylece iktidar, yetkinin mekansal düzeyde bölüşümünü sağlamakta; bu da egemen olanın iktidarını sınırlamakta; muhtemel keyfi yönetime karşı bireyi ve birey gruplarının korunmasını sağlamakta ve çoğulculuk oluşturarak siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşmasını ve tekelleşmesini önlemektedir. Bu ilke aynı zamanda yerel yönetimin siyasal sorumluluk ve katılım gibi demokratik değerlerin besleyicisi olma yönünü de ortaya koymaktadır. Yerel özerklik, yerel yönetimlerce sadece yerel nitelikli hizmetlerin daha iyi görülmesi için değil; bundan daha önemlisi, yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek amacıyla da kullanılmaktadır.[29]

---

[27] Bayram Coşkun, Turgay Uzun, "Cumhuriyet'in 75. Yılında Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Sorunları", **Yeni Türkiye Özel Sayısı**, Eylül-Aralık 1998, C. 5, S. 23-24, s. 3703.
[28] Tortop, a.g.e., s. 2.
[29] Mehmet Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiariaet)" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz 2000, Cilt 9, s. 41.

Yerel yönetimlerin, yerel inisiyatifin genel demokrasi bağlamında kurulabilecek temel bağlantılarının yanı sıra, bireysel ve toplumsal kimliğin oluşturulmasında, demokratik meşruiyete alternatif bir kaynak sağlamada, yurttaşlığın geliştirilmesinde; temel yerel işler için özel öneme sahip birçok kararın alınmasında, toplumdaki değişik siyasal, dinsel ve etnik grupların yönetime katılmaları ve temsilinde; böylece siyasal ve toplumsal istikrarın sürdürülmesinde onların da çıkarlarının bulunmasında, yerel topluluğun ve onun temel yönetim birimi olan yerel yönetimin önemini yadsımak olanaksızdır.[30]

Yerel yönetimin bir diğer temel değeri ise; siyasal ve sosyal eşitliği gerçekleştirmesidir. Yerel yönetimler, oy kullanma, referandum ve benzeri haklara katılma, özgür birliktelikler (dernek, birlik vb örgütlenmeler) oluşturma ve diğer temel hak ve özgürlükleri kullanmasına fırsat tanıma yolları ile bireyin siyasal gelişmesine katkıda bulunarak, geniş toplumsal merkezli eşitliğin gelişmesini olanaklı kılmaktadır.

Yerel yönetimler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı yönetimsel kararların alınmasını ve eylemlerinin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Yerel yönetim, topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunabilmek durumundadır. Çünkü, güçlü yerel yönetimlerin varlığı halinde bu ihtiyaçlar, yerel koşullar çerçevesinde bilgi sahibi, yerel halkla birebir ilişkiler içinde bulunan yerel karar verici ve yöneticilerle belirlenip karşılanmaktadır.

1.2.5.4 Yerel Yönetimin Nedenleri

Evrensel bakış açısına sahip demokratik bir yerel yönetim anlayışı, çağımızın anahtar kavramlarından birisidir. Yerel yönetim, çok daha eski bir tarih ve geleneğe sahip olduğu halde, son yıllarda, iletişim teknolojisindeki hızlı değişim, demokratikleşme ve insani değerlerin savunulması ve geliştirilmesi, yerel yönetimlerin önem kazanmasına neden olmuştur. Gittikçe çoğulcu bir yapı taşımaya

[30] Yıldırım, a.g.e., s. 35.

başlayan çağdaş toplumlarda, mahalli sorunların çözümünde alternatif yönetim biçimleri takip edilmeye başlanmıştır. Karmaşık toplumsal yapıların ortaya çıktığı bir dönemde, merkezi siyasal temsil, yeterli bir akışkanlık gösterememektedir. Küreselleşme ile birlikte yerel olanın evrenselleşmesi, evrensel olanın da yerelleşmesi gerekliliği önem kazanmıştır.[31]

Öte yandan yerel demokrasinin gelişmesi sanayileşme ile de doğrudan ilişkili bir süreçtir. Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan sosyal ve ekonomik hızlı değişmeler, nüfusun ve ekonomik aktivitenin belirli merkezlerde yoğunlaşmasına yol açmıştır. Bu değişimin çeşitli nedenlerinden en başta geleni 'kentleşme' ve bu sürecin kazandığı hızdır. Bu süreçte, hem geleneksel konum içindeki köylerde, hem de kentleşme süreci içinde ortaya çıkan yeni kasaba ve kentlerde, bireylerin gereksinim duyduğu hizmetler artmıştır. Bu hizmetlerin çeşitliliği ve niteliği vatandaşla yerel yönetim birimlerinin sürekli bir ilişki ve etkileşim içinde olmalarını zorunlu kılmıştır. Yani kamu yönetiminde ve yönetsel yapıda nitelik ve nicelik değişiklikleri zaruret halini almıştır. Çağdaş kent ve devlet yönetiminde görülen bu değişim ve gelişmeler, yerel yönetimleri günümüz siyasal sistemlerinin vazgeçilmez koşulu haline getirmiştir.

Yerel yönetimler, bir demokratik kuruluş olarak şu nedenlerle gereklidir:[32]

- Yerel yönetimler devlet fikri ile beraber doğmuş ve devletin bir alt birimi olarak kamu hizmetlerini yerine getirmeye başlamıştır.

- Yerel yönetimler, demokratik sistemin ön koşullarından olan halk katılımına yer veren ve bu katılımın en iyi biçimde gerçekleştirilebildiği kurumlardır.

- Yerel yönetimler, demokratik rejimin sağlıklı işlemesinde önemli rol oynarlar. Yerel yönetim düzeyinde demokratik düzenin işlerliğe kavuşması, başarılı olması ulusal düzeyde de başarılı olunacağının kanıtıdır.

---

[31] İlhan Tekeli, **Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1998, s.14.

[32] Yusuf Erbay, "Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2000, s. 69.

- Yerel yönetim, yerel temsili ve katılımı sağlar. Yerel yönetimler, vatandaşların kendi kendilerini yönetmelerini sağlamaya yönelik yerel temsil olgusunu pekiştirerek, siyasal makamlara ulaşmayı sağlar. Ayrıca yurttaşların oy kullanma, referandum ve benzeri yerel katılım olanaklarını sağlayıp temel hak ve özgürlükleri kullanma fırsatı verir.

- Rasyonel bir yerel yönetim düzeni, tek bir çatı altında ve genel bir çerçeve içinde, genel hükümet fonksiyonlarının ve mahalli seviyede teknik hizmetlerin koordinasyonunu kolaylaştırır ve bunların etkinliğini arttırır. Etkili kaynak kullanımı ve yeni kaynakların geliştirilmesi olanaklarını sağlar.

- Merkezi yönetimin "bütüncül" iktidarının karşısında denge sağlar. Yerel yönetim birimlerinin çok yönlü katılımı gerçekleştirmeleri, merkezi yönetim birimlerini etkiler. Kamu sektöründe çalışan kişilerin 'bürokratik' gücünü, dengeleyici bir olanak sağlar. Çoğu kez merkeziyetçi eğilimlerden kaynaklanan engellemeleri önler.

- Yerel yönetimler; toplumsal ve ekonomik gelişmede, halkın siyasal açıdan bilinçlenmesinde ve genel olarak tüm toplumun özgür ve demokratik bir nitelik kazanmasında çok önemli işlevleri yerine getirir.

- Yerel yönetimler, aktif yurttaşlığı geliştirir. Geniş anlamda siyasal eğitimi sağlar. Hesap sormayı ve hesap vermeyi, sorumluluğu geliştirir. Nitekim çağdaş yönetim biçimi, günümüzde katılımcı yönetim olarak nitelendirilmektedir. Aynı biçimde halkla da bütünleşmek, iki yönlü işleyen bir ilişki kurmak, halka ve yönetilenlere bilgi vermeyi bir ödev ve yükümlülük saymak, siyasal bilincin kazanılması ve gelişmesi açısından önemlidir.

- Yerel yönetimin - yerel inisiyatifin, bir diğer önemli yanı ise, yerel kimliğin oluşmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunmasıdır. Ayrıca toplumdaki değişik siyasal, dinsel ve etnik grupların yönetime katılmaları ve temsilinde; böylece

siyasal ve toplumsal istikrarın sürdürülmesinde rol oynar. Yurttaşlara, yerel topluluk üyelerine; güç, fırsat ve seçenek sağlar.

- Yerel kuruluşlar, bir ülkede yenilikçi bir kuruluş olarak işlev görür ve girişimcilik, inisiyatif alma; kamusal işlere katılım için eğitim, deneyim ve birikim sağlar.

- Demokratik bir yerel yönetim, insan haklarına saygının, bunların geliştirilme ve genişletilmesinin temel bir önkoşulunu oluşturur. Yerel yönetim, insan haklarının korunması ve güçlendirilmesinin 'yerel' odak noktasını oluşturduğu gibi, bunların özel alanlarda ya da güçsüz kesimlere ilişkin uygulamalarında da en uygun yeri oluşturur.

- Yerel yönetimler, yönetsel yapı içerisinde çeşitliliğin, farklılığın ve çoğulculuğun varlığını sağlarlar.

- Yerel yönetimlerin varlığının en makul gerekçelerinden biri, temel yerel hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesi, mahalli nitelikteki hizmetlere hız kazandırılmasıdır. Bu şekilde kamu hizmetleri yerel kuruluşlar eliyle işin gereklerine uygun biçimde yürütülür.

Adem-i merkeziyet, sadece yerel yönetimlerin lehine bir süreç olarak düşünülmemelidir. Çok geniş anlamıyla, sivil toplum örgütleri olarak nitelendirilmeye başlanan derneklere, vakıflara veya meslek kuruluşlarına da bazı yetkiler devredilebilmelidir.[33]

Yerel yönetimlerin yanıt verdikleri gereksinmeler ve bu gelişmeleri sağlayan etkenler; siyasal, yönetimsel ve toplumsal nitelik taşırlar.[34] Siyasal etkenle kastedilen, yerel yönetimlerin uluslaşma süreciyle ve bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla yakın ilişkileri olduğudur. Ulusal birliğin henüz sağlam ve güçlü olmadığı yerlerde merkezin etkinleştirilmesi ve yerel-bölgesel yönetimlerin

[33] Erbay, a.g.m., s. 71.
[34] Korel Göymen, "Türkiye'de Yerel Yönetim", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 10, 1985, s. 2838.

yetkilerinin azaltılması doğaldır. Bu durumda yerel yönetimlerin varlığına ancak merkezi yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkıda bulundukları ölçüde izin verilir. Burada yerel yönetimlere verilecek yetkiler, siyasi anlamda bir adem-i merkeziyetçilik değildir. Yasa yapma yetkisiyle donatılmış yerel ve bölgesel meclisleri; ancak federal bir yapıyla görmek mümkündür. Üniter bir devlette yasa yapma yetkisi, sadece tüm milletin oylarıyla seçilmiş olan parlamentonun elindedir.

Siyasal boyutta yerel yönetimleri önemli kılan nedenlerin bir diğeri de; çoğu ülkede bu kurumların, demokrasinin önde gelen varlıkları olarak betimlendirilmeleriyle ilişkilidir. Bunun başta gelen nedeni, bu kuruluşların halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasıdır. Kuşkusuz yerel yönetim organlarının seçimle oluşmuş olması tek başına bu kurumların 'demokratik' yapıda bulunmaları için yeterli olmayabilir. Bu nedenle biçimsel koşulların ötesine gidilerek çok yönlü bir katılımı gerçekleştirmek için özel çabalar göstermek gerekir. Bu çabalar, hem yerel yönetim kuruluşlarının daha etkin çalışmalarına katkıda bulunabilir, hem de geniş halk kitlelerinin demokratik eğitimini sağlayabilir. Ayrıca, halkın yerel yönetimle bu biçimde etkileşiminin, devlete bağlılığı ve güveni pekiştirici bir yönü de olabilir. Bu nedenle güçlü ve etkin bir yerel yönetim sisteminin, kimi durumlarda ve koşullarda uluslaşma sürecini tehlikeye düşüren veya geciktiren bir etken olarak değil; bu süreci kolaylaştıran ve pekiştiren bir araç olarak nitelendirilmesi de olanaklıdır.

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında 'yönetimsel' boyut önde gelmektedir. Yerel halkın gereksinim duyduğu çok sayıda ve değişik nitelikte hizmetin tümünün merkezce sağlanması çoğu ülkede olanaklı değildir. Çeşitlilik ve çoğulculuktan ziyade tekçiliğin egemen olduğu bu anlayışta farklılık talepleri, sistemin bünyesini etkilemeyen monistik muhalefet odakları olarak ortaya çıkmaktadır.[35]

Hangi işlev ve hizmetlerin merkezce, hangisinin yerel organlarca üstlenileceğinin kararlaştırılmasında verimlilik ve etkinlik kavramları önde gelen

[35] Tekeli, a.g.e., s. 13.

belirleyiciler arasındadır. Yerel idarelerde verimlilik ve etkinliğin sağlanması için son yıllarda çoğu ülkede üç başlık altında toplanabilecek önlemler alınmıştır:

Birincisi; en uygun hizmet alanı sınırlarının belirlenmesidir. İkincisi, yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması ve bu yolla kaynak savurganlığının önlenmesidir. Üçüncü olarak da yerel yönetim birimlerine yalnızca en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır.

Bütün toplumlarda gelişme genel bir amaç olduğuna göre, önemli bir yönetim kademesi olan yerel yönetimlerin bu amaçla ilintili çalışmalar yapması veya halkın bunu beklemesi doğal sayılmalıdır. Bir ülkenin gelişmekte olmasının temel göstergeleri arasında kentleşme hızı ve biçimi de yer almaktadır. Genel anlamıyla sosyal-ekonomik ve siyasal gelişme ve kentleşme zaman zaman bir neden sonuç ilişkisi içindedir. Bu çerçevede çoğu toplumlarda yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında toplumsal gelişme ile ilgili görevler ve beklentiler ağırlıklı bir yere sahiptir.

Burada dikkat edilecek önemli bir husus da, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin bir ülkede aynı zamanda, aynı ağırlıkta ve içerikte yoğunlaşmasının genellikle söz konusu olmayışıdır. Bu durumda yönetimlerden beklenebilecek olan, çeşitli amaçların birbirleriyle bağdaşır hale getirilmesi yönünde çaba göstermeleridir.

Günümüzde yerel yönetimler, genel olarak geçmişteki komün idarelerinin ve kent yönetimlerinin, çağdaş ulus devletle uyumlaştırılmış uzantısı olarak görülmektedir. Eski kent yönetimlerinin ve komün idarelerinin en belirgin özelliği olan kendi kendini yönetme ve kentle ilgili konularda otonom davranması, günümüz yerel yönetimlerinde özerk bir yapıya sahip olma biçiminde ortaya çıkmaktadır.

1.3 YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHİ

Yerel yönetimlerin tarihini açıklarken, Avrupa'da yerel yönetimler tarihi ve Osmanlıdan günümüze yerel yönetimler tarihi şeklinde açıklamak gerekmektedir. Avrupa'da yerel yönetimlerin gelişimi ile Osmanlıdan günümüze yerel yönetimlerin gelişiminde farklılıklar görülmektedir.

1.3.1 Modern Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Avrupa'da Serbest Komün Geleneği

Yerel yönetim, siyasal-hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak Ortaçağ Avrupası'nın bir ürünüdür. Sahip olduğu mali kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi, gerçekte, XII. yüzyıl Avrupası'nda başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur.[36] Bu dönemde Avrupa dışında Ortaçağ İslam coğrafyasında, önemli bir uygarlığın var olduğu ve bu uygarlıkla birlikte birçok büyük kentin oluştuğu bilinmektedir. Oluşan bu kentler, Avrupa'daki benzerlerinin aksine belediye özerkliği ve mahalli özyönetimden farklı temellere dayanarak düzenlendiğinden, yasal ve idari kurumların Avrupa yerel yönetimlerinde olduğu gibi temsili vasfı olmamıştır. Yine maliye, idare ve kolluk alanında örnek ve mükemmele yakın örgütlenme örneği gösteren Ortaçağ İslam şehirleri için idari özerklikten ve yerel idari birim niteliğinden söz etmek güçtür.

İslam kentlerinde yasal ve idari kurumların yöneticileri halife ya da sultanın temsilcileriydi. Böylece Halife'nin adına ve onun (veya valilerinin) denetiminde şehri idare ediyorlardı. Emeviler, Abbasiler ve Selçukluların kentsel hizmet açısından, kent yönetimlerinin yapılarına baktığımızda, karşımıza üç önemli kurum çıkmaktadır. Bunlar; "kadı", "ihtisab" ve "vakıf" kurumlardır. Bunların dışında kentler, genellikle merkezden atanan valiler veya yöneticiler tarafından yönetilmekteydi.

Avrupa'da yerel yönetim veya serbest komün geleneğinin doğuşunu ve gelişmesini eski Roma'nın fiscos (maliye) kurumuna bağlayarak açıklayanlar olduğu gibi; tamamen Germenik kökenli bir kurum olarak açıklayanlar da vardır.[37] Modern anlamdaki yerel yönetim, merkezi yönetimle birlikte ve ona rağmen vardır. Eski çağın "polis" veya "sitelerinde" devlet ve şehrin özdeşlik içinde olduğu görülmektedir. Bu yüzden yerel yönetimler, altı yüz yıldan beri Avrupa'da

---

[36] İlber Ortaylı, "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, C. 1, 1985, s. 231.
[37] Ünal, a.g.t., s.15.

krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilallere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetme sisteminin devamlılığı, XX. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir. Avrupa kıtasının her yerinde, yerel yönetim geleneğinin doğuşu ve gelişmesi eşzamanlı olmamıştır. Zamanda ve nitelikteki bu farklılığın sonuçlarını Avrupa ülkelerinin siyasal ve idari hayatında, bugün de görmek mümkündür. Gerek bölgecilik, gerek yerel yönetimlerin etkinliği yönünden İskandinavya, Britanya, Almanya, Fransa, İtalya ve İsviçre gibi ülkeleri aynı ölçülerle ve aynı düzeyde değerlendirmek mümkün değildir. Kısaca, modern anlamdaki yerel yönetimlerin tarihi kaynağı ve doğuşu, Avrupa tarihinin bir parçası olarak görülmektedir.

Ülkelerin yerel yapıları tarihi zorlamalar sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum doğrultusunda, anayasalar ve yerel yönetim yapılarında bu kapsam içerisine tarihsel zorlamaların ürünü olarak ortaya çıkmıştır. R.J. Bennet bu konuyla ilgili yaptığı bir çalışmada Avrupa'da yerel yönetimlerin tarihsel süreç içerisinde yedi aşamadan geçtiklerini ifade etmektedir. Yedinci aşamanın 1989'da komünizmin çökmesi ile oluştuğunu vurgulamaktadır.

Birinci aşama, XIII. yüzyılın başlarında, özellikle XVI. yüzyıldan XVIII. yüzyıla kadar olan dönemde otonom gelişmeler, temel olarak şehirlerde yerel ve kişisel haklar üzerinde yükseldi. Buna rağmen, toprağa dayalı feodal sistem geniş ölçüde bozulmadan varlığını sürdürdü. İkinci aşama, Fransız devrimi ile başladı. Bu dönemde Napolyon İmparatorluğu, idari reformu tüm Batı Avrupa bölgelerine yaymayı başardı. Üçüncü aşamada, Alman Federalizmin reformlara uyum süreci ile Habsburg İmparatorluğu'nun bu reformlara karşı çıkması birbirini takiben yaşandı. Dördüncü aşama, 1917 Rus Devrimi ve 1918 Habsbrug İmparatorluğu'nun dağılması neticesinde ortaya çıktı. 1945'ten sonra meydana gelen beşinci aşamada, Orta ve Doğu Avrupa'da komünist kontrol ve çifte bağlılık ilkesinin tesis edildiği bir yönetim sistemi söz konusuydu. Çifte bağlılık ilkesine göre; yerel yönetimlerin, hem dikey anlamda üst basamakta bulunana Sovyetlere, hem de yatay anlamda parti örgütüne bağımlılığı söz konusudur. Altıncı aşama, Doğu ve Batı Avrupa'da meydana gelmiştir. Yerel yönetimlerin fonksiyonel bölgeler veya şehir bölge yapılarına göre yeniden örgütlendikleri ya da birleştikleri bir dönemdir. Yedinci ve

son aşama, 1990'larda şekillenmeye başlanan ve halen devam eden periyodu kapsamaktadır.[38]

Yerel yönetimler Osmanlı İmparatorluğu'nda, 1840'lı yıllara kadar kadı ve vakıf gibi geleneksel kurumlar aracılığıyla yürütülmüştür.[39]

1.3.2 Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Yerel Yönetimler

Yerel yönetim olgusu, ülkemizde ancak 19. yüzyılın ortalarından sonra Tanzimat ve Islahat hareketlerinin bir sonucu olarak doğmuştur. Çağdaş anlamda mahalli idareler ise; Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulmaya başlanmıştır. Nitekim, mahalli idarelere ilişkin temel yasalar da bu yıllarda yürürlüğe konmuştur.

Yerel yönetimler ülkelerde farklı yerel yönetim modelleri şeklinde uygulanmaktadır. Bu ülkelerin yerel yönetim yapılarındaki farklılıkları, sadece Anayasalarından ve ilgili yasalardan kabul etmemiz yanıltıcı olacaktır.

Bu doğrultuda her ülkenin kendine ait geçmişi, tarihi ve koşulları vardır. Bu durum doğrultusunda ülkeler arasında yönetim yapılarındaki farklılıkların köklerini ararken tarihlerini de incelemek gerekmektedir.

Kamu yönetimi sisteminin yerel ayağını oluşturan ve yerel yönetim denince akla ilk gelen kurumlar, belediyelerdir. Tarih boyunca kent hizmetlerini yürüten çeşitli kişi ve kuruluşların bulunduğu bilinmektedir.[40] Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli unsurlarından birisidir. Ülkelerdeki yerel yönetimlerin gücü, söz konusu ülkedeki demokrasi ile paralellik göstermektedir.[41] Türk yönetim tarihindeki esaslı değişim Tanzimat'la birlikte başlamıştır. Tanzimat, Türk yönetim tarihinde bir dönüm noktasıdır. Modern anlamda kamu yönetim birimlerinin ortaya çıkışı da bu döneme rastlar. Özellikle ilk belediye teşkilatları, bu dönemden itibaren kurulmaya başlanmıştır. İstanbul Şehremaneti ve Altıncı Belediye

---

[38] Bennet Robert .J. "European Local Government Systems**", Local Gowernment in New Europe, Ed**. Robert J. Bennet, London And New York : Belhaven press, 1993.
[39] Muzaffer Sencer **"Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler**", Amme İdaresi Dergisi, C.18, S.1, Mart 1985, s. 30-32.
[40] www.cansaati.org/topluluk/forum posts.asp?TID=470&PN /15.12.2006.
[41] Eryılmaz, a. g. e., s. 115.

Dairesi'nin kuruluşu ile birlikte Türk belediyeciliğinin temelleri atılmıştır. Bundan önceki dönemde, beledi nitelikteki hizmetleri; vakıflar, kadılık kurumu, loncalar ve d bugünkü deyimiyle diğer sivil toplum örgütleri karşılamıştır. Ancak değişen dünya koşulları ve Kırım Harbi'nin etkisiyle Osmanlı beledi nitelikteki hizmetlerin ifasını belediye teşkilatlarının sırtına sarmıştır.

Tanzimat döneminde yerel yönetimler, modern bir yapı içerisinde düzenlenmek istenmiştir. Yerel yönetimlerin kurumsallaştırılması çabasında, reformların gerçekleştirilmesi için yeterli sayıda ve nitelikte personelin olmaması; yerel güçlerin temsil edebileceği ancak merkezin kontrolünde bir yapılanmanın zorunluluğu ve sosyo - ekonomik gelişmelerin yerel halkın yönetime katılımı yönünde etkili olması; yerel yönetim kurumunu merkeziyetçilik düşüncesi ile birlikte gündeme getirmiştir.

Osmanlı döneminde kent hizmetleri "muhtesip" tarafından görülmekteydi. Yerel yönetim birimi olan belediyenin modern anlamıyla Türk yönetim tarihine girişi oldukça yenidir. 1855 yılında ilk olarak İstanbul'da, "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur.[42]

Bu dönemde taşra idaresinde vilayet düzeyinde örgütlenme yönünde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il özel idarelerinin temeli atılmıştır. İllerin biri özel, diğeri genel olmak üzere iki tür idaresi olacağı öngörülmüştür.[43] Daha sonra 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile bu yapı korunmaya devam edilmiştir. İl genel meclisinin görevlerinde kısmi bir genişleme de sağlanmıştır.

Tanzimat döneminin ardından yerinden yönetim anlayışı yaygınlaşmaya başlarken, esas itibariyle merkeziyetçilikle dengelenen, yerel temsil yapısını sağlayan 1871 Nizamnamesi, İmparatorluğun taşra yönetiminin temelini oluşturarak ikinci meşrutiyete kadar yürürlükte kalmıştır.[44]

---

[42] www.icisleri.gov.tr/ıcisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler syf 1 / 10.12.2006.
[43] Şeref Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Türkiye Amme İdaresi Yayını, 1967, s.29.
[44] a. g. m., s. 24-25.

Başlangıçta, Vilayet Nizamnamesi içinde yer alan belediyelerin kuruluş ve çalışma esasları, daha sonra 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Aynı tarihte, İstanbul dışındaki yerler için Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır**.** Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul'da oluşturulacak yeni belediye yapısını belirlemiştir. Bu dönemde belediyelerin imar, sağlık, kültür, çevre, denetim, vs. görev, yetki ve sorumlulukları çok sayıda kanunda yer almıştır.[45] İkinci Meşrutiyet ile Kanun-i Esasi'nin yeniden yürürlüğe konması üzerine tasarı İdare-i Vilayet Kanunu Muvakkatı adıyla 13 Mart 1913'te yasalaşmıştır.

Yerel yönetimlerde modernleşme 1920'lerde başlamıştır. 20 Ocak 1921 tarihli ve 85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralındığında yerel yönetim yapısında farklı bazı düzenlemeler içermekteydi. Taşra örgütlenmesi vilayet, kaza ve nahiyeden oluşan üçlü bir yapı şeklinde öngörülürken, vilayet ve nahiye yerel işlerde özerk ve tüzel kişiliği bulunmayan bir kademe olarak düzenlenmiştir.

Türk Anayasa tarihinde yerel yönetimlere en fazla önem verilen anayasa olarak kabul edilen 1921 Anayasası'nın yürürlükte olduğu kısa dönem içinde, yönetim ile ilgili ilkelerinin uygulamaya geçirilmediği görülmektedir.

1928 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Belediye Kanunu Tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 01 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiştir. Yasa ile geliştirilen başlıca yenilik belediye başkanının hükümetçe atanması yerine, seçimle oluşacak belediye meclisi üyelerinin kendi içlerinden veya dışarıdan, seçilme şartı taşıyan bir kişiyi belediye başkanı olarak seçme olanaklarının bulunmasıdır.[46]

Cumhuriyet yönetimi, devraldığı belediyeleri yeni bir yasal çerçeveye oturtmak maksadıyla 1580 sayılı yasayı çıkartarak belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesini sağlamıştır.[47] Ayrıca yasa ile belediye meclisi

---

[45] www.icisleri.gov.tr/ıcisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler**,** s. 1. / 15.12.2006.
[46] Kanun No. 1580, Kabul Tarihi. 3.4.1930, Resmi Gazete 14.04.1930, S. 1471, Yayınlandığı Düstur Tertip 3, C. 11, s. 80.
[47] *www.cansaati.org/topluluk/forum_posts.asp?TID=470&PNsyf* / 15.12.2006.

genel karar organı haline getirilmiş ve bazı hizmetleri üstlenmek üzere, belediye üst düzey yöneticileri ile belediye meclisinden gelen üyelere sahip belediye encümeni oluşturulmuştur. Belediye yönetiminde ve denetiminde hemşehrilerin görev alması teşvik edilmiş ve bu katılım bir hak olduğu kadar sorumluluk olarak da düzenlenmiştir.

1930 tarihli Belediye Kanunu ile esaslı bir düzenleme getirilmiş, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanunla Büyükşehir belediyeleri ile ilgili farklı bir yapılanma öngörülmüştür.[48] Yerel yönetimler, merkezi yönetim adına topluma verilmesi gereken hizmetleri yerine getirme amacına yönelik olarak ortaya çıkmış kuruluşlardır**.** Devlet bu ihtiyaçların karşılanmasını iki yönetim düzeyinde sağlar: Birincisi, merkezi idare, ikincisi yerel idarelerdir. Yerel idarelerin en önemli ve en etkin kurumu olan belediyelerin görev ve sorumlulukları 5215 sayılı yasanın 14. maddesinde tanımlanmıştır.

1.3.3 Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler

Avrupa Birliği ülkelerinde köklü bir yerel yönetim geleneği bulunmakta ve yerel özerklik genel kabul görmektedir. Kamu yönetiminin etkinliğinin ve yönetime katılma olgusunun daha da önem kazandığı günümüzde, yönetimler arası ilişkilerin yeniden ele alındığına ve bu bağlamda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin rasyonel bir zemine oturtularak, her iki yönetim düzeyinin işlevsel kılınmaya çalışıldığına tanık olunmaktadır.

1.3.3.1 Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler

Avrupa bütünleşme sürecinde, vatandaşlara daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem verilmiştir. 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Madde 21'de, "her kişi ya doğrudan doğruya ya da serbestçe seçtiği temsilcileri aracılığıyla, ülkesinin kamusal işlerinin yönetiminde yer alma hakkına sahiptir'' denmektedir. Avrupa Birliği tarafından üzerinde durulan "subsidiarite" (hizmetin kitleye en yakın yerden

[48] www.icisleri.gov.tr/ıcisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler s.1. / 11.10.2006.

alınması) kavramı, yurttaşların müdahalesi ilkesinin yerindeliğini ortaya koymaktadır.[49] Bu durum lafta kalmamaktadır.

AB fonlarının kayda değer bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi çalışabilmeleri için ayrılmış durumdadır. AB'de tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmaz; yani, yerel yönetim bir Avrupa Birliği standardı değildir. Bu nedenle, AB'de üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar vardır. Yerel yönetimler için standart belirlenmemiş olsa da "bir beyaz kitap" ve bu belgede yerel yönetimlere ilişkin tavsiyeler bulunmaktadır. Mesela, yerel yönetimlerin çalışmaları vatandaşların denetimine açık olmalı; kamu hizmetleri etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır. AB içinde üye ülkelerin anayasal ve idari yapıları genel olarak farklılıklar göstermekte; güçler ayrımı, hükümet yapıları, bölgesel desantralizasyon, ya da federalizm, kamu personel yapısı, hukuk sistemi gibi temel alanlarda birden fazla örgütsel ve işlevsel model kendini göstermektedir.[50] AB'de tek bir yerel yönetim sistemi olmamasına rağmen oluşum genelinde yerel yönetimlere özgü ortak özelliklerden bahsetmenin de mümkün olduğu görülmektedir.

AB içinde ayrıca merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt üst ilişkisi de yoktur. Yerel yönetimler, merkezi hükümetlerin belediyeleri ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir aktör olarak katılabilirler.

Bu konuyu örnek bir belediye ile anlatmak gerekirse, Almanya'daki yerel yönetimler, Almanya'nın federal yapısı nedeniyle Türkiye'den oldukça farklıdır. Örneğin, Berlin başlı başına yönetilen bir eyalettir; hatta eyalet başbakanının görevi Türkçe'ye çevrilirse adı, Berlin'e hükümet eden belediye başkanıdır. Yerel yönetimler denince asıl anlaşılan belediyeler, yani ilçe yönetimleridir. İlçe yönetimleri, adem-i merkeziyetçi bir yapıya sahiptir; şehir ve eyalet yönetimi hatta federal yönetime katkı yapmaya da olanak sağlar. İlçenin eğitim, sosyal, kültürel

[49] Porto Alegre, **Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi,** Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, 1998, s.14.
[50] Muhammet Kösecik, **Çağdaş Kamu Yönetimi-2-** , Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s. 7.

alanlarında tamamen bağımsız çalışan belediye yönetimleri, yol ve kamuya ait bina yapımı, şehir planlamasını etkileyen çok önemli işlerin dışında sadece bütçe konusunda çok sıkı denetlenir. Yani bütçe dışında tamamen bağımsız oldukları söylenebilir.[51] Bütçenin tamamını eyalet yönetiminden alan Berlin değil ama Almanya'nın pek çok eyaletinde ilçelerin vergi geliri elde etme hakkı olduğunu belirtmek gerekir. Berlin özel konumu nedeniyle vergi toplayamaz. Almanya'da halka sosyal yardım, ev kirası vs. yardım yapmak gibi yasalarla belirlenmiş haklara sahip belediyelerin sunduğu en geniş hizmet, aslında sosyal alanda, özellikle gençlik ve aile hizmetleri çerçevesinde, çocuk yuvaları, gençlik ve kadın sığınma evlerinin yanı sıra ailelere danışmanlık hizmetlerini de kapsamaktadır. Aileler, kendi çözemedikleri sorunlarını sosyal hizmet sunan kişilerle çözmeye çalışmakta; geliri olmayanlar belediyelerden sosyal yardım almaktadırlar. Emeklilere, yaşlılara, özellikle de borçlanmış vatandaşlara danışmanlık hizmeti sunulmaktadır.

AB muktesebatında yerel yönetimlerin uygulanmasından sorumlu olduğu yasal düzenlemeler 12 alanda ele alınmaktadır. Birinci sırada çevre hukuku, sonra sırasıyla yerel yönetimler, tüketicinin korunması, ulaşım, güvenlik ve adli işbirliği, enerji yönetimi, rekabet hukuku, ayrımcılığın önlenmesi ve serbest dolaşım, sosyal politika, kamu ihaleleri, devlet yardımları, yerel vergiler ve yerel seçimlerdir.

Yerel yönetimler AB içinde giderek güçlenen bir iktidar alanı olmaktadır. Zira günümüzde toplumların sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmesi gerekmektedir. Nitekim bu ''sürdürülebilme'' kavramı, kalkınmanın, gerçekten bütün toplum, yani kendi tüketim davranışlarının yapacağı etkinin bilincine varması gereken her birey tarafından üstlenilmesini içerir.[52] AB sürecine baktığımız zaman ulusal devletin yetkilerinin bir kısmı daha yukarı bir seviye, ulus üstü seviye olan AB kurumlarına aktarım içindeyken, diğer taraftan da yerel yönetimlere ve bölgesel yönetimlere doğru bir aktarım söz konusudur. Hatta ülkeler temelinde değerlendirildiğinde, bazı ülkelerin daha federal bir gelenekten II. Dünya Savaşı sonrası yazılan Alman Anayasası, federasyon hatta konfederasyon haline gelmiş olan Belçika buna birer örnektir. Diğer taraftan merkeziyetçi gelenekteki ülkeler olarak,

[51] Alegre, a.g.e, s. 9.
[52] Alegre, a.g.e., s.15.

Fransa, İspanya, gibi ülkelerde de son derece köklü yerinden yönetim reformunun yaşandığını görmek mümkündür.[53]

1.3.3.2 AB Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler

AB sürecinde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin planlama ve uygulama süreçlerine daha fazla dahil olmaları beklenmektedir. AB'ye üye olmanın, üye ülkelerin yerel yönetimlerini ilgilendiren belki de en önemli etkisi parasal destek elde edebilecekleri fonların varlığıdır.[54] Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde alacağı mali yardımların büyük bir bölümü 'Ekonomik ve Sosyal Uyum' için harcanacaktır. Bu kapsamda dağıtılacak fonlardan çoğunlukla yerel yönetimler yararlanacaktır. Bu fonlar DPT tarafından 2004-2006 dönemi için yerel yönetimlerin de katkısıyla hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda öngörüldüğü şekilde kullanılacaktır. Ayrıca yine AB'ye uyum sürecinde İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Yerel Yönetim Reformu Tasarısı ile yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması hedeflenmektedir.

Tasarıya göre, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlendikten sonra geriye kalan her türlü mahalli nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Kanun tasarısında aynı zamanda İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları hariç bütün bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması öngörülmektedir. Türkiye'de bölgeler arasındaki farkların azaltılması için hazırlanan 'Bölgesel Kalkınma Stratejileri'nin' uygulanması için Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulması planlanmaktadır. Bu ajansların kurulmasından sonra bölgeler arasında ekonomik ve sosyal dengesizliklerin azaltılmasına yönelik politikalar merkezi hükümet tarafından belirlenecek; bu politikaların uygulanması ise ajanslar tarafından gerçekleştirilecektir.[55]

---

[53] http://www.avrupapostasi.org/200304_1.html / 12.11.2006.
[54] Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler,** Alfa Yayınları , Ekim 2002, s. 14.
[55] http://www.deltur.cec.eu.int / 12.12.2006.

Türkiye'de son yıllarda, hem bölgesel, hem yerel düzeyde, yasal reformlar yapılmıştır. Reformların yapılmasındaki asıl amaç, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ve vatandaşlara daha yakın bir noktada sorunların çözüme kavuşturulmasıdır. Dolayısıyla bu konu yerel yönetimlerde kapasite sorunu ortaya çıkarmaktadır. Yetkilendirme yanında kapasite geliştirmek üzere özellikle mesleki eğitim gibi yeni fonksiyonlar önem kazanmaktadır. Bundan sonraki dönemde Türkiye'de de asıl mesele sadece yerel yönetimleri güçlendirmek değil, yerel yönetimlerin kapasitesini arttırmak yani devlet reformunun yerel düzeyde yapılması olmalıdır.

1.3.3.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye

Günümüzde birbirine zıtmış gibi görünen küreselleşme ve yerelleşme hareketi birlikte yaşanmaktadır. Küreselleşme eğilimine paralel olarak yoğun bir şekilde askeri, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda işbirliği yaşanmaktadır. Bunun en karmaşık ve geniş kapsamlısını Avrupa bütünleşme deneyimi sergilemektedir.

Bu tür bölgesel bütünleşmeler ve uluslararası düzenlemeler, devletlerin çeşitli alanlardaki iç ve dış politikalarını oldukça sınırlandırıcı etkiler yapabilmektedir. Sürece serbestleştirme ve uyum politikaları ile entegre olmaya çalışan devletler, söz konusu yapılanmanın tarafı olarak ilgili konularda kendi politikasını belirlemekten fedakarlık etmekte ve konulan kurallara uymak zorunda kalmaktadırlar.[56] Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile taraflarına çeşitli yükümlülükler getirmektedir. Şart, özerk bir toplum yapısını ve yerel demokrasinin tüm topluma yayılmasını öngören, kamusal hizmetlerin mümkün olduğu kadar halka en yakın idari birimler olan yerel yönetimler tarafından sunulduğu, bu idarelerin güçlü bir mali yapıya sahip olmasını ve gelirlerinin önemli bir kısmını, yerel vergilerin de içinde bulunduğu öz kaynaklarından sağladığı bir sistemi öngörmektedir.

---

[56] Yusuf Bayraktutan, **Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri: Bölgeselleşme ve Küreselleşme**, 3.B., Nobel Yayınları, Ankara, 2006, s. 3.

Küresel ve bölgesel ilişkilerin artması, ulus devletlerin mali ve sosyal yapılarını derinden etkilemektedir. Küresel ve bölgesel oluşumlar arttıkça, ulus devletlerin iç politikalarını belirlemedeki egemenlikleri ve bağımsızlıkları da azalmaktadır.[57]

Küresel ve bölgesel yakınlaşmanın siyasal alanda da yaşanması ulus ötesi federalist bir yapıyı gündeme getirmektedir. Dahl'a göre ulus ötesi federalizm, bir ülke içindeki federalizmin aynadaki yansımasından başka bir şey değildir. Fransa veya İngiltere gibi üniter anayasaya sahip bir ulus, AB gibi ulus ötesi bir federal sisteme katıldığında, bu ülkenin ulusal demosu, artık siyasal gündem üzerinde nihai kontrole sahip değildir. Buna karşın, ulus ötesi birimin gündemi de kesin bir biçimde sınırlandırılmıştır.[58]

Siyasal küreselleşme, ulus devletin görev ve sorumluluklarında farklılıklar getirmektedir. Uluslararası sistemde temel rol oynayan ulus devletin üstünlüğü ve etkinliği, ekonomik, siyasi ve kültürel küresel ilişkilerin yoğunlaşmasıyla değişim geçirmektedir. Küreselleşme sürecinde devlet, ulusal sınırlar içindeki iç ve dış politikada sahip olduğu belirleyici rolünü, ulusötesi güçlerle paylaşmak durumunda kalmıştır. Uluslararası siyasi ve ekonomik kuruluşlar devletin ulusal sınırlar içindeki egemenlik gücüne neredeyse ortak olmuşlardır. Örneğin, ABD önderliğinde Birleşmiş Milletler, IMF, Dünya Bankası ve GATT kurularak bütün dünya çapında ekonominin işleyişinin kuralları belirlenmeye çalışılmaktadır.[59]

Gerçekten de, bu tür küresel ve bölgesel oluşumlar ve uluslararası düzenlemeler, devletlerin çeşitli alanlardaki politikalarını oldukça sınırlandırıcı etkiler yapabilmektedir. Sürece, serbestleştirme ve uyum politikaları ile entegre olmaya çalışan devletler, söz konusu düzenlemenin tarafı olarak ilgili konularda

---

[57] Bayraktutan, a.g.e., s. 10.
[58] Robert A. Dahl, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev: Levent Kökler, Türkiye Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1993, s. 253.
[59] Ömer Devrim ve Ali Altay, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri", **15. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 2000, Antalya, Akdeniz Üniversitesi, İİBF Yayını No. 3, s. 50.

kendi politikasını belirlemekten fedakarlık etmekte ve konulan kurallara uymak zorunda kalmaktadırlar.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın amacı, kamusal hizmetlerin mümkün olduğu kadar halka en yakın kuruluşlar olan yerel yönetimlerce yerine getirilmesi, böylece, halka günlük çevresini ilgilendiren konularda kararların alınmasına etkin olarak katılma olanağı vermek ve yerel yönetimlere, onları daha etkili hale getirecek yeni haklar kazandırmaktır. Şart, taraf olan devletleri, yerel yönetimlere siyasal, yönetsel ve mali özerklik sağlayan temel kurallara uymaya zorlamaktadır. Bu bağlamda, anayasal ve yasal temele dayanan yerel özerklik Avrupa normlarında geliştirilecektir.[60]

Birleşik Avrupa kurulurken, bunun yukarıdan aşağıya tek yönlü olması yurttaşları, demokratik iktidarları, yani yerel yönetimleri hesaba katmayan bir süreç istenmemiştir. Bütün yurttaşları temsil eden makamların aktif bir şekilde çalışmalara katılması düşünülmüştür. Yerel yönetimlerin, bölgelerin Birleşik Avrupa'nın kuruluş sürecine katılması gerekiyordu. Ayrıca, demokrasiyi geliştirmek için öncelikle yerel demokrasiyi geliştirme gereği ortaya çıkıyordu. Şartın oluşturulmasının temelinde esas olarak bu nedenlerin yattığı görülür.[61]

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere verdiği önem, yetki, kaynak ve özerkliğin boyutları nedeniyle oldukça ileri bir adımdır. Şartı, İsviçre gibi oldukça demokratik olarak bilinen bazı ülkeler hiç imzalamamışken, yerel yönetimlerin beşiği olarak görülen İngiltere ancak 1998'den sonra onaylayıp yürürlüğe koyabilmiştir. Hollanda ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu bir kısım ülkeler ise Şartı imzalayıp onaylamış olmalarına rağmen bazı maddelerine çekince koymuşlardır.

---

[60] Alex Priore, "Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Alanında Yürütüldüğü Çalışmalar" **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler Uluslararası Konferans**, 13-14 Temmuz, Ankara, TBD ve KAV Yayını, 1995, s. 37.

[61] Eyüp Taner, "Avrupa Konseyinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygulanmasının Takibatı" **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Yönetim Şartı Karşısında Türkiye Ve Diğer Üye Ülkeler Uluslararası Konferans**, 16-17 Kasım, Antalya TBD ve KAV Akdeniz Belediyeler Birliği Yayını, 1995, s. 99.

Genel olarak bu Şartın, taraf olan ülkeler üzerinde herhangi bir yaptırımı söz konusu değildir. Gerçekten de Şart, herhangi bir denetim veya gözlem mekanizması önermemektedir. Buna rağmen, uygulamayı denetlemek birtakım yöntemlerle mümkündür. Öncelikle, Şarta ek bir protokol yapılarak bu açığın giderilmesi tartışılmaktadır. Bunun yanında, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, daha az resmi olan bir denetim mekanizması oluşturmuştur. Belki de en önemli denetim aracı Kongrenin sağladığı teknik yardımlardır. Ayrıca, Kongre üye veya üye olmak isteyen ülkelerdeki durumu gözden geçirip tavsiyelerde bulunabilmektedir.[62]

Avrupa ülkelerinin çoğunda ve Türkiye'de uluslararası antlaşmalara ulusal kanunların üzerinde bir yer tanınmaktadır. Şartta uluslararası bir antlaşma olduğuna göre, eğer ulusal yasalarla Şart arasında bir çelişki varsa, Şarttaki hükümler geçerlidir. Ancak, bu durumda Şart, genel ilkeleri koymakta ve yerel yönetimlerin özerkliği için bir nevi doktrin kaynağı teşkil etmektedir. Yani, mahkemeler bu Şartı bir kanun maddesi gibi tatbik etmeseler bile, bir referans, bir gönderme, bir ek araç, yerel yönetimlerin özerklik amacına yardımcı bir kaynak olarak değerlendirmektedirler.[63]

1.3.4 Yerel Yönetim Kuruluşu Olarak Belediyeler

Yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Anayasamıza göre yerel yönetimler, bölgelerindeki halkın müşterek ve mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulurlar. Yerel yönetimler birimleri içersinde en önemli olanı belediyelerdir.

---

[62] Eyüp Taner, a.g.m., s. 103-105.

[63] John Woehrling, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İdari Olarak Genel Görünümü" **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler Uluslararası Konferans**, 16-17 Kasım, Antalya, TBD Ve KAV Akdeniz Belediyeler Birliği Yayını, 1995, s. 112-113.

1.3.4.1 Belediyelerin Yetkileri ve Organları

Belediyelerin görev ve yetkileri ülkeler bakımından farklılıklar göstermektedir. Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde başlıca üç ilkeden söz edilmektedir: genel yetki, yetki, liste.[64]

Genel yetki ilkesine göre, belediyeler kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidirler. Almanya ve Hollanda'da bu ilke uygulanmaktadır.

Yetki ilkesine (ultra vires) göre, belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Belediyeler, yasaların yasaklamadığı alanlarda hizmet yürütmekle yetkili değildirler. (İngiltere'de bu ilke benimsenmiştir.)

Liste ilkesi, yetki ilkesine benzemektedir. Liste ilkesine göre belediyelerin yetki ve görevlerini, kanunlar, liste halinde teker teker saymaktadır. Ülkemizde daha çok bu ilke uygulanmaktadır.

Türkiye'de ilgili mevzuata göre belediyelerin üç temel yasal organı vardır. Bunlar: belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanıdır.

1.3.4.1.1 Belediye Meclisi

Belediyenin genel karar organıdır. Belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur. Nispi temsil sistemine göre siyasi partiler aldıkları oy ile orantılı olarak belediye meclisinde üye bulundururlar.

Belediye meclisleri üye sayısı beldenin nüfusuna göre, 9 ile 55 arasında değişmektedir. Görev süresi 5 yıl olan belediye meclisinin görevleri, bütçe, kesin hesap, ikraz ve istikraz, tarifeler konusunda karar almaktır. Belediye meclisi ekim, şubat, haziran aylarında üç kez olağan toplantısını yapar. Belediye meclisi

[64] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 176-177.

gerektiğinde olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Bunun için belediye başkanının yazılı çağrısı, meclis üyelerinin 1/3'ünün gerekçeli önerisi veya valinin daveti gerekir.

Belediye meclisinin aldığı kararların bazıları kesindir. Bu kararlar için yargı yolu açıktır. Valinin, Danıştayın veya Bakanlar Kurulu'nun onayı gereken kararlar oldukça azdır. Bu nedenle belediye meclisinin aldığı kararlar çoğu zaman doğrudan uygulanabilir niteliktedir.[65]

1.3.4.1.2 Belediye Encümeni

Belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır. Belediye encümeni, belediye başkanı, belediyedeki dairelerin başkanları ile bunların yarısını geçmemek üzere belediye meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerden meydana gelir. Buna göre belediye encümeni, seçimle gelenlerle tabii üyelerden, kurulmaktadır. Seçimle belirlenen üyeler, ikiden az olamaz, sayıları, tabii üyelerin yarısını geçemez. Bunların görevleri bir yıldır.[66]

Belediye encümeni belediye başkanının gönderdiği konuları görüşerek karara bağlar. Encümen, bütçenin ilk incelemesini yapmak, saymanlık hesaplarını incelemek, kamulaştırma kararını vermek, belediye işleri ile ilgili uyarı ve emirleri çıkarmak, taşıt araçları tarifelerini düzenlemek, meclis toplantıda olmadığı zaman 1580 sayılı yasa dışında başka yasalarla meclise verilen işleri yapmakla yükümlüdür.[67]

1.3.4.1.3 Belediye Başkanı

Belediyenin yürütme organıdır. Seçmenlerce çoğunluk yöntemine göre tek dereceli olarak beş yıl için seçilir. Belediye başkanı meclis ve encümenin kararları ile belediye emir ve yasaklarını uygulamak, yerel nitelikli işleri yürütmek, belediye mallarını yönetmek, gelir ve giderlerini izlemek, belediye adına sözleşme yapmak, belediyeyi temsil etmek, mülki amirin göndereceği mevzuatı yaymak ve ilan etmek

[65] Eryılmaz, a.g.e., s. 133.
[66] Eryılmaz, a.g.e., s. 135.
[67] Eryılmaz, a.g.e., s.133-135.

gibi görevlerle yükümlüdür. Belediye başkanı, kanunda sayılan koşulların gerçekleşmesi halinde, İçişleri Bakanlığı, Danıştay veya Bölge İdare Mahkemesi kararı ile başkanlıktan alınabilir.[68]

1.3.4.2 Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görevlerini genel hatlarıyla; bayındırlık, ulaştırma, sosyal, koruyucu ve düzenleyici görevler olmak üzere beş gurupta incelemek mümkündür.[69]

1.3.4.2.1 Bayındırlık Görevleri

Belediye, sınırları içerisindeki halkın yaşadığı çevrenin fiziki olarak iyileştirilmesi, güzelleştirilmesi; barınma, eğlenme, alışveriş ve dinlenme ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli tesislerin ve kamu binalarının yapılması ve bakımı gibi konuları kapsamaktadır. Bunlar konut, yol, cadde, sokak, kaldırım, köprü, meydan, geçit, park, dinlenme alanları, garaj, pazar yeri, su ve kanalizasyon gibi tesislerin yapımıyla ilgilidir.

1.3.4.2.2 Ulaştırma Görevleri

Ulaştırma görevleri , belediye sınırları içinde çeşitli yerleşim yerleri arasındaki toplu taşıma hizmetlerini yönetmektir.

1.3.4.2.3 Sosyal Görevler

Hamamlar, kaplıcalar, kütüphane, sağlık tesisleri, yüzme havuzları, spor tesisleri, halk plajları, yarış yerleri, tiyatro, çay bahçesi ve zamanın değişen koşullarına göre halkın sosyal beklentilerine ilişkin yerleri yapmak ve işletmek bu kapsamdadır. Ayrıca belediyeler, çocuk, yaşlı, kimsesiz ve yoksulların bakımı ve korunması için de gerekli tesisleri kurmakla görevlidir.

---

[68] Eryılmaz, a.g.e., s.131.
[69] Eryılmaz, a.g.e., s.130.

1.3.4.2.4 Koruyucu Görevler

Belediyelerin koruyucu görevleri kamuya açık yerlerin temizliği ve buralarda satılan yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık yönünden denetlenmesi; halkın can ve mal varlığını fiziki tehlikelerden koruma ve çevre kirliliğinin önlenmesi gibi faaliyetlerdir.

1.3.4.2.5 Düzenleyici Görevler

Beldenin yapılaşmasını ve gelişmesini düzenlemek amacıyla imar planları ve programları yapmak, bunları uygulamak; yapılacak inşaatlara, plan ve programlara göre ruhsat vermek; halkın yiyip içmesine, eğlenme ve dinlenmesine, yatıp kalkmasına ait yerlerin fiyatlarını ve sınıflarını düzenlemek; tüketiciyi korumak ve piyasayı düzenlemek için tanzim satış mağazaları ve belediye işletmeleri açmak ve işletmek; meydan, cadde ve sokak gibi umuma açık yerlerde ilan işlerini idare etmek gibi görevler belediyelerin düzenleyici görevleri arasındadır.

1.3.4.3 Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye'de belediyecilik alanında en önemli değişiklik 1980'den sonra yapılmıştır. Büyük yerleşim birimlerinde, büyükşehir belediyesinin kurulması, imar yetkilerinin büyük ölçüde belediyelere devredilmesi, bazı belediye personelinin atanması konusundaki merkezi yönetim kuruluşlarının yetkilerinin kaldırılması, yeni gelir kaynaklarının sağlanması gibi değişiklikler, belediyeler açısından önemli imkanlar demekti. Bu imkanlar sayesinde belediyeler önemli altyapı projelerine girişerek, belediyecilik alanında yaşanan geçmişin hizmet boşluklarını ve yetersizliklerini gidermeye çalıştılar.[70] 1982 anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak seçimlerin dört yıl yerine beş yılda bir yapılmasını öngörmüştür.

1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde 'Kanun büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri getirebilir' denilmektedir. Bu anayasal hüküm 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununa dayanarak teşkil edilmiştir.

[70] Gözler, a.g.e., 86.

25 Mart 1984 tarihinde yapılan mahalli idare seçimleri ile İstanbul, Ankara, İzmir'de Büyükşehir Belediyeleri şekillenmiştir.[71] Daha sonra 1986 yılında Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya illerinde Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur 1993'te 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır illerinde de Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur.[72] Türkiye'de Büyükşehir Belediye sayısı 2006 yıl sonu itibarıyla 16 adettir.

Yerinden yönetim, karar alma ve uygulamanın personeli, bütçesi ve diğer işlemleri kendine ait olmak üzere kuruluşa ait olması demektir. Finansmanı, araç ve gereçleriyle personeli merkez tarafından karşılanmak üzere, taşradaki yetkilinin, o yerin sorunlarını çözmek için merkez adına yetki kullanması yani yetki genişliği, yerinden yönetim karşısında yeterli bir çözüm olamaz.

Yetki genişliği, merkezden yönetimin sakıncalarını gidermeye yönelik olarak, öngörülmüş olan bir ara çözümdür. Merkezden yönetimin, yumuşatılmış şeklidir. Yerinden yönetimde ise, sorunların merkezle bağlantılı değil, yerinde, hızlı, o yöre halkının daha fazla katılımı ve yerindeki bütçeyle karşılanması esastır. Bunun idari ve mali avantajı tartışılmazdır. Bu yöntem ile merkezle bağlantı için gereksiz yazışmalar ve bürokrasi ortadan kaldırılmış olmaktadır. Hizmetin ihtiyaçlara göre yürütülmesi, aynı zamanda yöre halkına değer vermek demektir. Yetki genişliğinde her zaman merkezin müdahale etme ihtimali veya her hizmetle ilgili merkeze bilgi verme ihtiyacı vardır. Hizmet için her zaman finansman bulunamayacağı gibi, merkez para aktarmakta da sorunlar çıkarabilir. Bu sebeplerle yetki genişliği de hizmette etkinliği sağlamak açısından her zaman bir çözüm oluşturmayabilir. Üstelik yerinden yönetim, bazı hizmetlerin özellikleri gereği daha etkin ve güven içinde görülmesi imkanını verir. Dolayısıyla yerinden yönetim, tartışılmaz faydalara sahiptir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde belediyeciliğin en önemli işlevlerinden biri haline gelen "sosyal politika üretmek ve sosyal hizmet sunmak" hususunu daha ayrıntılı olarak görmek mümkün olacaktır.

---

[71] Uzun, a.g.m., s. 3.
[72] Resmi Gazete, 9.9.1993 tarih, No : 21693.

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN SOSYAL POLİTİKA FONKSİYONLARI

Halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin, sosyal politika alanındaki fonksiyonları daima araştırmacıların ilgisini çekmiştir. Sosyal politika alanında yapılan birçok çalışmada sınırlı da olsa yerel yönetimlerin refah devleti fonksiyonlarının yerine getirilmesindeki rolüne değinilmiş ve bu kurumların mahalli düzeydeki hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetimlere göre daha etkin olduğu hususunda bir konsensüs oluşmuştur. Gerçekten, özellikle gelişmiş ülkelerde yönetimlerin sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesindeki payı, özellikle, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra artmıştır. 1945-1975 döneminde refah devletleri gibi, birçok ülkede, yerel yönetimler de "altın çağ" diye nitelendirilen bir dönemi yaşamışlardır.

Bu dönemde yerel yönetimler, merkezi idareler tarafından ulusal ölçekte planlanan sosyal programların uygulanmasında temel bir araç haline gelmişlerdir. Çünkü, refah programları başlangıçta ulusal nitelikli olmalarına rağmen, programların uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlenmelerine bağlı olarak gerçekleştirilmiştir. Çalışmamızda vurgulamak istediğimiz temel konu budur.

150 yıllık bir geçmişe sahip ülkemiz yerel yönetimleri ise yasal ve idari düzenlemeler ve mali imkanlara bağlı olarak zaman zaman değişmekle birlikte, sosyal politika alanında çok çeşitli görevler yerine getirmişlerdir. Belediyelerin ülkemizde sosyal politika alanındaki fonksiyonların neler olacağı belirsizliğini hala korumakla beraber yerel yönetimlerde sosyal politika oluşturmakla ilgili eğilimler gittikçe artmaktadır.[73]

[73] Halis Yunus Ersöz, "5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyeler", **Sosyal Siyaset Konferansları**, İstanbul, 2006, s. 134-135.

Çoğulcu demokratik toplum yapısında insanların devletten beklentileri artmıştır. İnsan hakları anlayışı gelişmiş, insan onuruna yakışır bir yaşam standardını bütün vatandaşlara ulaştırmak, **"Sosyal Devlet"** olmanın vazgeçilmez unsuru olarak öne çıkmıştır.

Merkezi hükümet kadar yerel yönetimlerin de sosyal politikalar üretmesi kaçınılmaz bir durumdur. Dünyanın her yerinde ekonomik sıkıntılar, aynı zamanda sosyal çöküntüye ve psikolojik depresyonlara da sebep olabilmekte; toplumsal düzeni tehdit eder boyuta gelebilmektedir. Yerel yönetimler bu duruma göre yeni politikalar geliştirmeli, sosyal niteliği ön planda olan çalışmalara ağırlık vermelidirler. Devlet ile toplum arasındaki bağın zayıflayabildiği durumlarda toplumun bir kaosa sürüklenmemesinde belediyelerin yürüttükleri çalışmaların önemli bir etkisi vardır. Belediyeler halk için bir ara korunak mekanizması olarak işlev görmekte, halkın gelecekten ümidini kesmemesi için halka bir teselli kaynağı olmaktadır.[74]

2.1 SOSYAL POLİTİKA KAVRAMI

Sosyal politika kavramının sosyal politika tedbirlerine ihtiyaç hissettirecek olaylarla beraber doğup geliştiği tabiîdir. Nitekim daha 1850'lerde, böyle bir kavramın ortaya çıkması gereğinin gelişen tarihî olaylar zinciri içinde aranması icap ettiği vurgulanmıştır.[75]

Sosyal politika, büyük ölçüde, 20. yüzyılın bir olgusu ve hatta dünyanın daha çok gelişmiş ekonomilerine özgü bir olgu ve özünde bir toplum üyesinin "vatandaşlık" hakkına dayalı bir gelişmedir. Bu nedenle 20. yüzyılın sonunda bile, henüz demokrasinin ve vatandaşlık haklarının gelişmediği dünyanın birçok bölgesinde toplumsal sorunlara yönelik kapsayıcı, sürekli toplumsal politikaların uygulandığından söz etmek zordur. Bu nedenle herhangi bir toplumda anlamlı bir sosyal politika uygulamasına rastlamak, o toplumun ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeleri ölçüsünde mümkündür. Burada sosyal politika olgusuna ilişkin kavramsallaştırma ve tanımlama çabalarına temas etmekte yarar görüyoruz.

---

[74] www.pendik.bel.tr/tr/tab.aspx?tabid=734, / 11.10.2006.
[75] Orhan Tuna, Nevzat Yalçıntaş, **Sosyal Siyaset**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 22.

Sosyal politika en başta:

- Büyük ölçüde devlete ait bir politikadır; fakat gelişmesini büyük ölçüde insan haklarının ve demokrasinin gelişmesine borçludur;

-Sosyal Politika, devletin bir yandan, toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgilidir; öte yandan devletin tüm toplumun çıkarlarını kollamak üzere piyasaya bırakılamayacak hizmetleri yerine getirme yükümlülüğünden doğmaktadır.

- Demokratik – siyasal hakların genel bir nitelik kazanması ve insan haklarına ekonomik – sosyal boyutlar eklenmesinin gerisinde ise, büyük ölçüde, işçi sınıfının mücadelesi gibi gelişmeler yatmaktadır.

- Bu nedenle sosyal politika, önce işçi sınıfına ait önlemler olarak başlamışsa da, zaman içinde, toplumun çeşitli kesimlerine ve çeşitle toplumsal sorunlara yönelmiş, tüm toplumun sosyal gelişmesini sağlamaya ve yaşam koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan bir 'vatandaşlık hakkına' dönüşmüştür.

Temel hak ve özgürlükler sosyal – ekonomik hak ve özgürlüklerle gelişmiş, siyasal hakları güçlenen işçi sınıfı demokrasi içinde kalarak toplumu değiştirme gücü kazanmış ve toplumsal reformlarla Batı toplumunun çehresi değişmiştir. İşte bu gelişmeler başlangıçta işçi sınıfını toplumla uzlaştırmak üzere ortaya atılan ve en başında sosyal güvenlik haklarının geldiği sosyal hakların genişlemesini ve toplumun öteki kesimlerine de yaygınlaşmasını getirmiştir. Bunun sonucunda dar bir kapsamı ve anlamı olan sosyal politika, giderek hem daha geniş kesimlere yayılmakta, hem de nitelik değiştirerek bugünkü anlamıyla karşımıza çıkan geniş anlamda bir sosyal politika uygulamasına dönüşmektedir.[76]

[76] Meryem Koray, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s. 8-9.

2.2 SOSYAL POLİTİKA OLGUSU

Sosyal politika, modern toplumda toplumu bir arada ve uzlaşma içinde yaşayabilmenin "ahlâki ve sosyal" boyutunu kurmakta ve bir anlamda toplumun "harcı" görevini görmektedir.

Her ne kadar küreselleşen dünyada ulus, toplum, vatandaşlık gibi kavramlar ve dolayısıyla sosyal bağlar belirli bir anlam kayması içine giriyorlarsa da, ister toplumsal düzeyde, ister küresel düzeyde insanlığın geleceği yine onu bir arada tutan "harcın", yani "sosyal ve kültürel politikanın" veya "küreselleşen sosyal politikanın" iyi veya kötü karılmasına bağlı olacaktır. Çünkü insanın ve toplumun gelişmişliğini gösteren bu harç, aynı zamanda insanın bu yeryüzünde yarattığı uygarlığın da göstergesi olacaktır.

Bu nedenle ilerleyen yıllarda sosyal politika büyük bir ihtimalle boyut değiştirecektir; ancak bu "anlam" değiştireceği anlamına gelmemektedir. Çünkü hem toplumun, hem yerkürenin varlığı ve bu yeryüzündeki uygarlığın niteliği, tüm insanlığın kendi içinde yaratacağı "bütünleştirici bir ahlâk" anlayışının olup olmamasına bağlı olacaktır. Ya yeryüzünde insanlar ve toplumlar arasında kutuplaşmalar, dışlanmalar ve onun getireceği baskı ve terör hüküm sürecek ya da kutuplaşmaları ve çatışmaları eritecek politikalar bulunmalıdır. Bu nedenle sosyal politika kavram ve uygulamalarının tarihsel ve toplumsal bir olgu olduğu kadar, geleceği kurgulamak ve yaratmak açısından da insanlığın elinde bir araç olarak anlaşılması gerektiği düşünülmektedir.[77]

Literatürde bazen sosyal siyaset, toplumsal politika, içtimai siyaset, refah politikası gibi kavramlarla ifade edilen sosyal politika, genelde toplumun değişik sosyal kesimlerinde ortaya çıkan muhtelif sosyal sorunları ortadan kaldırmayı ve herkesin sosyal refahını artırmayı hedefleyen tedbirler ve uygulamalar; bir başka ifadeyle, çalışma hayatı yanında sosyal hayata yönelik düzenleyici ve iyileştirici politikaların bütünüdür.[78]

---

[77] Koray, a.g.e., s. 7-8.
[78] www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm / 11.10.2006.

Bir bilim dalı olarak sosyal siyaset iktisadi faaliyetlerin, bazı sosyal kesimlerde doğurduğu maddi olumsuzlukları ve sosyal adaletsizliği gidermeyi hedef alan bir disiplindir. Diğer taraftan sosyal hayatın iktisadi düzenlemelerinin yanında sosyal ahlak esaslarının şemsiyesi altında dizayn edilmesi gerektiğini ileri süren bir bilim dalıdır. İktisat ilminin, ekonomik faaliyetlerinin işleyişini, gelirinin nasıl dağıldığını araştırırken, sosyal siyaset, ekonomik faaliyetlerin, gelir ve servet dağılımının ahlaki ve adil esaslara göre nasıl oluşması gerektiği ve bu istikamette alınması gereken politika tedbirleri üzerinde durmaktadır.

Kavramın tarihi kökenlerine inildiğinde (dar ve klasik manada) sosyal siyaset, kapitalist iktisat düzeninde işçiler ve işverenler arasında ortaya çıkan menfaat ilişkilerinin ve iç çatışmalarının barışçı yöntemlerle ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir. Sosyal siyasetin asıl hareket noktasını, üretim sürecine emeğiyle katılan iş gücünün korunmasına, endüstri ilişkilerinin adil bir şekilde kurumsallaşmasına ve böylece sınıflar arası sosyal gerginliğin asgariye indirilmesine yönelik tedbirler oluşturmuştur. Sosyal değişim ve sosyal gelişmenin yanında zamanla farklı ve yeni sosyal problemlerin ortaya çıkması ile birlikte sosyal siyasetin tanımı, muhtevası ve hedefi de buna paralel olarak değişmiştir.[79] Modern sosyal siyaset, bugün hemen hemen bütün sosyal alanların ve bütün sosyal grupların sorunları ile ilgilenmekte ve bu sorunlara çözümler üretmektedir. Toplumdaki bütün sınıfların ve grupların sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, istihdam, konut gibi problemlerini çözme vazifesini üstlenen modern sosyal siyaset, sosyal devletlerin değişik sosyal sorunlarının çözümünde en önemli vasıtası haline gelmiştir.[80]

Devletin sosyal politika araçları dar anlamda ele alındığında ise, başlıca sosyal sigortalar, sosyal teşvik, sosyal yardım, sosyal tazmin ve sosyal hizmetleri kapsamaktadır Dar anlamda sosyal politika araçları, özellikle sosyal devletin toplumdaki güçsüz, yoksul ve muhtaç durumda olan kişileri koruma, çalışanların durumunu iyileştirme ve kişilere gelecek güvencesi sağlama amaçları ile ilişkili iken, geniş anlamda sosyal politika araçları, toplumun en genel anlamda refah düzeyini yükseltmek için devletin her alanda ulaşmaya çaba harcadığı ekonomik büyümden

[79] www.sosyalsiyaset.documents/ss.htm /11.10.2006.
[80] http://stu.inonu.edu.tr/~ftkaya/odev.html / 18.11.2006.

fiyat istikrarına ödemeler bilançosu dengesinden etkin kaynak tahsisine tüm amaçları işaret etmektedir.[81]

2.2.1 Sosyal Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi

Türkiye'de sosyal politikanın ve sosyal hizmetlerin gelişimi farklı evrelerde farklı seyirler göstermiştir. Örneğin; cumhuriyetin başlarındaki liberal dönemde endüstrileşme özel kesime bırakılmıştır. 1961 Anayasası ile başlayan ve sosyal devlet anlayışının benimsendiği dönemlerde ise daha çok devletçi politikalar izlenmiştir.[82] Sosyal hizmetler "meslek" olarak ele alındığında ortaya çıkış zamanının 1800'lerin sonlarına doğru olduğunu görülmektedir. Meslekleşmenin en belirgin başlangıç noktası o zamana kadar dinsel ve geleneksel anlayış ve yöntemler üzerinde gerçekleştirilen hizmetlerde eğitilmiş elemanlara duyulan gereksinim olmuştur. Bu gereksinimi karşılayabilmek için atılan ilk adım, 1873 yılında Londra'da hayır derneklerinde çalışanlar için düzenlenen konferanslardır. Bunu 1898'de New York'ta açılan yaz okulu izlemiş ve 1899'da Amsterdam'da ilk sosyal hizmetler okulu açılmıştır. Böylece söz konusu ülkelerde mesleki eğitim, sosyal hizmetlerde görev alacaklar için bir önkoşul olarak kabul edilmiş, daha sonra eğitim kurumlarının ülkeden ülkeye, kıtadan kıtaya yaygınlık göstermesiyle sosyal hizmet mesleği evrensel bir nitelik kazanmıştır.

Ülkemizde sosyal hizmet, yüzyıllar boyunca sosyal adalet ilkeleri ve İslam düşüncesinden esinlenerek gelişmiş ve sayısız örnekler sergilenmiştir. Türk hukukunda sosyal hizmet kavramı ilk kez 1808 tarihli "Sened-i İttifak"ta yer almıştır. Bir bakıma padişah ile ayanın ve hükümetin yetkilerini ayarlayan belgenin 7. maddesinde "Yoksullar ve müslüman olmayan halkın gözetilmeleri ve korunmaları asıldır" hükmü yer almaktadır. Bu bir bakıma devlet ve ayanın dayanışma ve yardımlaşmaya yaklaşımlarının ilk örneğini oluşturmuştur. Sened-i İttifak'ın yayınlanma tarihi ile yukarıda sosyal hizmet mesleğinin profesyonel anlamda örgütlenmeye başlamasının arasındaki yaklaşık 50-60 yıllık fark, asırlara dayalı anlayış ve duruş biçimimizin formal bir boyut kazanması arasındaki olumlu farkın ortaya konması bakımından da ilginç bir veri olarak kabul edilebilir.

---

[81] http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm / 18.11.2006.
[82] Koray, a.g.e., s. 98.

1893 yılında dilenciliğin önlenmesi için bir nizamname çıkarılmış ve 2 Şubat 1896 yılında hizmete giren Düşkünler Yurdu daha sonraları "Darülaceze" adıyla sakat, yoksul kadınları ve erkekleri, kimsesiz çocukları korumuş ve bugüne kadar çalışmalarını sürdürmüştür.

Korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili ilk adım Mithat Paşa'nın 1822-1884 yıllarında Tuna Valisi iken bu bölgede açtığı Islahhanelerle atılmıştır. Daha sonra korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili olarak devlet tarafından Darüleytam'lar kurulmuştur. 1914 savaşı ile birlikte kurulan darüleytamlarla bu dönemin birbirini izleyen savaşlarında göçmen ve mültecilerin yetimleri yetiştirilmeye çalışılmıştır. 30 Haziran 1921 tarihinde Atatürk'ün emri ile "Himaye-i Eftal Cemiyeti" kurulmuştur. Kurtuluş Savaşı yıllarındaki amacı, savaş sırasında cephe gerisinde bakacak kimsesi olmayan çocuklara ve şehit çocuklarına bakmak olmuştur.[83]

1935 yılında Himaye-i Eftal Cemiyeti adı "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" olarak değiştirilmiş ve 1937 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kamu yararına çalışan derneklerden sayılmıştır. 1949 yılında korunmaya muhtaç çocuklar hakkında çıkarılan kanun 1957 yılında yeniden düzenlenmiş ve illerde kurulan "Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri" de kimsesiz ve korunmasız kalmış çocuklara yönelik hizmetleri yürütmeye devam etmiştir. 1959 yılında, dünyada bu anlamda açılan ilk okulun kuruluş tarihinden 86 yıl sonra tüm alanlarda sosyal hizmetlerin geliştirilmesine yönelik öneriler getirmek, bu alanda eğitim ve araştırma yapmak üzere Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmuştur. Bu enstitünün kuruluşunu takiben 1961 yılında Sosyal Hizmetler Akademisi kurulmuştur.[84]

1961 Anayasası ile birlikte sosyal hizmetler konusu da temel hak ve hürriyetler kapsamına alınmıştır. Anayasanın başlangıç bölümünde yer aldığı üzere "insan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurmak" hükümleri,

[83] Eryılmaz, a.g.e., s. 101-102.
[84] Eryılmaz, a.g.e., s. 104.

devletin görevinin sınırlarını belirtir. Ayrıca "Devlet…insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar" (madde 10) ve "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak" devletin ödevlerindendir (madde 48).

1963 yılında 225 sayılı kanunla "Her türlü sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetlerini düzenlemek, korunmaya muhtaç çocuklarla, sakatların ve yaşlıların bakım, yetiştirilme ve rehabilitasyonunu, çalışma gücünden yoksun fakir kimselerin sosyal güvenliğini sağlamak ve Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün idari ve bilimsel işlerini kovalama ve denetimini yapmakla" görevlendirilen Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş ve görevini 1983 yılına kadar sürdürmüştür.

1982 Anayasası'nda da sosyal hizmetler kavramı yer almış ve başlangıç bölümünde "Her Türk vatandaşının bu anayasadaki temel hak ve hürriyetlerinden eşitlik ve adalet gereklerince yararlanarak, milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu" belirtilerek konuya verilen öncelik ortaya konmuştur.

Bu ilke doğrultusunda 5. madde de "Devletin temel amaç ve görevleri kişilerin ve toplumun refah ve mutluluğunu sağlamak…insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları sağlamaya çalışmaktır" ve 60. maddede "Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilat kurar" hükmüne yer verilmiştir. 61. maddede ise, "Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malül ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır, yaşlılar, Devletçe korunur, yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir, Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır, bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur" hükmü yer almıştır.[85]

[85] http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat / 11.11.2006.

24 Mayıs 1983 tarih ve 2828 sayılı kanunla "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü" kurulmuş; böylece 15 Mayıs 1957 tarih ve 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun, 12 Haziran 1959 tarih ve 7355 sayılı Sosyal Hizmetler Enstitüsü Kurulmasına Dair Kanun, 24 Mayıs1963 tarih ve 225 sayılı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün Kurulmasına İlişkin Kanun ile Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun teşkiline ait yasalar kaldırılmış ve bu hizmetleri yürütme sorumluğu Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na verilmiştir.[86]

2.2.2 Sosyal Politikanın Genel Hedefleri

Modern toplumlarda insan hakları kavramının gelişmesi, refahın artışı, özgürlük, eşitlik ve adalet anlayışlarının sosyal bir nitelik kazanması gibi gelişmeler yaşanırken, öte yandan da ekonomik gelişmeyi güvence altına almak için de nitelikli bir toplum ve emeğe sahip olmanın önemi daha iyi anlaşılmıştır. Bu gelişmeler sosyal politikanın alanı ve kapsamını değiştirmişlerdir. Örneğin zamanla herkese zorunlu bir eğitim verilmesinin topluma sağlayacağı olumlu katkı, herkesin sosyal bir güvenceye sahip olmasının toplumsal uzlaşmaya yararı daha çok anlaşılmış ve bu çerçevede düzenlemeler yapılması fikri genel kabul görmüştür. Çocuk, kadın, çevre, tüketici hakları gibi hakları dikkate alan ve bunları gerçekleştirmek üzere bazı politika kavramı aynı zamanda özürlülere yönelik politikaları da kapsamına almıştır.

Sosyal politika dinamik bir yapıya sahiptir. Sosyal yapı değiştikçe sosyal politika da bu değişime uygun bir yapılanma geçirir. Sanayi Devrimi'nin ilk dönemlerinde sosyal politika sorunları bugünkünden oldukça farklıydı. Ancak hangi dönemde olursa olsun sosyal politikanın değişmeyen temel misyonu toplumu oluşturan bireyler ve gruplar arasındaki sosyoekonomik dengeyi korumaktır. Bu anlayış sosyal politikanın temel misyonu olarak her zaman varlığını sürdürecektir.[87]

---

[86] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006, s. 4.

[87] Abdülkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 43.

Sosyal politikanın temel hedefleri şunlardır.[88]

- Ferdî muhtaçlığın yanında değişik psiko - sosyal sorunların ve yüklerin ortaya çıkması halinde muhtaç insanlara, sosyal güvenlik yöntemleri (sosyal sigortalar, devletçe bakılma, sosyal yardım ve sosyal hizmetler) çerçevesinde geniş kapsamlı ve çok maksatlı maddî ve manevî destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak.

- Sosyo-ekonomik yönden zayıf olan insanların sosyal ve ekonomik durumlarını sürekli olarak iyileştirmek.

- Sosyal barışın ve adaletin temini için refah toplumunu oluşturmak. Sosyal gelişmeyi, mikro (işletmelerde) ve makro (toplumsal düzeyde) bazda sağlamak.

- Akla gelebilecek bütün sosyal risklere ve bunların doğurabileceği her türlü zararlara karşı toplumun bütün üyelerini sosyal güvenlik kapsamı altına almak.

- Fırsat eşitliği çerçevesinde insan haysiyetine yaraşır bir hayatın idamesi için tedbirler almak. Tam istihdamı sağlamak.

- Toplumda sosyal bütünleşmeyi ve sosyal tekamülü oluşturmak ve bunun için de sosyal ahlâk ve sorumluluk duygusunu geliştirmek. Sosyal ahlâk esaslarının toplumda geçerlilik kazanması yönünde sosyal hizmetler alanında danışmanlık, rehberlik ve pedagoji faaliyetlerinde bulunmak.

- Kolektif kendi kendine yardım etme ilkesine uygun olarak, gerek kamu alanında, gerekse sivil toplumda sosyal dayanışma ruhunu hayata geçirmek ve sivil toplum örgütlerine katılımcı imkânlar tanımak.

- İnsan kaynaklarını, mikro ve makro bazda en verimli bir şekilde değerlendirmek ve sosyal sermaye oluşturmak.

2.2.3 Merkezi ve Yerel Sosyal Politikanın Aktörleri, Aksiyon Alanları ve Hedefleri

Bir ülkede, gerek makro, gerekse mikro boyutuyla sosyal politika ve alanlarının oluşumunu ve gelişimini etkileyen çok sayıda sosyal, iktisadî ve siyasî unsur bulunmaktadır. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde siyasî unsur, yani kamu

[88] http://www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm / 11.11.2006.

yönetimi, sosyal politikanın gelişimini etkileyen en önemli güçtür. Çünkü, Batı ülkelerinde sosyal politika, sosyal ve iktisadî gelişmeyle birlikte ortaya çıkan ve sosyal tarafların ortak gayretleriyle biçimlenen bir tedbirler bütünü iken, gelişmekte olan ülkelerde bu tedbirler, ülke henüz iktisadî ve sosyal gelişmesini tamamlamadığından, ağırlıklı olarak kamu yönetimi tarafından biçimlendirilmektedir.

Sosyal politika kapsamına giren konular, genelde merkezî yönetimin ülkenin millî stratejileri ve hedefleri doğrultusunda belirlenmesi ile gerçekleştirilmektedir. Bunda eleştirilecek fazla bir şey olmamakla birlikte, akla şu soru gelmektedir: Sosyal konuların belirlenmesi ve çözüm odaklı stratejilerin geliştirilmesi sürecinde kamu yetkilerinin yanında kimlerin ve hangi etkinlikle yer almaları gerekmektedir? AB'ye katılım sürecinde sivil ve katılımcı demokrasiyi prensipte benimsemiş olan Türkiye, klâsik merkeziyetçi anlayıştan vazgeçerek, karar alma sürecinde hem sosyal bilimcilere, hem de sivil toplum kuruluşlarına yer vermektedir. Örneğin 1999 yılında Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nca yapılan "I. Özürlüler Şurası",[89] ve yine 1999'da Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı tarafından "Aile ve Yoksulluk" başlığı altında düzenlenen "IV. Aile Şurası[90], değişik sosyal alanlara dönük millî sosyal politikaların oluşumuna önemli katkılarda bulunmuştur.

Merkezî ve yerel sosyal politikaların hedefleri, çoğu zaman aynı olmakla beraber, merkezî sosyal politika daha çok kanunî çerçeveyi oluşturmaya yönelik olmaktadır. Yerel sosyal politika aktörleri ise, bunları kendi bölgelerinin sosyo-ekonomik şartlarına ve toplumsal yapıya uygun bir biçimde hayata geçirmektedirler.

Avrupa Birliği'ne katılım müzakeresi sürecinde devletin (kamu yönetiminin) yeniden yapılandırılması çerçevesinde sosyal politika aktörleri (yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel sektör) arasında sosyal piyasa şartlarına uygun bir biçimde bir rekabet yaşanacak gibi görünmektedir; ancak kapsam ve alan

---

[89] T.C. Başbakanlık; Özürlüler İdaresi Başkanlığı; **I. Özürlüler Şurası Kararları**; Ankara, Kasım 1999

[90] T.C. Başbakanlık; Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı; **IV. Aile Şurası Bildirileri**, Ankara, Mayıs 2004

açısından gelişim sürecinde olan merkezî sosyal politikanın ve özellikle kamusal sosyal yardımın temsilcileri ve uygulayıcıları durumunda olan valiler ve kaymakamlar, sosyal politika aktörleri olarak etkinliklerini koruyacaklardır.

Sosyal duyarlı kamu yöneticileri, değişik kurullarda (İl Sosyal Hizmetler Kurulu; İl İstihdam Kurulu; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Yönetim Kurulu, vb) sosyal görevlerini yerine getirirken, vatandaşlarının itibarlarını ve şahsiyetlerini korumalı ve geliştirmeleri gerekmektedir. Gerek ulusal, gerekse uluslararası sosyal nitelikli sözleşmeler, sosyal politikanın temel esaslarını belirlediği gibi, uygulamaya dönük olarak hangi kriterlerin dikkate alınması gerektiği noktasında da önemli mesajlar vermektedir. Örnek teşkil etmesi bakımından uluslararası sosyal nitelikli sözleşmeler arasında şu düzenlemeler anılabilir. Atlantik Paktı, Filadelfiya Beyânnamesi, İnsan Hakları Evrensel Beyânnamesi, Sosyal Güvenliğin Asgarî Normlarına İlişkin 102 Sayılı ILO Sözleşmesi, Uluslararası Nakliyat İşlerinde Çalışan İşçilerin Sosyal Güvenliğine Dair Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Ekonomik Topluluğu (Birliği) Antlaşması, Avrupa Konseyi Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit İşlem Yapılması Hakkında Sözleşme, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, vb.

Bunların temelinde sosyal hakların, "ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasî veya diğer bir fikir, millî ve toplumsal köken, mülkiyet, doğum gibi herhangi bir statüye göre ayrımcılık yapılmaksızın kullanılmasının güvence altına alınması" gelmektedir.[91] Diğer taraftan "sağlığın bozulmasına yol açan sebepleri olabildiğince ortadan kaldırmak, sağlıklı olmayı teşvik etmek ve sağlık konularında şahsî sorumluluk duygusunu geliştirmek üzere eğitim ve danışma hizmetleri sağlamak" sosyal devletin görevleri arasındadır.

---

[91] Birleşmiş Milletler, **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi**, m.2. (www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf, / 15.10.2006.

2.2.4 Sosyal Devletin Bir Aracı Olarak Sosyal Politikanın Yerel Yönetimler Açısından Önemi

Sosyal politika ve devlet arasındaki ilişki amaçları itibari ile her ikisinin de taraflar ve değişik çıkar grupları arasında denge ve uzlaşma sağlayıcı rol oynamalarında yatmaktadır. Devletin eğitim, sağlık, gelir dağılımı, sosyal güvenlik, istihdam politikaları yoluyla ülkenin ekonomik ve sosyal refahını sağlayacak tedbirler almaya başladığı dönemlerde, sosyal politika kavramının devlet aracılığıyla uygulanabilirlik kazandığı söylenebilir. Ancak zamanla küreselleşmenin de etkisiyle sosyal sorunlar çeşitlenerek artmış, devletin çeşitlenen sosyal sorunları çözme yönündeki etkinliği azalmaya başlamıştır.[92]

Sosyal devlet ve sosyal politika ile ilgili temel konular ve sorumluluklar açısından önemli yetkilerle donatılmış olan yerel kamu yöneticileri, bulundukları bölgedeki sosyo-ekonomik sorunların çözümünde ve dezavantajlı sosyal grupların mağduriyetlerinin giderilmesinde etkin bir rol üstlenmektedirler.[93] Sosyal politika, iktisadî düzenlemelerin sosyal ve ahlâk esaslarının şemsiyesi altında dizayn edilmesi gerektiğini ileri süren bir bilim dalı olmanın ötesinde sosyal devletlerin, resmi ve özel sosyal kurumların ve sivil toplum örgütlerinin, değişik sosyal kesimlerin yaşama şartlarını iyileştirmek maksadıyla uyguladıkları politikaların ve tedbirlerin bütünüdür. Bir başka ifadeyle, sosyal politika toplumun değişik kesimlerinde ortaya çıkan muhtelif sosyal sorunları ortadan kaldırmayı ve sosyal refahı temin etmeyi-artırmayı-yaygınlaştırmayı hedefleyen politikaların-tedbirlerin bütünüdür.

Mânanın genişlemesine paralel olarak modern sosyal politika, bugün hemen hemen bütün sosyal alanların ve bütün sosyal grupların sorunlarını tespit etmekte ve buna göre çareler aramaktadır. Sosyal politikanın ilgi alanının genişlemesi şüphesiz, insan haklarının ve bununla birlikte sosyal hakların daha belirgin bir biçimde ortaya çıkması ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla, değişik sosyal grupların (işsizler, gençler, çocuklar, kadınlar, yaşlılar, özürlüler, bakıma muhtaçlar, ev hanımları, yabancılar

---

[92] Şenkal, a.g.e., s. 48-49.
[93] Ali Seyyar, **Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük);** Beta Yayınları, İstanbul; 2002, s. 544-546.

vs.) hak ve menfaatlerini belirlemek, korumak ve geliştirmek sosyal politikanın ana hedefleri arasına girmektedir.

Böylece, toplumdaki tüm sınıfların ve grupların sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut, vergi gibi problemlerini çözme vazifesini üstlenen aktif sosyal politika, sosyal devletlerin değişik sosyal sorunların çözümünde en önemli vasıtası hâline gelmiştir.

Devlet bazı sorunların çözümü olduğu kadar, bazı sorunların da bizzat kaynağıdır. Gelir dağılımı ve yoksulluk sorunu bu tahlile örnek olarak gösterilebilir. Devlet müdahaleleri kimi zaman mevcut gelir dağılımını ve yoksulluk sorununu daha da büyütebilir. Oysa yerel yönetimlerde yoksul kesimin kentle bütünleşmesini sağlayacak önlemleri almak daha kolaydır. Bu anlamda yoksulluğun kaynaklarından biri olan gelir dağılımı adaletsizliği giderilebilir kayıt dışı ekonomi ve faizden gelir elde eden kesimlere yönelik politikalar etkin bir şekilde uygulanarak gelir uçurumu kapatılabilir. Ancak sosyal belediyeciliğin etkin olabilmesi için belediyelerin güçlendirilmesi kaçınılmazdır. Etkin sosyal politikalar, belediyelerin sınırları içindeki halkının sorunlarını çözmeye yönelik en geçerli yoldur.[94] Unutulmamalıdır ki, kentlerde görülen yerel bazdaki sorunları yine en iyi çözecek yer yerel idarelerdir. Bunun için uygun sosyal politikalar üretilmeli ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılmalıdır. Yerelde güçlü bir sosyal belediyecilik anlayışı sosyal devlet olmanın önemli bir ön şartı ve sosyal sorunların çözümüne yönelik bir anahtardır.

2.3 SOSYAL BELEDİYECİLİK

Belediyeler açısından yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, belediyelerin faaliyet alanlarında ve yönetim şekillerinde de çalışmalar yapılması gerekmektedir. Genelde kamu yönetiminin ve özelde ise yerel yönetimlerin hizmet alanlarında ve yönetim şekillerinde yeni anlayış ve yöntemler geliştirilmektedir. Belediyelerin bu gelişmeleri yakından takip ederek, mevzuat çerçevesinde

[94] Muharrem Es, "Kentsel Yoksulluğun Azaltılmasında Sosyal Belediyeciliğin Rolü", **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı 13., s. 51.

uygulaması mümkün ve yararlı olanlarını gerçekleştirmeleri, hizmet zenginliği, demokratik gelişme ve vatandaş memnuniyetini sağlayacaktır.

Kamu ve belediye yönetiminde ve hizmet sunumunda birçok yeni alanlar ve yöntemler geliştirilmiştir. "Etkin toplumsal politikalar için yerelden yola çıkılması'' yaygınlaşan bir düşüncedir.[95]

Sosyal belediyecilik, belediyelerin sosyal fonksiyonlarını arttıran ve sosyal yaşam içinde aktif hale gelmelerini sağlayan bir anlayıştır. Bu sosyal fonksiyonlar gelişmiş ülkelerde gönüllü ve özel teşebbüslere, tarihi geleneğimizde ise vakıflara bırakılmıştır.

Türkiye gibi sivil toplum kuruluşlarının yeterince gelişmediği, ara korunak mekanizmalarının etkisiz olduğu, devletin sosyo - ekonomik fonksiyonlarının zayıf olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin bu misyonu üstlenmeleri kaçınılmaz bir durumdur.

Değişime açık olmayan ve değişen dünya koşullarında kendilerini yenilemeyenler üretkenliklerini kaybetmekte, var oluş nedenlerinden uzaklaşmaktadırlar. Kendini yeniden tanımlama, yeniden üretme noktasında görüş açısını kaybeden kurum ve sistemlerin acilen değişen parametreler ışığında kendilerini sorgulamaları ve yeniden yapılanmaya gitmeleri gerekmektedir. Bu yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında misyon ve vizyon tanımlamalarını yapmadan yola çıkmak pek fazla bir anlam ifade etmez. Bugün nerede olduğunu ve hangi fonksiyonları üstlendiğini göremeyen kurumlar yarın nerede olacaklarını ve ne yapacaklarını kestirmekte güçlük çekerler.

Özellikle kamu yönetimi alanında yaşanan hızlı değişim siyasal yapıların ve kurumların kendilerini yeniden tanımlamalarını öngörmektedir. Yeniden yapılanma kavramı son dönemlerde Türkçe literatürde sıkça karşılaşılan bir kavram haline gelmiştir. Kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak adına, iyileştirme

[95] Porto Alegre, **Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi**, Dünya Yerel Yönetin ve Demokrasi Akademisi, İstanbul, 1998, s. 19.

amacıyla girişilen yeniden düzenleme ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler sürekli olarak artmaktadır.[96]

Kamu yönetimi sisteminin yerel ayağını oluşturan ve yerel yönetim denince akla ilk gelen kurumlar olan belediyeler de gerek organizasyon yapılarında, gerekse iş süreçlerinde yenilenmeye ve değişime ihtiyaç duyarlar. Değişen dış çevre koşulları bu kurumların kendilerini ve hizmet felsefelerini gözden geçirmeye zorlamıştır. Yasalar, hızlı kentleşme, kentleşme ile birlikte ortaya çıkan sorunlar, küreselleşme ile var olan yerelleşme ve göç olgusu belediye yönetimi anlayışında değişime sebep olan başlıca unsurlardır.

Kamu yönetiminin temel fonksiyonu, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaktır. Devlet bu ihtiyaçların karşılanmasını iki yönetim düzeyinde sağlar: Birincisi, merkezi idare, ikincisi yerel idarelerdir. Yerel idarelerin en önemli ve en etkin kurumu olan belediyelerin görev ve sorumlulukları 5215 sayılı yasanın 14. maddesinde tanımlanmıştır: "Belediye öncelikle imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehiriçi trafik; defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma; park ve yeşil alanlar, konut; kültür ve sanat; turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım; evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır." Yasanın devamında "Hizmetin sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır" denmektedir. Görüldüğü gibi teknik altyapı hizmetlerinin yanında sosyal nitelikli hizmetler de tanımlanmıştır.

Türkiye'de 1950'li yıllarda başlayan nüfus artışı ve göçler, kent nüfusunun artmasına ve belediyelerin önceliklerinin sosyal politikalardan ziyade temel kentsel altyapı ve hizmetlerinin karşılanmasına yöneltmesine yol açmıştır. Kaynak sorunu bugün de devam etmekte ve birçok belediye, kentsel hizmetleri dahi yeterince yerine getirememektedir. 1950'li yıllardan itibaren 1580 Sayılı Yasa ile belediyelere verilmiş olan birçok sosyal ve kültürel içerikli görev, bu görevlerin merkezi idare

[96] Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, No: 3, Ankara-1998, s.104.

veya başka kurumlara verilmesinden değil; kaynak yetersizliği nedeniyle belediyelerin ilgisizliğinden dolayı zamanla bu kurumların görev alanları dışında kalmıştır. Kuşkusuz bu dönemde birçok belediye, bu kurumların eğitim, konut, sağlık, sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanlarındaki yetkinliklerini ortaya koyan başarılı projelere de imzalar atmışlardır.

1990'lı yılların başından itibaren geçmiş döneme göre nisbeten gelirleri artan bazı belediyeler, bir yandan eğitim ve kültür düzeyi değişen ve kentsel ve sosyal hizmet talebi büyüyen ve çeşitlenen nüfusun, diğer yandan ülkenin birbiri ardına yaşadığı krizlerden dolayı göçle gelen veya giderek yoksullaşan kentli kitlelerin ihtiyacını karşılamak için sosyal yardım ve sosyal hizmet merkezli sosyal politika önlemlerine daha fazla pay ayırmaya başlamışlardır. Geçmiş dönemden fakir, kimsesiz, özürlü ve yaşlı kimselere aşevlerinde sıcak yemek, yiyecek, giyecek verilmesi biçiminde devralınan sosyal yardımlar, 1990'lı yıllardan sonra hem tür, nitelik ve kapsam olarak artmış ve hem de ayrı ayrı belediye kurumları tarafından sağlanır hale gelmiştir. Özürlüler merkezleri, huzurevi, kadın ve çocuk sığınma ev ve merkezleri, hastane, poliklinik ve sağlık merkezlerinin kurulması ve kapsamlı meslek ve beceri kazandırma kurslarını düzenlenmesi birçok Büyükşehir belediyesinin temel hizmetleri arasına girmiştir. Bazı Büyükşehir belediyeleri tarafından sağlanan bu hizmetler, giderek yaygınlaşmaktadır.[97]

Çalışmamızın üçüncü bölümünde detaylı olarak inceleyeceğimiz Kocaeli Büyükşehir Belediyesi örneği, belediyelerdeki sosyal politika fonksiyonlarının artışına dair eğilimi ortaya koymaktadır.

2.3.1 Belediyelerin Sosyal Politika İşlevlerine Dair Yasal Çerçeve

1982 Anayasası başlangıç bölümünde, her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine

[97] Ersöz, a.g.m., s. 148-149.

doğuştan sahip olduğu[98] belirtilmektedir. Anayasamızın 5. maddesinde, devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.[99]

1982 Anayasası'na genel manada baktığımızda birçok maddede bireylere medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme, maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisinin tanındığı görülmektedir. Bu durum devletin asli görevleri arasında gösterilmektedir. Anayasamızda devletin bu görevleri;

–Herkes yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.

-Herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir.

-Devlet, maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır.

-Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.

gibi ifadelerle anlatılmaktadır. Görüldüğü gibi 82 Anayasası bireylerin sosyal ihtiyacını karşılama ödevini devlete yüklemektedir.

Konu belediyeler özelinde incelendiğinde ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunun yerel bazda üretilmesi gereken sosyal politikaların belediyeler tarafından geliştirilerek uygulanmasının öngörüldüğü görülmektedir. Yani yasa bireylerin sosyal ihtiyaçlarının karşılanması ve sosyal sorunlarının çözülmesi ödevlerini belediyelere yüklemektedir. Ve bu ödevleri coğrafi ve kent bilgi

[98] Gözler, a.g.e., s. 17.
[99] Gözler, a.g.e., s. 18.

sistemlerini kurmaktan, sosyal donatılar oluşturmaya parklar ve hayvanat bahçeleri yapmaktan eğlence yerleri işletmeye kadar birçok madde ile düzenlemektedir. Yine 5216 sayılı Büyükşehir kanununda da durum bundan farklı değildir. Bu kanunda da belediyeler; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri kurmak; yetişkinler, yaşlılar, engelliler, gençler, kadınlar ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmekle görevlendirilmiştir.

2.3.2 "Sosyal Devlet" İlkesi ve Sosyal Belediyecilik

"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. Türkiye'de ise "Sosyal Devlet" kavramı bu ikisini birleştiren bir anlamı çağrıştırmaktadır. Buna göre sosyal devlet hem sosyal adaleti gerçekleştirmeyi amaçlayan, hem de refahı yaygınlaştırmaya çalışan devlet anlamına gelmektedir.[100]

Sosyal belediyecilik ise, "mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir."[101] şeklinde tanımlanmaktadır.

2.3.3 Sosyal Belediyeciliğin İşlevleri

Sosyal belediyecilik Anayasamızda yer alan sosyal devlet kavramının yereldeki tamamlayıcısıdır. Her ne kadar yerelde sosyal belediyecilik uzun yıllar algılanamamış olsa da son dönemlerde özellikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde

---

[100] Şerife Pekküçükşen, "Sosyal Belediyecilik ve Selçuklu Belediyesi Şefkat Evleri Örneği", **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, 3 Aralık 2004, Çanakkale, s. 459.

[101] Yalçın Akdoğan, "Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik", **Eminönü Bülteni**, Şubat Sayısı, İstanbul, 2002, s.35.

önemini artırmıştır. Sosyal belediyeciliğin işlevleri aşağıda dört ana başlık halinde ele alınacaktır.

2.3.3.1 Sosyalleştirme, Sosyal Kontrol ve Rehabilitasyon

Sosyalleşme, toplumun bir parçası haline gelme; kişinin aile, okul, mesleki örgütler gibi içinde yer aldığı toplumsal kurumların ve genelde yaşadığı kültürel ortamın kendisinden beklediği şekilde davranmayı ve diğer bireylerle uyum içinde yaşamayı öğrenme sürecidir. Bireylerin devletin sosyalleştirme ağının dışında kalmaları birçok soruna sebep olabilmektedir. Bunlar toplumdan dışlanmış, toplumsallaşamamış bireylerin şehirlerde doğurduğu problemler vb.[102]

Belediyeler bu çerçevede bir nevi sosyal eğitim işlevi görebilirler. Zaten evinin bahçesinde hayvan besleyerek, yüksek sesle müzik dinleyerek veya etrafa hoş olmayan koku ve görüntü saçarak çevreyi rahatsız eden vatandaşlarla ilgilenme yetkisi cezai anlamda belediyelere aittir.

İnsanların toplum içinde nasıl davranmaları gerektiği konusunda da belediyelerin eğitici olmaları bu fonksiyonları tamamlayıcı mahiyettedir. Mahalli idareler toplumsal düzenin devamının sağlanmasına yönelik olarak bireye toplumsal beklentilere uygun davranış, kural ve değerler aşılama manasında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görebileceklerdir.

2.3.3.2 Mobilize Etme, Yönlendirme, Kılavuzluk ve Rehberlik Etme

Toplumsal kesimlere yönelik olarak danışmanlık hizmeti verme, onları belli gün ve olaylarda yönlendirme, halka sorunlarını nasıl ve hangi kurumlarla çözebilecekleri konusunda yardımcı olma gibi işlevler belediyelerce yürütülebilmektedir(Tüketici Danışma Merkezleri gibi).[103]

---

[102] Yalçın Akdoğan, **Sosyal Belediyecilik,** İstanbul Dergisi, Mart Sayısı, İstanbul, 1999, s. 35.
[103] Akdoğan, a.g.e., s. 36.

2.3.3.3 Yardım Etme, Gözetme

Mahalli idareler beldelerindeki fakir ve muhtaç vatandaşların bilgilerine kolaylıkla sahip olabilmekte, onların sosyo-ekonomik durumlarını izleyebilmekte, asgari yaşam sınırında olanlara gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi, tekerlekli sandalye gibi yardımlarda bulunabilmektedir. Kış gecelerinde ev ev gezerek, vatandaşın ne yediği, ne yaktığı, öğrenim durumunda olanların ne tür ihtiyaçları olduğu gibi konuları başkaca takip eden bir kurum ve mekanizma da mevcut yapı içinde geliştirilememiştir.[104]

2.3.3.4 Yatırım

Mahalli idareler halkın geçim sıkıntısını gidermeye yönelik olarak köklü tedbirler alamamakla birlikte, kolaylaştırıcı birtakım hizmetlere yönelebilmektedirler. Tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aşevleri, sığınma evleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri bunlardan sadece bazılarıdır. Bu hizmetlere yönelik olarak mahalli idarelerin yatırımlara girişmeleri bir zorunluluk olarak görünmektedir.[105]

2.3.4 Yerel Kamu Yöneticilerinin Sosyal Politikaların Uygulanmasında Üstlendikleri Roller ve Takındıkları Tavırların Önemi

Kamu hizmetlerinin sağlıklı, etkili ve verimli yürütülebilmesi, büyük ölçüde kamu görevlilerinin nitelik ve yeterliliklerine bağlıdır. Bu hizmeti yürütecek kadroların deneyimli olması yönetimde başarıyı sağlayan en önemli öğelerden biridir. Kamu görevlilerinin hukuksal durumlarının bu ilkeler esas alınarak düzenlenmiş olmasına karşın, ülkemizde her iktidar değişikliğinde yönetim görevindeki kamu personeli de değiştirilmek istenmektedir. Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini engelleyen kamu görevlisinin, görevini yapmamış olacağı ve bunun hukuksal sonuçlarına katlanacağı açık bulunduğundan, sıkça yinelenen

[104] Es, a.g.m., s. 50.
[105] Akdoğan, a.g.e., s. 36.

"kendi ekibimle başarılı olabilirim" savının, kamu görevlilerinin siyasal partilerini değil, devletin görevlileri olduğu dikkate alındığında, hukuksal dayanağının olduğundan söz edilmesi olanaksızdır. Kuşkusuz, kamu görevlileri siyasal iktidarların kararlarını uygulamak zorundadır. Ancak, bu kararları uygularken kamu yararları ve yasal kuralla gözetirler. Bu nedenledir ki, kamu görevlileri siyasal yozlaşma, yolsuzluk, adam kayırma ve popülist politikalar önünde bir engeldir. Bu yüzden, kamu görevlilerinin siyasallaştırılmamasının büyük kamu yararı vardır. Kamu yöneticileri bulunduğu bölgenin örf ve âdetlerini de dikkate alarak her dil, her din ve her türlü fikre karşı eşit mesafede durup kamu yararını gözetmek suretiyle âdil bir şekilde hizmet üretmelidir.

2.3.5 Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İlişkiler ve Ortak Sosyal Politika Fonksiyonları

Yerel yönetimler, belirli hizmetlerin sağlanmasını sivil toplum kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirebilmektedir. Bazı alanlarda halkın bilgi, deneyim ve becerisinin harekete geçirilmesinde, sivil toplum kuruluşlarının desteğinin sağlanması çok önemli yararlar sağlamaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler, çeşitli meslek kuruluşları, sendikalar, kooperatif birlikleri, dernekler ve diğer gönüllü kuruluşlarla çeşitli alanlarda işbirliği yapabilmekte ve ortak işler yürütebilmektedir.

Günümüzde bu hizmetler, çevre koruma ve çevresel etki değerlendirmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaplı kamu projelerinde danışmanlık, v.b alanlarda yayılmış bulunmaktadır. Uygun sosyal politikaların oluşturulmasında iki önemli şart bulunmaktadır. Birincisi, gönüllü kimselerin istekli bir şekilde yerel yönetim çalışanları ile birlikte çalışması, ikincisi ise, yerel yönetim çalışanlarının gönüllü kimseleri kendileri açısından bir tehdit olarak görmeyerek onlarla uyumlu çalışmasıdır.[106]

Halk katılımı sağlamak açısından belediye girişimi ile gerçekleştirilmesi mümkün olan programlardan biri; belli konularda kampanyalar düzenlemektir. Belediyeler, sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla tüm kent halkına dönük

[106] Eyüp Zengin, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", **Türk İdare Dergisi**, S. 422, 1999, s. 113.

ağaçlandırma, mahallelere/semtlere park, spor alanı kazandırma, atık kağıt, cam/şişe toplama, temiz kent, ilaç toplama gibi kampanyalara sık sık başvurmakta ve bunları başarı ile uygulamaktadır.[107]

Yerel yönetimler, çevre koruma ve ağaçlandırma konularında ÇETKO, TEMA ve Peyzaj Mimarları Odası gibi kuruluşlarla çalışmalarını sürdürmektedir. Alt yapı düzenleme ve imar planlarında Makine Mühendisleri Odasının katkılarıyla hazırlanan projeleri değerlendirmektedir.

Tüketicinin korunması alanında ise, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının ortak bir çalışması bulunmaktadır. Buna göre Türkiye'de 1995 tarihinde çıkartılan yeni yasa ile kamu kuruluşları, STK ve sendika temsilcilerinden ve yine yasada belirtilen görevleri yerine getirmek üzere reklam kurulu ve tüketicinin sorunlarını çözmek, gereken önlemleri almak üzere, merkezde bir Tüketici Konseyi ile il ve ilçe merkezlerinde Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri'nin kurulması öngörülmüştür. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti'nin, mülki idare amirlerinin ve belediyelerin etkinliğini arttırdığı görülmektedir. Bu heyet Bakanlık, il, ilçe merkezlerinde, tüketiciler ve satıcılar arasında çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla belediyelerle koordineli olarak ve en az bir tane oluşturulmaktadır. Başkanlığı Sanayi ve Ticaret İl Müdürü veya görevlendireceği bir memur tarafından yürütülen bu heyette, Belediye Başkanı'nın personeli arasından görevlendireceği bir üye, Ticaret ve Sanayi Odası ile Esnaf ve Sanatkarlar Odalarının görevlendireceği bir üye ve tüketici örgütlerinin seçecekleri bir üye olmak üzere beş kişi bulunmaktadır. Bu heyetin vereceği kararlar Tüketici Mahkemelerinde delil olarak kabul edilmektedir.[108]

Yerel Yönetimler ve STK'ları bir araya getiren en önemli faaliyetlerden biri de Demokratik Kent Kurultayı (Genişletilmiş Kent Meclisi)dır. Bu kurultayın temel amacı, yönetime halkın katılımının sağlanması olmakla birlikte, mevcut yerel yönetim sisteminin bilinen yetersizliklerini aşabilmek, kuruluşları ve semt temsilcileri aracılığıyla doğrudan halkın ihtiyaçlarını belirleyip, çağdaş belediyecilik

---

[107] Selçuk Yalçındağ , "Belediyelerde Halk Katılımı", **Türk İdare Dergisi**, S. 424 ,1999, s. 66.
[108] Fikri Gökçeer, "Devlet ve Belediyeler Açısından Tüketicinin Korunması", **Türk İdare Dergisi,** S. 407, 1995, s. 44.

açısından çözümler bulabilmek, belediye imkansızlıklarını halk katılımı ve yaratılacak kent imecesi ile aşabilmek; kısacası daha yaşanılır, çağdaş ve dayanışma içinde bir kent oluşturabilmek en belirgin amaçları arasındadır. Kurultaya muhtarlar, bölge temsilcilikleri, STK'ların temsilcileri, resmi kurumların müdürleri, üniversite ve okul temsilcileri katılabilirler. Kurultayın gündemi, katılımcıların gelen öneriler doğrultusunda oluşturulur. Kurultay görüşmeleri ve kararları daha sonraki çalışmalara ışık tutar ve halkın bilinçlenmesini sağlar. Toplantıların düzenlenmesinde belediye önderlik yapmakla birlikte çoğunlukla sivil toplum kuruşlarıyla geniş ölçüde işbirliği yapılmaktadır. Bu ilişkiler bağlamında bu gruplar, kentin tümünü ve genel kamu yararını ilgilendiren görüşleri ve talepleri belediyeye yansıtmaları yanında, doğrudan temsil ettikleri kesimlerin çıkarlarını belediye nezdinde savunma işlevi de üstlenmektedir.[109]

2.3.6 Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları'nın Birbirlerinden Beklentileri

Yerel yönetimler, yaptıkları çalışmalarda STK'lardan destek beklemektedirler. STK'ların oluşturulan Kent Kurultayına önem vermeleri ve kurultaylara katılarak görüş bildirmeleri, yerel yönetimler için önem taşımakta ve yaptıkları faaliyetlere ışık tutabilmektedir. Etkili ve verimli hizmet üretemeyen yerel yönetimleri bu durumdan kurtarmak ve kıt kaynaklardan daha etkin bir şekilde faydalanma yollarından birisi de bu hizmetlerin bir kısmının hemşeriler tarafından gönüllü kuruluşlar ve gönüllü katılım yoluyla üretilmesidir.[110] Bu anlamda belediyelerden beklenilen ise; kent halkının taleplerini karşılamaları, merkezi yönetim ile ilişkilerini sivil toplum kuruluşlarına destek olacak şekilde kullanmaları, yetkili olmadıkları konularda sivil toplum kuruluşları ve öteki gönüllü katılım odaklarını harekete geçirerek sivil örgütlenme ve yardım-destek kampanyaları aracılığıyla istenen etkinliklerin ve hizmetlerin yapılmasında örgütleyici ve destekleyici olarak işlev yapmalarıdır.[111]

---

[109] Selçuk Yalçındağ, "Belediyelerde Halk Katılımı",**Türk İdare Dergisi**, S. 424, 1999, s. 63.
[110] Zengin, a.g.m., s. 123.
[111] Yalçındağ, a.g.m., s. 55.

Belediyecilikte halk katılımından istenen sonuçların elde edilebilmesi bağlamında da belediye hizmetlerinin saydam olması beklenmektedir. Saydamlıktan anlaşılması gereken iki konu vardır: Birincisi, belediyenin kararlarına ve uygulamalarına ilişkin her türlü bilgiye ve belgelere ulaşma olanağının, kentlilere ve basın kuruluşlarına sağlanması, ikincisi ise, belediyede yapılacak toplantılara bireylerin de katılımının sağlanmasıdır.

Yerel yönetimlerin ve Sivil Toplum Kuruluşları'nın birbirleriyle iyi ilişkiler içerisinde olmaları onların işlerini daha da kolaylaştıracaktır. Yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının çeşitli projeleri vardır. Birinde teknik olanaklar, maddi olanaklar varken, diğerinde insan kaynağı vardır. Bu unsurlar birbirlerini tamamladıklarından biri diğerinden vazgeçemez.

Zaman içinde insan ihtiyaçları değiştikçe, bireyler ve gruplar tarafından başlatılan gönüllü örgütlenmeler değişik görünümler almaya başlamıştır. Dünyanın her tarafından gruplar, içinde kendilerinin de katılımcı olacakları ve gelişmesini arzu ettikleri bir sivil toplumun yapı taşlarını oluşturacakları kurumlar meydana getirmektedirler. Artık amaç sadece hayır yapmak değil, kitleleri etkileyen ortak sorunları dile getirmek, bu amaçla kamu üzerinde makul bir baskı oluşturmak ve alternatif konularda uzmanlaşarak kalkınmada katılımcı bir rol oynamaktır.[112]

2.3.7 Yerel Gündem 21 Oluşumunun Sosyal Politika Açısından Önemi

1992 yılında Rio de Janerio'da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın bir ürünü olan G21, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir gelişme" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesi olan bir eylem planı,[113] yerelde mevcut tüm aktörlerin ortaklığı temelinden yola çıkan ve bu ilişkiler sisteminde yerel yönetimleri kilit kurumlar olarak benimseyen bir doküman[114] olarak tanımlanmaktadır.

---

[112] Zengin, a.g.m., s.122.
[113] Gündem 21, www.ıula-emme.org/yg21/index/.htm / 10.11.2006.
[114] Alegre, a.g.e., s.9.

G21, yeni yüzyılın gündemini oluşturmayı amaçlamakta, içerdiği 40 bölüm ile, bu yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesine yönelik eylem planlarını tanımlamaktadır. G21, amacın vazgeçilmez bir yöntemi olarak, "küresel ortaklık" kavramını gündeme getirmektedir. Bu kavramla birlikte, tüm dünyada geleneksel yönetim anlayışı, yerini, yönetişim yaklaşımına bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım kapsamında, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, diğer yerel aktörler, merkezi yönetimlerle uluslararası topluluğun ortakları olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Rio Konferansını takip eden tüm zirveler, söz konusu küresel ortaklık kavram ve ilkelerini pekiştirici bir işlev görmüştür.

G21, ulusal stratejilerini sürdürebilmeleri için hükümetlere çağrıda bulunurken, geçmişten farklı biçimde gönüllü kuruluşlar ile halkın işbirliğinin gerekliliğini de belirtmekte ve sivil topluma da bir rol tanımlamaktadır. G21'in temel yaklaşımı, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin, daha fazla yetki devri anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler üzerine bina edilmektedir.

Kısaca, G21'de "toplumsal uzlaşma olmadan sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılamaz" görüşü ağırlık kazanmaktadır.[115] 1972 yılında Stockholm'de düzenlenen BM İnsan Çevresi Konferansı'ndan itibaren, 1976 yılında Kanada'nın Vancover kentinde yapılan ilk Habitat toplantısına kadar hızla büyüyerek gelen sorunlara çözüm aranırken tek özne devletler olmuştur. Ancak 1987 yılında BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan "Ortak Geleceğimiz Raporu"yla birlikte ortaya çıkan sürdürülebilir kalkınma kavramı ve katılıma verilen önemle başlayan; 1992 yılında Rio'da yapılan konferansta G 21 ile sorunların çözümünde sadece devleti içeren tek özne yerine, hükümetler, iş adamları, ticaret birlikleri, bilim adamları, vatandaşlar, hükümet dışı kuruluşların da içinde bulunduğu

[115] Yerel Gündem 21, 1999:2 ; Yerel Gündem 21 Bülteni A. A. Arar, "Yerel Gündem 21, www.mfa.gov.tr/turkce/grupe/ues-6/yerelgundem21.htm / 10.11.2006.

çok taraflı görev ve sorumluluk üstlenen gruplardan yardım alınması öngörülmüştür.[116]

Bu kapsamda önemli bir araç olarak öne sürülen YG21 ise "yerel düzeyde G2l'in hedeflerine ulaşmasını amaçlayan ve temel hedefin yine yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması olan katılımcı, çok sektörlü bir süreç" olarak tanımlanmaktadır.[117]

Yönetişim, YG21 çerçevesinde "yapabilir kılma" ilkesiyle bağlantılı olarak, aktörlerin eylemlerinin, ilkelerle belirlenen nitelikte gelişmelerinin gerçekleştirebilmesi için ihtiyacı olduğu yönlendirme olarak ifade edilirken, kavram, "toplumla yönetimin yeni bir ilişki kurma biçimi"[118] olarak tanımlanmıştır. Toplumu yönlendirmede sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına, çok aktörlü bir sistemin birlikte yönlendirme sürecine işaret eden[119] bu ilkede merkezi bir yönetim yerine, yerinden ve o yerde yaşayanların katılımcılığını ve sahiplenmesini içeren bir beraber yönetim ortaklığından söz edilmektedir.[120]

Yönetimden "yönetişim"e geçişin gerekçeleri ise, "hiyerarşik, tepedenci, emredici, 'ben bilirim'ci, köstekleyici yapılanma yerine, yönlendirici, destekleyici, 'yapabilir kılıcı', yatay, saydam, hesap vermeye ve demokratik denetime açık, tabana dayalı, gücünü halktan alan, yerel ve katılımcı politikalar, kurumlar ve yeni bir ilişkiler sisteminin geliştirilmesi"[121] ifadeleriyle açıklanmaktadır. Bu yeni yaklaşımın kapsamında yerel yönetimler, STK'lar ve diğer yerel ilgi grupları, uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler tarafından "ortaklar" olarak görülmeye başlanmıştır[122]

---

[116] Gündem 21 Yerel Gündem Haber Bülteni 1999, Habitat II, www.satko.com.tr/doga /TGN21 / 11.11.2006.
[117] Yerel Gündem 21, 1999 Yerel Gündem Haber Bülteni, s.2.
[118] Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı,** Habitat II., Kent Zirvesi Yayınları, 1996, s. 80.
[119] Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, a.g.k., s.. 80.
[120] Zerrin Toprak Karaman, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **Türk İdari Dergisi**, 2000, s. 44.
[121] Gündem 21, www.ıula-emme.org/yg21/index/.htm / 11.10.2006.
[122] Yerel Gündem 21, Yerel gündem bülteni, 'Gündem 21:2, www.ıula-emme.org/yg21/index/.htm/ 11.10.2006.

Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde (WSSD), yerel yönetişim, sürdürülebilir gelişmeye ulaşmada temel araç olarak tanımlanmıştır. Hatta uygulama planında, YG21 programlarına ve bunlarla ilgili girişimlere ve ortaklıklara sürmekte olan desteğin güçlendirilmesi konularında yerel yönetimlerin ve yerel paydaşların rolleri ve kapasitelerinin geliştirilmesi yer almıştır.

Yerel yönetişimin inandırıcılığı ve uygulanabilirliği ile ilgili olarak bazı çekincelerin varlığının altı çizilmektedir. Bunlar, yönetilmekten yönetişime geçişin kolay ve hemen kabul görecek bir olgu olmayışı, yeterli bir toplumsal sindirme, öğrenme ve deneyim sürecinin yaşanması ve toplumun bu anlamda örgütlenmesinin gerektiğidir.[123] Nitekim henüz uygulamadan çok kavramsal boyutun üzerinde tartışılmaya devam edilmektedir. Bu bağlamda "yönetişim anlayışına dayalı bir demokrasiyi geliştirme projesi" olarak tanımlanan[124] YG21 sürecinin, yerel yönetişimin belirtilen bu sorunlarını aşabilmede yardımcı olması beklenmektedir.

Katılımcılığın temel amaçlardan biri olarak vurgulandığı projede yönetişim kavramı eşliğinde herkesin yerel düzeyde bilgi sahibi olacağı ve karar süreçlerine ortak olacağı gibi bir tablo çizilse de, uygulamada bu, on yıllık süreç içerisinde sağlanamamış olup, üçüncü aşama ile birlikte sağlanıp sağlanamayacağını ise zaman gösterecektir. Nitekim, Malmö Bildirgesi'nde, Rio stratejilerinde yapılmak istenen değişikliklerde, çevre-kalkınma stratejilerinin, öncelikle küresel-ulusal-yerel düzeylerde özel sektör öncülüğünde tanımlanması öngörülmektedir.[125] Kararların özel sektör öncülüğünde verilmesini kararlaştıran bu yaklaşım, katılımcı sürecin uygulamalardaki yönünü ve kimlerin katılımının öncelikli olacağını belirlemektedir. Katılım, yalnızca özel sektörün katılımıdır. Özel sektör, hem ortaklardan biridir, hem de STK kimliği ile ikinci ortağın da içindedir.

---

[123] Habitat II. www.satko.com.tr/doga /TGN21 / 15.11.2006.
[124] Koral Göymen, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2000, s.11.
[125] Çevre ve Yerel Yönetimler", 2001 erişim, www.yerelnet.org.tr/uluslaarasi/ birlesmismilletler.php.1 / 14.11.2006.

2.3.8 Türkiye'de Yerel Gündem 21 Uygulamaları

Günümüzde üç aşamadan oluşan YG21'in birinci aşaması olan 'Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi", yerel yönetişimin güçlendirilmesine yönelik olarak ve belirtilen bu hedeflere ulaşabilmek amacıyla, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) tarafından Bursa Büyükşehir Belediyesi ile işbirliği içerisinde geliştirilmiştir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Daimi Temsilciliği ve UNDP Capacity 21 Programının çatısı altında ve desteğiyle gerçekleştirilen proje, Eylül 1997 içerisinde UNDP ve T.C. Hükümeti tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir.[126]

Yaklaşık iki yıllık bir uygulama dönemi sonunda tamamlanan proje için iki temel hedef belirlenmiştir. Bunlardan birincisi ülke ölçeğinde YG21'in ve yerel "yönetişim" üzerindeki etki ve sonuçlarının tanıtımı ve yaygınlaştırılmasını ele alırken, ikincisi proje ortağı kentlerde yapılacak çalışmalar üzerinde yoğunlaşmıştır.[127]

Türkiye'de YG21'lerin örgütlenmesi, belediyelerin çatısı altında kurulan YG21 müdürlükleri ile oluşturulmuştur. İçeriğinde ise, oluşturulan kent konseyleri, çalışma grupları, genel sekreterlik, kadın platformları ve gençlik konseyleri yer almakta ve bu gruplar çerçevesinde çalışmalar yürütülmektedir. Kent konseyleri, kentin tüm bileşenlerini temsilcilik düzeyinde bir araya getiren ve geniş katılımlı toplantılar yapmayı hedefleyen bir düzenlemedir.

Çalışma grupları, gönüllülük temelinde, çalışma alanları konusunda sınıflandırma yapılarak, ihtiyaca göre ve sayıları kentten kente değişen gruplardan oluşturulmaktadır. Bu grupların hedefleri ise kendi alanları ile ilgili konularda var olan sorunları tespit etmek ve çözmeye çalışmaktır. Kadınlar ve gençlerden oluşan grupların etkin olmadığı düşünülmekte ve bu grupların daha etkin olması için çalışmalar yapılmaktadır.

---

[126] Türkiye'de Yerel Gündem, www.deu.edu.tr /gundem21/proje1 / 10.11.2006.
[127] Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesi" www.deu.edu.tr /gundem21/proje. / 10.11.2006.

Genel sekreterlik, YG21 oluşumunun bütün koordinasyonunun sağlandığı bir birim olup, bazı uygulama örneklerinde kent konseyi tarafından seçilirken, çoğu küçük ölçekli bazı kentlerde belediye başkanları tarafından, çoğunlukla üst düzey yerel yöneticiler arasından belirlenmektedir.[128]

Birinci aşamanın sonuçlanmasından sonra, 2000 yılı başlarında yapılan Proje Ortakları Birinci Aşama değerlendirilmesinde bazı belediyelerde bilgilendirme toplantısı dışında çalışma yapılamazken, bazı belediyelerin çalışmaları başarılı olarak değerlendirilmiştir.

Projenin üçüncü aşaması, "Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla Bin Yıl Bildirgesi Hedefleri ve WSSD Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi" olarak adlandırılmış ve 12 Kasım 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak uygulanmaya başlanmıştır. Projede YG21, diğer mevcut faaliyetlerin uzayıp giden listesi içerisindeki sıradan bir başka yerel program veya proje değil, yerel yönetişimin tüm alanlarını kapsayan ve kucaklayan ana süreç niteliğinde görülmektedir. Bu sorunlar nedeniyle proje ortaklarının arttırılmasında bazı kriterler belirlenmiştir. Bu bağlamda, başvuruda bulunmuş olan yerel yönetimlerin ortaklığının iller ve YG21 çalışmalarını olgunlaştırmış, sınırlı sayıda ilçe ile sınırlı tutulması, belde belediyelerinin ise kendi YG21 süreçlerini, ilgili ildeki daha büyük ölçekli YG21 ortaklarının desteğiyle yürütmesi kararlaştırılmıştır.[129]

Bu aşamada YG21 programının ana hedefi "Sivil toplumun karar alma süreçlerine katılması ve yerel yatırımları etkilemesi yoluyla, yerel yönetişimin güçlenmesini sağlamak" olarak ifade edilmiştir. Yerel yönetimler, kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları üçgeninde yerel karar alma süreçlerini oluşturarak, yerel yönetişim sürecini geliştirmektedir.[130]

---

[128] Türkiye'de Yerel Gündem 21, www.la21turkey.net /10.11.2006.
[129] Yerel Gündem 21 Programı, www.la21turkey.net/modules.php / 10.11.2006.
[130] Türkiye'de Yerel Gündem 21., www.la21turkey.net /10.11.2006.

YG21 programının öncelikleri, yönetişim ağının her düzeydeki proje ortakları arasında deneyim ve bilgi paylaşımının artırılması amacıyla sürdürülmesi, YG21'in kurumsallaştırılması için gerekli yapı taşlarının döşenmesi için uygun bir yasal çerçeve oluşturulması, Hükümet ve TBMM tarafından sahiplenilmesi, yönetişim ilkesinin yaşama geçirilmesi ve merkezi yönetim kuruluşlarının program öncelikleri içerisinde yer almasının teşvik edilmesi, YG21 konusunda duyarlılık düzeyinin artırılması, belediyeler ve YG21 planları arasında bağlantı kurulmasının sağlanması, özel sektörün katılımının artırılmasını ve öncelikle yerel projelerin uygulanması için kaynaklara ulaşım kanallarının geliştirilmesi, biçiminde sıralanmıştır.[131]

Yerel Gündem 21 Türkiye Programı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) tarafından dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiş ve BM, bu programı "en iyi uygulama örneği olarak, 26 Ağustos - 4 Eylül 2002 tarihleri arasında Johannesburg'da yapılan Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi'nde tanıtmıştır.[132] Ancak programın çeşitli sıkıntıları vardır ve bu sıkıntılardan bir kısmı 19 Nisan 2002 günü programı en iyi uygulayan belediyelerden Bursa Büyükşehir Belediyesi eşgüdümünde yapılan durum değerlendirmesinde dile getirilmiştir. Bunlardan en önemlisi, 'katılımcılık' niteliği vurgulanan YG21'in, katılımı beklenen halka tanıtılmasında ve anlatılmasında güçlükle karşılaşılmasıdır.[133] Diğer yandan, kaynak konusunun, BMKP'nin siyasi ve teknik desteği yanında mali desteğinin daha ne kadar süreceği hususundaki belirsizliklerin de programı olumsuz etkilediği ifade edilmektedir. Bu durum, programla ilgilenen yeni ortakların katılımının gecikmesine yol açmaktadır.[134]

YG21 uygulamalarında katılım genellikle karar alımına katılım olarak değil, ilgili projenin bundan etkilenecek insanlara anlatılması şeklinde algılanmaktadır. Dolayısıyla buradaki algılanış şekliyle katılımın amacı, görüş birliği sağlanarak ilgili projenin uygulanabilmesini sağlamaktır. Halbuki yapılan işten etkilenen insanların karar alımına katılmaları ilgili kurumun yaptığı işten bu kişilerin

[131] Türkiye'de Yerel Gündem 21, www.la21turkey.net / 11.11.2006.
[132] Türkiye'de Yerel Gündem 21, www.la21turkey.net / 11.11.2006.
[133] Bursa Büyükşehir Belediyesi, Yerel Gündem 21, **Geleceğin Yerel Yönetim Modelleri**, Bursa, 2000, s. 28-29.
[134] Bursa Büyükşehir Belediyesi, a.g.m., s. 28-29.

anlamlı bir pay almalarını sağlar ve ancak bu şekilde yapılan paylaşım olabilir. Ülkemizdeki uygulamalara bakıldığında katılım, hala halk tarafından sadece genel ve yerel seçimlerde oy kullanmakla sınırlı olarak görülmekte ve uygulanmaktadır.

Günümüzde var olmayan işbirliği, yeni yasaların da desteğiyle, kentsel düzeyde yaratılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, bireylerin kendilerine ya da küçük gruplara çıkar sağlamak istemesi, partizanlık, sorunların farkındalık düzeyinin düşüklüğü, sürekli üzerinde durulan kaynak yetersizliği, personel alımında liyakat ilkesinin gözetilmemesi gibi sorunlar çözülmeden yerel yönetişim kavramı çerçevesinde hedeflenen ortak karar alma ve üretim sürecine geçilemeyecektir.

Diğer bir sorun ise, YG21'lerin belediye çatısı altında örgütlenen projeler olup, bağımlı bir görünümleri olmasıdır. Bunun en önemli kanıtı ise, kent konseylerinin genel sekreterliğinin erki temsil eden kişilerden oluşturulmasıdır. Türkiye'deki uygulamalara bakıldığında, YG21'lerin öncelikli olarak yerel halk tarafından yeterince tanınıp sahiplenilmediği söylenebilir. Bunun yanı sıra, kent konseyleri ve çalışma gruplarının işleyişine bakılacak olursa, kentin geleceğine ilişkin, kabarık bütçeli ve çoğunlukla ihale ile yaptırılan işlerde sisteme dahil edilmedikleri, karar düzeneklerinin yine belediye başkanlığı düzeyinde işletildiği görülmektedir.

YG21 uygulamaları arasında rekabetin hakim kılınmaya çalışılması bir diğer sorun olarak görülmektedir. Özellikle projeyi uygulayıcı belediyelerin birbiri ile dayanışma içinde sorunları paylaşarak, çözüm önerileri öne sürmeleri gereken bir süreç yürütmeleri gerekirken, aynı kent içinde birbirinden bağımsız ve yarışmacı bir zihniyetle birden fazla projenin yürütüldüğü örnek uygulamalar görülmektedir. Bu yarışmacı mantık, belediyelerin birbiri ile dayanışma içinde çalışmasının sağlanmasına yönelik çabaların önünde önemli bir engeldir.[135]

IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), tarafından oluşturulan internet adresinde YG21 uygulamaları tarafından yapılan işlere ve etkinliklere bakılacak olursa, yapılanların

[135]Yerel Gündem 21 Programı, www.youthforhab.org.tr, / 11.11.2006.

temel birkaç başlık altında toplanabileceği görülecektir. Bunlar: kültür ve sanat etkinlikleri, kent konseyleri ve çalışma grupları etkinlikleri, kurslar, konferanslar ve bilgilendirme toplantılarından oluşan eğitim çalışmaları, spor etkinlikleri, tarihi eser restorasyonu ve koruma çalışmaları gibi etkinliklerden oluşmaktadır. Program, yapılan çalışmalar dikkate alınarak değerlendirildiğinde, küçük gruplar halinde ve yerel ölçekte ekonomik ve politik anlamda çok önem taşımayan konularda olumlu çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmaların, halkın sosyal yaşama katılması anlamında yararlı sonuçlar doğurabildiği de söylenebilir. Ancak, programın hedefleri dikkate alınarak bir değerlendirme yapıldığından YG21'lerin hedeflerine ulaştığı en azından Türkiye'de yaşanan 10 yıllık bu süreç için söylenemeyecektir.[136]

[136] Cevat Geray, **'Kamu Yönetimi Açısından TKB Uluslararası Bursa Buluşması: Günümüzde Kültürel Mirasın Korunmasına ve Gelişmesine Yönelik Politikalar- Yerel Yönetişim**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003, s. 256.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARI

Türkiye'deki belediyeler incelendiğinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin sosyal politika uygulamaları anlamında başarılı olduğu söylenebilir. Ancak bununla beraber Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin sosyal politika uygulamalarındaki mevcut durumunun idealden uzak olduğu da bir gerçektir. Çalışmamızın bu bölümünde Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin sosyal politika uygulamalarını ele alacağız.

3.1 KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GENEL YAPISI

Kendi adını taşıyan körfezin doğu yanında yer alan Kocaeli, Asya ve Avrupa kara ve demiryolları üzerinde kurulmuştur. Ankara´ya 345 km., İstanbul´a ise 115 km. uzaklıktadır. Kocaeli ilinin merkez ilçesi olan İzmit, bir kıyı kentidir.

Kocaeli'nin yüzölçümü 3626 km^2´dir. Kent 40°-41° kuzey paralelleri ile 29°-31° doğu meridyenleri arasında bulunmaktadır.

Jeolojik ve coğrafi yapı açısından güneyde İzmit Körfezi, kuzeyde ise dik yamaçlarla sınırlanmış olan il, doğu ve batı yönlerine yayılan dar bir yerleşim alanına sahip olmakla birlikte 1955-1960´lardan sonra artan sanayileşme sonucu hızlı bir nüfus artışına sahne olmuştur. Bunun sonucu olarak 1990 yılı sayımına göre km^2´ye 258 kişinin düşmesiyle, nüfus yoğunluğu yüksek kentlerimizden biridir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin sınırları ilin tamamını kapsar ve 1 milyon 226 bin nüfusa sahiptir. 17 Ağustos 1999´da meydana gelen deprem nedeniyle önemli nüfus hareketleri yaşanmıştır.[137]

Ilıman bir iklime sahip olan İzmit'te, Akdeniz iklimi ve Karadeniz iklimi arasında bir geçiş olduğu söylenebilir. Arazi yapısının dik yamaçlara sahip olması nedeniyle, % 5 eğime sahip olan düzlükler az yer tutmaktadır. Kentin yerleşmiş olduğu alan ise geniş düzlüklerden mahrum, dar ve kıyıya paralel uzanan bir banttır. Topografya koşulları kenti birbirine benzemeyen iki büyük kısma ayırmaktadır.

[137]Kocaeli İlinin Coğrafi Konumu, www.kocaeli.gov.tr, / 20.11.2006.

Birinci kısım, meyilli yamaçlar üzerinde dar ve yokuşlu sokakların bulunduğu ve genellikle eski mahallelerin yer aldığı kesimdir.İkinci kısım ise, düzlük alana yayılmış büyük binaların bulunduğu, kara ve demiryolunun içinden geçtiği, aktif iş merkezlerinin yer aldığı alanlardır. Kocaeli genelinde Dünya Bankası ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yapılması planlanan 7804 kalıcı konuttan 4732´si tamamlanmış, diğerlerinin de inşaatı bitmiştir. Diğer bir önemli konu ise, kentin 1. derece deprem bölgesi olmasıdır.[138]

Kocaeli sınırları içerisinde 45 belediye 245 köy bulunmaktadır. En çok belediye ve köy İzmit Merkez sınırları içerisinde yer almaktadır. Nüfus sayısı ve nüfus yoğunluğu açısından Kocaeli'nin en büyük ilçesi Gebze ilçesidir. 17 Ağustos 1999'da meydana gelen büyük deprem sonrasında Gölcük ilçesinde nüfus artışı düşmüştür. Aşağıdaki tabloda Kocaeli il sınırları içerisindeki ilçelere göre belediye ve köy dağılımları, nüfus yoğunlukları ve nüfus artış hızları gösterilmektedir.

Tablo 3.1. Kocaeli Belediyeleri

İLÇESİ	BELEDİYE SAYISI	KÖY SAYISI	YÜZÖLÇÜMÜ (Km^2)	TOPLAM NÜFUSU	NÜFUS YOĞUNLUĞU	YILLIK NÜFUS ARTIŞ HIZI (Binde)
İZMİT MERKEZ	21	70	974	303034	383	19,26
DERİNCE	1	7	223	97283	436	33,64
GEBZE	6	22	604	421932	699	49,53
GÖLCÜK	7	20	199	107615	541	-3,46
KANDIRA	1	90	933	52418	56	4,77
KARAMÜRSEL	6	20	258	48508	188	18,91
KÖRFEZ	3	16	314	105295	335	23,00
TOPLAM	45	245	3505	1206085	344	27,04

Kaynak: www.kocaeli.bel.tr / 10.11.2006

[138] http://www.kocaeli.bel.tr/tr/6tn.asp?islem=incele&id=73 /10.11.2006.

3.2 KOCAELİ VE SOSYAL HİZMETLER

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal politikalarına geçmeden önce Kocaeli ilinde sosyal politika uygulamalarına katkı sunabilecek belediye dışındaki kurumların sosyal kapasitesini incelemekte fayda vardır. Bu anlamda aşağıda Kocaeli Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlaşma Vakfının sosyal faaliyetleri ve kapasiteleri incelenmiştir.

3.2.1 Kocaeli İlinde Sosyal Hizmetlerin Kapasitesi

Coğrafi büyüklük olarak ülkemizin en küçük illerinin başında yer alan Kocaeli, yaşama dair diğer tüm parametrelerde genel ortalamanın çok üzerinde bir potansiyele sahiptir. Özellikle sanayileşme süreci içerisinde yakaladığı düzey; ekonomik, sosyal, kültürel vb. parametrelerde ilin demografik yapısının temel belirleyicisi olmuştur.

Kocaeli'nin toplumsal yapısına dair bazı veriler incelendiğinde sosyal hizmetler bakımından yapı ve ihtiyaçlar görülebilir. Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre, kilometrekareye düşen kişi sayısı 1927 yılında yaklaşık 35 iken, 2000 yılında 334'e yükselmiştir. Kocaeli'nin ortalama hane halkı büyüklüğü azalmaktadır. 1955 yılında ortalama hane halkı büyüklüğü yaklaşık 6 kişi iken, 2000 yılında 4,2 kişiye düşmüştür. Son 73 yılda Türkiye nüfusu yaklaşık 5 kat artış gösterirken bu oran Kocaeli'de 4 kat olmuştur. 1927 – 2000 döneminde Kocaeli nüfusu sürekli artış göstermiştir. Yıllık nüfus atış oranının en yüksek olduğu dönemler 1985-1990 yılları arasındadır. 1927 yılında Kocaeli'de % 17 olan şehirde yaşayan nüfus payı 1935 yılından sonra sürekli artış göstermiş, 1990-2000 döneminde ise % 62'den % 60'a düşmüştür. 1935 yılında Kocaeli ilindeki nüfusun % 76'sı bu ilde doğmuştur. 2000 yılında bu oran % 45,3 'tür. Kocaeli ili dışında doğanlar içinde en yüksek payı olan iller sırasıyla İstanbul, Sakarya ve Erzurum'dur. 2000 yılında, hem kadınların, hem de erkeklerin yarısı 26 yaşından küçüktür. 2000 yılındaki nüfus piramidi incelendiğinde, yaşlara göre dağılım gelişmiş ülkelerdekine benzer bir yapı arz etmektedir. 2000 yılında Kocaeli'de okur-yazarlık oranı erkeklerde % 96,6, kadınlarda % 87,1'dir.[139] Yıllar itibariyle eğitim düzeyinde sürekli bir artış trendi

[139] Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, Ankara, 2000, s. 152.

mevcuttur. 1960 yılında doğurgan çağda her 1000 kadına 627 çocuk düşerken, 2000 yılında aynı oran 318'dir. Kadın başına düşen çocuk sayısı son 40 yıl içinde yaklaşık % 49 azalmıştır. 1967 yılından günümüze kadar olan dönemde bebek ölüm hızı ülke genelindeki yapıya benzer şekilde azalmaktadır. 1967 yılında 1000 canlı doğumdan yaklaşık 137'si bir yaşını doldurmadan ölürken, 1997 yılında 1000 canlı doğumdan 42'si bir yaşını doldurmadan ölmüştür. İşgücüne katılma oranı 1980-2000 döneminde erkek nüfus için azalma, kadın nüfus için artma eğilimi göstermiştir. Kocaeli ilinde istihdam edilenlerin sayısı 1980-2000 döneminde sürekli artmıştır. Kocaeli ilinde işsizlik oranı % 8,3' tür. 2000 yılında işgücüne dahil olmayan nüfusun yaklaşık % 68' ini kadın nüfus oluşturmaktadır. İşgücüne dahil olmayan nüfus içinde emeklilerin oranında 1980-2000 döneminde her iki cinsiyet açısından da artış görülmektedir. Özürlü nüfus yapısı (görme özürlü, işitme özürlü, konuşma özürlü, fiziksel özürlü, zihinsel özürlü, diğer, birden fazla özrü olanlar ve bilinmeyen parametrelerinde) 11883 erkek ve 7611 kadın olmak üzere toplam 19494 özürlü kişi tespit edilmiştir.[140]

Ülkemizde yapılan genel nüfus sayımlarından elde edilen verilerin "mevcut durumu" en doğru şekliyle ortaya çıkaramadığına dair ciddi eleştiriler mevcuttur. Örneğin özürlü sayısı konusunda ifade edilen rakamların dünyada bu alanda kabul edilen ortalamanın çok altında çıkmış olması bile bu anlamda ileri sürülen eleştirileri haklı çıkarmaktadır. Gerçi ülkemizde ailelerin "özürlüsünü saklama" gibi bir eğilim içinde oldukları bilinmekle birlikte, gerçek rakamlar elde edilen rakamlar bu eğilimden kaynaklanan eksikliğin çok üzerindedir.

Herhangi bir toplumsal yapıda geliştirilecek sosyal projelerin temeli "demografik veri tabanıdır." Ülkemizin bu alandaki eksikliğini bir an önce çözmek gibi yaşamsal bir sorunu olduğunu rahatlıkla ifade edebiliriz. Her şeye rağmen mevcut veriler yapılacak projeksiyonlar için genel bir çerçeve sunmaktadır. Kocaeli'nin sosyal hizmetler kapasitesini ilgili kamu kurumları ve sivil inisiyatifler bağlamında ayrı ayrı ele alacağız.

[140] Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, Ankara, 2000, s. 153.

3.2.1.1 Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü Faaliyet Alanları

Kocaeli Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, korunmaya muhtaç çocuklara götürülen hizmetler, koruyucu aile hizmetleri, evlat edindirme hizmetleri, özürlülere yönelik hizmetler, yaşlılara yönelik hizmetler, toplum merkezleri, prefabrik mevcut kreş ve gençlik merkezleri hizmetleri, özel kreş ve gündüz bakımevi hizmetleri, özel rehabilitasyon merkezleri hizmetleri, sosyal yardım hizmetleri, sokak çocuklarına yönelik hizmetler, aile danışma ve rehabilitasyon hizmetleri gibi sosyal hizmet alanlarında faaliyetler göstermektedir.

Kocaeli Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü bünyesindeki kuruluşların kapasite, mevcut ve personel durumu aşağıdaki gibidir:[141]

- 0-15 Yaş Gazi Vakfı Gazanfer Bilge Çocuk Yuvası, 120 kapasiteli olan kurumda halen 124 korunmaya muhtaç çocuğa 21 kadrolu, 31 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.
- 7-12 Yaş Yarımca Fuat Köprülü Çocuk Yuvası, 80 kapasiteli olan kurumda halen 77 korunmaya muhtaç çocuğa 21 kadrolu, 12 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.
- Alman-Türk Vakfı Saraylı Çocuk Yuvası, 84 kapasiteli olan kurumda halen 91 korunmaya muhtaç çocuğa 8 kadrolu, 30 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.
- SHÇEK-Bekirpaşa Belediye Başkanlığı Kassel Çocuk Köyü, 112 kapasiteli kurumda halen 91 korunmaya muhtaç çocuğa 10 kadrolu, 20 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.
- 13-18 Yaş 75.Yıl Cumhuriyet Yetiştirme Yurdu, 64 kapasiteli olan kurumda halen 84 korunmaya muhtaç çocuğa 23 kadrolu, 3 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.
- Kocaeli Huzurevi, 110 kapasiteli olan kurumda halen 91 yaşlıya 18 kadrolu, 17 özel hizmet alımı personel ve iki ek ders karşılığı hemşire ile hizmet verilmektedir.

---

[141] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Müdürlüğü Değerlendirme Raporu, Kocaeli 2006, s.13.

- Gazeteciler Cemiyeti Hikmet Memduh Kızılağaç Huzurevi, 41 kapasiteli olan kurumda halen 33 yaşlıya 9 kadrolu, 10 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.

- SHÇEK-Gölcük Belediyesi Huzurevi, 50 kapasiteli olan kurumda halen 27 yaşlıya 4 kadrolu, 11 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.

- Türk Anneler Derneği Akmeşe Zihinsel Özürlüler Rehabilitasyon Merkezi, 40 kapasiteli olan kurumda halen 18 yaş ve üzeri 38 zihinsel özürlü yetişkine 6 kadrolu, 9 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.

- Köseköy Gençlik Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi, 50 yatılı, 9 gündüzlü kapasitesi olan kurumda halen 46 yatılı, 9 gündüzlü zihinsel özürlü çocuğa 6 kadrolu, 19 özel hizmet alımı personel ile hizmet verilmektedir.

- İzmit Zihinsel Özürlüler Beceri Geliştirme Derneği Rehabilitasyon ve Aile Danışma Merkezi, 24 kapasiteli olan kurumda halen 38 zihinsel özürlü çocuğa 3 kadrolu, 9 Dernek personeli ile hizmet verilmektedir.

- İzmit Çocuk ve Gençlik Merkezi, gündüzlü hizmet veren kurumda kapasite tespiti yapılamamakta olup halen 152 gence 2 kadrolu personel ve 4 dernek personeli ile hizmet verilmektedir.

- Gölcük Çocuk ve Gençlik Merkezi, gündüzlü hizmet veren kurumda kapasite tespiti yapılamamakta olup halen 7 gence 2 kadrolu personel ile hizmet verilmektedir.

- SHÇEK-ATİAD Toplum Merkezi, gündüzlü hizmet veren kurumda kapasite tespiti yapılamamakta olup halen 15 yaş altı 3 çocuk, 16-30 yaş arası 150 kadın ve 30 yaş üzeri 156 kadın olmak üzere toplam 309 kişiye 20 kadrolu personel ile hizmet verilmektedir.

- SHÇEK-Uluslararası Kadınlar Derneği Toplum Merkezi, gündüzlü hizmet veren kurumda kapasite tespiti yapılamamakta olup halen müracaatçısı olmadığı halde 2 kadrolu, 2 ek ders karşılığı personel ile hizmet seçeneği mevcuttur.

- Kocaeli Aile Danışma Merkezi, gündüzlü hizmet veren kurumda kapasite tespiti yapılamamakta olup halen 49 kişiye 3 kadrolu personel ile hizmet verilmektedir.

- T.C. Kocaeli Valiliği İlk Adım Merkezi, tefrişi yapılan 12 adet daire ile birlikte toplam 36 daireden oluşan 3 blok bina Özel İdare tarafından tahsis

edilmiş olup, personel ve diğer giderleri Sosyal Yardımlaşma Vakfı tarafından karşılanmaktadır. Herhangi bir sebeple sosyal hizmet kurumlarına kabulü yapılamayan kadın, çocuklu kadın, erkek veya çocukların geçici barınmaları sağlanmaktadır. Halen 30 civarında vatandaşa hizmet verilmektedir.

- Özel Kuruluşlar, Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü'nden açılış izni alarak faaliyette bulunan 29 Özel Kreş ve Gündüz Bakımevi ve Çocuk Kulübü ile 13 Özel Rehabilitasyon Merkezi bulunmaktadır.

3.2.1.2 İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Sosyal Hizmetler Faaliyetleri

Kocaeli sosyal hizmetler bakımından şanslı sayılacak iller arasındadır. Bu anlamda İl Milli Eğitim Müdürlüğü özellikle bedensel ve zihinsel engelliler için açtığı eğitim kurumlarıyla Kocaeli ilinde sosyal hayatın düzenlenmesine ve sunulmasına ciddi katkılar sunmaktadır. İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nün faaliyetleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:[142]

- Özel Övgü Özel Eğitim Kursu, İzmit merkezinde öğretilebilir zihinsel özürlü, otistikler ve bedensel özürlülere yönelik faaliyet gösteren merkezde toplam 9 personel ile 19 kontenjan kapasitesi mevcuttur.
- Özel Gözde Özel Eğitim ve Kursu, İzmit merkezinde öğretilebilir zihinsel özürlülere yönelik faaliyet gösteren merkezde toplam 5 personel ile 30 kontenjan kapasitesi mevcuttur.
- Özel Yankım Özel Eğitim Kursu, İzmit merkezde faaliyet gösteren merkezde otistikler, zihinsel özürlüler ve işitme engellilere yönelik olarak toplam 11 personel ile 23 kontenjan kapasitesi mevcuttur.
- Özel Erk Özel Eğitim Kursu, İzmit Kuruçeşme'de öğretilebilir zihinsel özürlülere yönelik faaliyet gösteren merkezde 6 personel ve 13 kontenjan kapasitesi mevcuttur.
- Özel Duygum Özel Eğitim Kursu, Değirmendere'de öğretilebilir zihinsel özürlüler ve işitme engellilere yönelik faaliyet gösteren merkezde 7 personel ve 34 kontenjan kapasitesi mevcuttur.

[142]Kocaeli İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Valilik Raporu, Kocaeli, 15.12.2005, s. 10.

- Özel Yeni Umut Özel Eğitim Kursu, Darıca' da öğretilebilir zihinsel özürlülere yönelik faaliyet gösteren merkezde 5 personel ile 20 kontenjan kapasitesi mevcuttur.
- Özel Verimli Özel Eğitim Kursu, Körfez' de otistikler, bedensel ve eğitilebilir özürlülere yönelik faaliyet gösteren merkezde 6 personel ile 20 kontenjan kapasitesi mevcuttur.
- Özel Ailem Özel Eğitim Kursu, Karamürsel' de bedensel ve zihinsel özürlülere yönelik faaliyet gösteren merkezde 8 personel ile 32 kontenjan kapasitesi mevcuttur.
- Karamürsel Gazanfer Bilge İşitme Engelliler İlköğretim Okulu : 83 öğrenci 11 personel
- Gebze Eğitim ve Uygulama Okulu Meslek Eğitim Merkezi (Öğretilebilir Zeka Düzeyindekilere Yönelik) : 140 öğrenci – 17 personel
- Gölcük Yaşama Sevinci Eğitim ve Uygulama Okulu (Öğretilebilir Zeka Düzeyindekilere Yönelik) : 22 öğrenci – 7 personel
- Kanuni Mesleki Eğitim Merkezi (Eğitilebilir Zeka Düzeyindekilere Yönelik) : 19 öğrenci – 2 personel
- Atatürk İlköğretim Okulu Özel Alt Sınıf (Öğretilebilir Zeka Düzeyindekilere Yönelik) : 17 öğrenci – 2 personel
- Körfez Tüpraş İlköğretim Okulu Özel Alt Sınıf (Öğretilebilir Zeka Düzeyindekilere Yönelik) : 16 Öğrenci – 2 personel
- Gebze Barış İlköğretim Okulu Özel Alt Sınıf (Öğretilebilir Zeka Düzeyindekilere Yönelik) : 27 öğrenci – 2 personel
- Derince Sırrıpaşa İlköğretim Okulu Özel Alt Sınıf (Orta Düzeyde Öğrenme Yetersizliği Olanlara Yönelik) : 14 öğrenci – 2 personel
- Avni Akyol İlköğretim Okulu Özel Alt Sınıf (Ağır Düzeyde Öğrenme Yetersizliği Olanlara Yönelik) : 16 öğrenci – 1 personel
- Karamürsel 4 Temmuz İlköğretim Okulu (Ağır Düzeyde Öğrenme Yetersizliği Olanlara Yönelik) : 8 öğrenci – 2 personel
- 28 Haziran Pilot İlköğretim Okulu Özel Alt Sınıf (Öğretilebilir Zeka Düzeyindekilere Yönelik) : 20 öğrenci – 1 personel

3.2.1.3 Sosyal Yardımlaşma Vakfı ve Sosyal Faaliyetleri

Kocaeli ilinde faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma Vakfında 2005 yılında 26.367 kişiye toplam 2.146.641 YTL nakdi yardım, 77.612 kişiye toplam 4.688.287 YTL ayni yardım hizmeti gerçekleştirilmiştir. [143]

Ayni yardımlar kapsamında; yiyecek yardımı, giyecek yardımı, yakacak yardımı, barınma ihtiyacı olanlara yapılan yardımlar, afet yardımları, eğitim yardımları, taşımalı eğitim yemek desteği, sağlık yardımları, özürlülere yapılan yardımlar, ortopedik malzeme destek yardımları, proje destek yardımları ve geçimi temin edici yardımlar başlıkları altında etkinlik gösterilmiştir.

Görüldüğü gibi İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü faaliyetleri kapsamında sosyal hizmetlerin "klasik alanlarına" yönelik olarak geniş bir hizmet yelpazesi mevcuttur. Fakat mevcut kurumların kapasite kullanımlarında, hizmetlerin yeter sayıda uzman personel aracılığı ile ifa edilmesinde ciddi sıkıntılar yaşanmakta olduğu da bir gerçektir. Bunlara paralel olarak Kocaeli ilinde ülke geneli ile kıyaslanmayacak düzeydeki sivil toplum örgütlenmeleri ve bu örgütlenmelerin sosyal hizmetler alanlarındaki spesifik sorun alanlarına yönelik işlev gösterenleri de göz önüne alırsak en azından "durumun kurtarılmakta olduğunu" ifade edebiliriz.

İl Milli Eğitim Müdürlüğü kapsamında özellikle özürlülere yönelik iki farklı kurumsal yaklaşım içinde etkinlik gösterilmektedir. Birincisi; yasal çerçeve içinde izin alarak faaliyet gösteren "özel eğitim" kurumları, diğeri ise mevcut ilköğretim okulları içinde geliştirilen "özel eğitim sınıflarıdır." Mülkiyetlerinin gerçek kişilerde olduğu özel eğitim kurumlarının kapasite kullanımları, hizmet nitelikleri gibi konularda olumsuzlukların yaşanmakta olduğu gözlenmektedir. Bunun yanı sıra hizmet bedelleri devlet tarafından karşılanan bu hizmetlerde öğrenci başına yaklaşık 300 YTL maliyet söz konusudur.

[143] Kocaeli Valiliği Sosyal Yardımlaşma Vakfı, Valilik Sunumu, Kocaeli, 2005, s. 3.

Sosyal Yardımlaşma Vakıfları bünyesinde gerçekleştirilen ayni ve nakdi yardımlar gerek hukuksal yapıları gerekse devlet olanaklarını alana aktaran aktörler olması nedeniyle çok önemli bir sosyal işlevi yerine getirmektedirler. Fakat bu kurumlar da personel sayıları ve nitelikleri açısından bazı handikaplar taşımaktadır.

Özellikle başvuru sahiplerine yönelik olarak yapılan sosyal inceleme çalışmalarında yeterli uzman personelin bulunmayışı ve bu alanda ortak kriterlerin hala yeterli düzeyde geliştirilememiş olması örnek olarak gösterilebilir. Sosyal Yardımlaşma Vakıflarının merkezi idareden aktarılan maddi desteklerin yetersizliği ve kanun gereği kendilerine diğer kurum ve organizasyonlardan gelmesi gereken paraların tahsil edilemeyişi de hizmet büyüklüklerini olumsuz etkileyen faktörlerdendir.

Uygulama ve denetleme sorumluluğunda devletin direkt içinde bulunduğu sosyal hizmet alanlarındaki uygulamalara paralel olarak sivil toplum kurum ve organizasyonlarının da bu alanda önemli bir işlevi yerine getirmekte olduğu da bir gerçektir. Ayni ve nakdi yardım yaklaşımlarının yanı sıra spesifik bazı alanlardaki uygulamalar toplumsal beklenti ve talepleri karşılayabilmekte ve deyim yerideyse " boşlukları doldurmaktadır."

Toplumsal dinamiklerin oldukça etkili olduğu Kocaeli ilinde anılan parametrelerde pek çok sivil toplum örgütü bulunmaktadır. Fakat aralarında eşgüdüm ve koordinasyon eksikliği olması nedeniyle bilgi ve deneyim paylaşım süreçleri yeterli düzeyde gelişmemiştir.[144]

3.3 KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE SOSYAL HİZMETLER

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi birçok alanda sosyal hizmetler yürütmektedir. Bilinmektedir ki sosyal amaçlı hizmetlerde, hizmetin sunumu en az hizmetin kendisi kadar önem arz etmektedir. Bu anlamda hizmetin sunumunun ciddi bir organizasyon işi olduğunu söylemek mümkündür. Aşağıda Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin organizasyon yapısı hakkında genel bir bilgi verildikten sonra, Kocaeli

[144] T.C. Başbakanlık Sosyal Hizmetler Kocaeli İl Müdürlüğü, Valilik Raporu, Kocaeli, 2006, s. 12.

Büyükşehir Belediyesinin sosyal politika hizmetleri detaylı olarak ele alınmıştır, ardından bir başka Büyükşehir belediyesi olan Bursa Büyükşehir Belediyesi sosyal hizmetlere ayırdığı kaynak itibarıyla Kocaeli Büyükşehir Belediyesiyle karşılaştırılmıştır.

3.3.1 Organizasyon Yapısı

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde sosyal politika uygulamalarının Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesindeki Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü marifeti ile yürütüleceği öngörülmüştür. Söz konusu Şube Müdürlüğü geçmiş yıllarda da teşkilat şemasında yer almasına rağmen "işlevselliği olan" bir yapıya kavuşturulamamış, uygulamalarda 2004 yılının temmuz ayından itibaren yer almaya başlamıştır. Bu durum Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin mevcut sosyal hizmet uygulamaları ve gelecekte uygulanması düşünülen projeler açısından "yaşamsal önemde handikaplar" yaratmaktadır.

Belediye bünyesinde halen yürütülmekte olan ve sosyal hizmetler kapsamında değerlendirilmesi gereken bazı uygulamaların birkaç farklı birim tarafından gerçekleştirilmesi de dikkate alınması gereken diğer önemli bir unsurdur. Örneğin; Çözüm Masası(ilerleyen bölümde detaylı olarak bahsedilecektir.) Hizmet Birimi'ni yerine getirdiği işlev bakımından irdelersek; vatandaşların çeşitli konulardaki sağlık ve sosyal yardım taleplerinin alınıp, değerlendirilmesinin mutlak surette Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü kapsamında yer alması gerekmektedir. Söz konusu birimin yerine getirdiği "halka ilişkiler" kurma fonksiyonu da sosyal hizmetlerin uygulama alanlarından biridir.

Halen Eğitim Kültür Daire Başkanlığı bünyesinde yürütülmekte olan ve niteliği itibarı ile "sosyal yardımlar" çerçevesinde ele alınması gereken öğrenci bursu uygulamasının da aynı kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anılan bu iki uygulama, işlevsellik ve sorumluluklar bakımından başka birimler tarafından yürütülen sosyal hizmet yaklaşımlarıdır. Bununla birlikte belediyenin yapılan protokollerle içinde yer aldığı sosyal hizmet uygulamaları da bulunmaktadır. Dilek Sabancı Gülen Yüzler Engelliler Mesleki Rehabilitasyon ve

İşyeri Projesi ile 80.Yıl Çocuk ve Gençlik Merkezi (Yüz Yüze Projesi) bu nitelikteki uygulama alanlarıdır (Bu iki proje ayrıca ve detaylı olarak ele alınacaktır.).

Organizasyon yapısına ilişkin aşağıdaki saptamalar anılmaya değer görülmektedir.[145]

- Mevcut proje ve uygulamaların işlevselliğinin arttırılıp, sosyal hizmetler mesleği ilke ve yöntemleri ile verimli kılınabilmesi için; aynı birim altında toplanmaları gerekmektedir.
- Mevcut proje ve uygulamalar içinde görev yapacak "alanların gerektirdiği personel tiplerine sahip" duruma getirilmeleri gerekmektedir.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal hizmetler konusundaki yasal sorumlulukları göz önüne alınarak, gerek mevcut projeler ve gerekse gelecekte uygulanması düşünülen projelere yanıt verecek nitelikte prosesleri tanımlanıp, reorganizasyon sürecinin uygulanması gerekmektedir.

3.3.2 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Politika Alanında Mevcut Proje ve Uygulamaları

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sosyal hizmetler alanında "kurumsal organizasyon" parametresinde iki önemli uygulamaya sahiptir: Dilek Sabancı Gülen Yüzler Engelliler Mesleki Rehabilitasyon ve İşyeri Projesi ile 80.Yıl Çocuk ve Gençlik Merkezi - Yüz Yüze Projesi. Projeleri ayrı başlıklar altında kısaca şöyle özetlemek mümkündür.[146]

3.3.2.1 Dilek Sabancı Gülen Yüzler Engelliler Mesleki Rehabilitasyon ve İşyeri Projesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ile Amsterdam Belediyesi'nin 13.06.2001 tarihinde imzalamış oldukları İşbirliği Anlaşması kapsamında gerçekleştirilen Projenin amacı; "Engelli insanlarımızın meslek sahibi olarak üretken bireyler haline

[145] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Raporu, Kocaeli, 2006, s.12.
[146] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Raporu, Kocaeli, 2006, s.13.

gelmelerine olanak veren bir sosyal işyeri merkezi kurmak ve bu merkezin diğer kentler için bir örnek oluşturmasını sağlamaktır.

Çalışma koşulları engellilere yönelik düzenlenmiş olan bu merkezde, maaşlı ve sigortalı olarak çalışan engellilerin mesleki ve sosyal rehabilitasyon ile mesleki bilgi ve becerileri geliştirilmekte, burada deneyim kazanmış kişilerin normal işyerlerine yerleştirilerek ve kendi işlerini kurmaları yönünde teşvik edilip desteklenerek mümkün olduğu kadar çok insanın iş sahibi olabilmesi için çalışılmaktadır. Ayrıca duyarlılık ve bilinç geliştirme çalışmaları yoluyla toplumun engellilere bakışını değiştirmeye ve engellilerin toplumsal konumlarının iyileşmesine katkıda bulunmak da projenin hedefleri arasındandır.

Merkez, halen Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin hisselerinin %99'una sahip olduğu Belde A.Ş. çatısı altında faaliyetlerini sürdürmektedir. Yönetsel yapılanmasında temel belirleyici olan Yürütme Kurulu bünyesinde Kocaeli Büyükşehir ve Amsterdam Belediyesi yetkilileri ve Belde A.Ş. Genel Müdürü görev yapmaktadır. Atık kağıt toplama çalışmaları, kağıt kesimi – paketleme, grafik atölyesi ve serigrafi atölyesinde gerçekleştirilen faaliyetler başlıca üretim süreçleridir.

Merkez faaliyetleri arasında bugüne dek engelli filmleri gösterimleri, engellilerle depreme hazırlık eğitimi, sokak şenliği, tiyatro etkinliği ve engelliler, yerel yönetimler sempozyumu gerçekleştirilmiştir. Gülen Yüzler Projesi, uluslar arası bir işbirliği ile engellilik alanında gerçekleştirilen "özgün bir" yapılanmadır. Gelinen noktanın çok daha ilerilere taşınması ve olumlu anlamda elde edilecekler sadece bu projeye değil, bundan sonraki benzer projelere ve yapılacak uluslar arası işbirliklerine de yeni kulvarlar hazırlayacaktır.

Gülen Yüzler Projesi'ni; kendi alanında ilk olması, kapasite kullanımında üst seviyeleri henüz yakalayamaması, uygulayıcıları ve destekleyicileri açısından kaygılar yaratan bir görünüm arz etse de; kurgu biçimi, hedefleri ve üstlendiği

misyon ile Kocaeli adına "sosyal prestij" sağlayacak yaşamsal önemde bir organizasyon olarak tanımlamak mümkündür. [147]

K.B.B. ile Amsterdam Belediyesi'nin yaptığı sözleşme hükümlerine göre 01.09.2002 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş ve üç yıllık dönemin ardından "işyerinin tümüyle kendi gücüne dayanarak varlığını sürdürmesi" hedeflenmiştir. Şu an bu süre dolmuş, Amsterdam belediyesinin ortaklığı sona ermiştir ve proje tamamen Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülmektedir.

Gülen Yüzler bugün itibariyle "yeni bir hukuki statü bulunana kadar sosyal işyeri, hisselerinin %99'u Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin mülkiyetinde olmak üzere Belde A.Ş.adı altında faaliyetlerini sürdürmektedir**."** Yerel yönetimlerde sosyal politikalar oluşturmak ve bu bunun paralelinde sosyal hizmetler üretmek, kuşkusuz seçimle iş başına gelen belediye başkanlarının sosyal politikalara bakış açısıyla yakından ilgilidir.

İşyerinde halen toplam 41 kişi çalışmaktadır. Personel temininin yada sayısının arttırılabilmesinin projenin "ekonomik göstergeleri" ile bağlantılı olduğu bir gerçek olsa da, "engellilik alanındaki sosyal işyeri" boyutu gözlerden hiçbir noktada uzak tutulmaması gereken bir olgudur. Özetlemek gerekirse Gülen Yüzler' e geliştirilen bakış açısının temel dinamiğini sadece ekonomik göstergeler oluşturmamalıdır.

Gülen Yüzler Projesinin "iktisadi işletme" boyutu ile Belde A.Ş. ile irtibatlandırılmış olması yasal pek çok prosedürün yerine getirilmesinde avantajlar sağlamakla birlikte, "piyasa koşullarında rekabet edebilir bir kurumsal kimlik olması noktasında handikaplar oluşturmaktadır. Özellikle üretim süreçlerindeki ve işletme gereksinimleri kapsamındaki hammadde ve malzemenin temin zamanlamasında bazı sıkıntılar yaşanmakta olduğu yetkililer tarafından ifade edilen bir problemdir. "Bu nedenle projenin mutlak surette özerk bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. [148]

---

[147] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006., s. 8.

[148] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006., s. 9.

Gülen Yüzler' in sosyal işyeri boyutu kapsamında işyeri ile ilişkilendirilen insan kaynaklarının aileleri ve toplumsal çevreleri ile de iletişim sağlanarak, yerel ve ulusal basında uygulamalar - tasarılar hakkında sürekli bilgilendirmeler yapılarak "özgün model olma" özelliğini yaşamla buluşturma yaklaşımı geliştirilmelidir.

Bütün bu süreçlerden elde edilen deneyim derinliklerinin toplumsal paradigmaları olması gereken biçime dönüştürmede avantajlar sağlayacağı unutulmamalıdır.[149]

3.3.2.2 80. Yıl Çocuk ve Gençlik Merkezi (Yüz Yüze Projesi)

Sokakta çalışan ve çalışma yaşamına atılma riski olan çocuklara ulaşarak; rehabilitasyon, eğitim, sağlık, beslenme, psiko-sosyal danışmanlık hizmetleri sağlamak ve söz konusu çocukların ailelerine sosyal destek vermek üzere oluşturulan Yüz Yüze Projesi aynı sorumluluk alanında etkin olması gereken farklı kurumsal kimlikleri bir araya getiren özgün bir sosyal hizmet uygulama alanıdır.

Kocaeli Valiliği, Kocaeli İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Kocaeli Barosu Çocuk Hakları Komisyonu ve Sosyal Kültürel Yaşamı Geliştirme Derneği tarafından geliştirilerek; 12.08.2003 yılında Devlet Bakanı Sn. Güldal Akşit tarafından onaylanarak yürürlüğe giren proje, protokolünde belirlenen hedeflere ulaştığında Kocaeli'de yaşamsal bir sorun alanında önemli açılımlar sağlayacaktır.

Merkez; protokol ortaklarının oluşturduğu Danışma Kurulu'nda alınan kararlar doğrultusunda protokolde tanımlanmış yükümlülüklerin işlevsel kılınması yöntemi ile yönetilmektedir.

---

[149] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006., s. 10.

Danışma Kurulu yukarıda deklare edilen protokol ortaklarının birer temsilcisinden oluşmaktadır. Tarafların kurumsal sorumlulukları aşağıda tanımlanmıştır.

İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'nün sorumlulukları; ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre danışma kurulu önerileri dikkate alınarak SHÇEK Genel Müdürlüğü adına İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'nce yönetilir. Merkezde protokol gereği diğer taraflarca görevlendirilen personel, İl Müdürlüğünün mevzuat ve talimatlarına uymakla yükümlüdür. Gerek görülmesi halinde ihtiyaca göre yeteri kadar sosyal hizmet uzmanı, psikolog, çocuk gelişimcisi, idari personel ve yardımcı personel görevlendirir. Merkezin ihtiyacı olan araç ve gerecin karşılanmasında imkanları ölçüsünde katkı sağlar. Merkezin inşası için İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü İzmit Orduevi karşısı Öğretmenevi yanındaki D-100 karayoluna paralel arsayı ve bu amaçla kullanılacak dört adet prefabrike yapıyı hizmet devam ettiği sürece bedelsiz ve süresiz olarak kullanıma tahsis eder. Bu protokolde yer alan diğer kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlar.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sorumlulukları; merkezin mali sorumluluğunu üstlenir (tanımlanan yükümlülükler dahilinde). Merkezde tam zamanlı görev alacak bir psikolog, bir sosyal hizmet uzmanı, bir sekreter istihdam eder. Belediye bu personelin işvereni olup, her türlü özlük haklarına ilişkin maaş, ücret ödemeleri, SSK primleri ve diğer hak ve yükümlülüklerini yerine getirir. Merkezin işletilmesi esnasındaki giderleri karşılar (elektrik, su, şehir içi telefon, yakıt ve onarım giderleri).[150] 4 adet prefabrike yapıyı merkez için SHÇEK tarafından tahsis edilen araziye naklini sağlayıp, projenin işlevselliğine uygun biçimde kurar.[151] Arazide gerekli alt yapı çalışmalarını yürütür ve arazinin çevre düzenlemesini projeye uygun biçimde yapar.

[150] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, 2006 Yarıyıl Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 3.
[151] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, 2006 Yarıyıl Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 4.

Kocaeli Barosu Çocuk Hakları Komisyonunun sorumlulukları; çocuklarla ilgili hukuksal sorunlarda danışmanlık yapar. Çocuk hakları ile ilgili eğitim programları hazırlar, kamu görevlilerine yönelik seminerler düzenler.

Sosyal Kültürel Yaşamı Geliştirme Derneği'nin sorumlulukları ise; merkeze çocukların yönlendirilmesini sağlar. Çocukların ailelerinin tespitini ve gerekli programlara katılımlarını sağlar. Merkezde en az üç sanat atölyesi faaliyetini, eğitmen ve ekipmanını sağlayarak en az bir yıl boyunca sürdürür. Merkezde bilgisayar eğitim atölyesi faaliyetini, eğitmen ve ekipmanını sağlayarak en az bir yıl sürdürür. Merkezde kitaplık kurulması ve okuma – etüt çalışmalarını düzenler. Merkezde çalışacak gönüllülerin bulunmasını sağlar. Abla-abi programını fakültelerle işbirliği içerisinde sürdürür. Çocukların ailelerine yönelik anne-baba destek programlarını fakültelerle işbirliği içerisinde sürdürür. Toplumsal tutum değişikliğini sağlamaya yönelik programlar geliştirir ve bu programları fakültelerle işbirliği içerisinde sürdürür. Aile ziyaretlerini ve okul öğretmenleriyle görüşmeleri uzmanlarla birlikte yürütür. Bu protokolde yer alan diğer kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlar.

Tanımlanan bu sorumluklar protokolün Devlet Bakanı tarafından imza edildiği tarihten itibaren yürürlüğe girdiği (12.08.2003) tarih ve iki yıl süre ile geçerlidir. Ancak sürenin bitiminden en az bir ay önce tarafların protokolün iptaline yönelik yazılı tebligat yapmaması halinde protokol aynı hükümlerle bir yıl uzatılmış sayılır.[152]

Yukarıda vurgulanan hususlar doğrultusunda ve projenin yürütümüyle ilgili edindiğimiz bilgiler ışığında şu değerlendirmeler yapılabilir:

- Merkezin yönetsel sorumluluğunun SHÇEK'in ilgili yönetmelikleri doğrultusunda Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi gerekirken, projenin başlangıcından bugüne merkezde görev alacak tam

[152] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006., s. 11.

zamanlı uzman yönetici görevlendirilmediği görülmüştür. Bu durum yönetsel birçok açıdan sorunlar yaratmıştır.

- Projede gerekli olduğu hallerde İl Müdürlüğü'nce görevlendirileceği deklare edilen sosyal hizmet uzmanı; psikolog, çocuk gelişimcisi gibi meslek elemanları projede hiç yer almamışlardır.
- Projenin " sosyal hizmetler " mesleğinin gerektirdiği yöntem, uygulama ve raporlama esaslarına uygunluğu ilgili yönetmelikler doğrultusunda yürütülme sorumluluğu İl Müdürlüğü'nde olduğu halde bunları sağlamaya yönelik denetim ve izleme yaklaşımları tespit edilememiştir.
- Protokolde Büyükşehir Belediyesi'nin temin etmesi gereken tam zamanlı çalışan sosyal hizmet uzmanı ve sosyolog istihdam edilememiştir. Kadrosu Belde A.Ş.'de olan bir sosyal hizmet uzmanı haftanın belirli günlerinde projeye dahil edilmiştir. Böylesi bir görevlendirme projenin belirlenen hedeflerine ulaşılmasında handikaplar oluşturmuştur.

Bahsettiğimiz aksaklıklara rağmen proje devam etmektedir ve tüm ülke için olduğu gibi Kocaeli için de oldukça önemli bir sosyal sorunun çözümüne katkıda bulunmaktadır. [153]

3.3.2.3 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Ayni Yardımları

Yerel yönetimlerde sosyal yardım yaklaşımları açısından olmazsa olmaz nitelikteki ayni yardımlar konusunda ülkemiz genelinde bir çok parametrede sorunlar yaşanmakta olduğu bilinmektedir. Hızlı nüfus artışı, iç göçler, plansız kentleşme ve bunlara paralel olarak demografik verilere yeterli düzeyde sahip olunamaması ortaya çıkan tablonun temel değişkenlerini oluşturmaktadır.

Bu durumda belediyeler genellikle sorumluluk alanlarındaki talep ve beklentileri karşılamada yetersiz kalmakta, yardımların dağıtılma sürecine dair ortak kriterlerin bulunmaması nedeniyle kendilerine özgü yöntemler geliştirmektedirler.

---

[153] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, 2006 Yarıyıl Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 5.

Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı yaşanmakta olan bu karmaşık, belirsiz süreçlerde yerel yönetimlerin ayni yardımları hangi vizyon, misyon ve kriterler doğrultusunda yerine getireceğine dair genelge yayınlamış olmasına rağmen henüz yeterli düzeyde gelişme sağlanamadığı da bir gerçekliktir.

Herhangi bir coğrafi sınır içinde yaşayan insanlara dair sosyal, ekonomik, kültürel, sağlık gibi parametrelerde yeterli ve doğru veri tabanı olmadan sosyal hizmet yaklaşımlarının gerçekleştirilmesi olanaklı değildir. Kaynakların verimli kullanılabilmesi ve hedeflere doğru bir zamanlama periyodunda ulaştırılabilmesi için özellikle sağlık ve sosyal hizmetler projelerinin mutlak surette bilimsel olarak elde edilmiş veri tabanına oturtulmuş olması gerekmektedir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde (Haziran 2005'ten bugüne) farklı birimler tarafından çeşitli ayni yardım organizasyonları gerçekleştirilmiştir. Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde; kuru gıda paketleri, ayakkabı-bot dağıtımı organizasyonları, Eğitim Kültür Daire Başkanlığı bünyesinde kırtasiye malzemeleri dağıtım organizasyonu, Çözüm Masası Birimi koordinasyonundaki ramazan pidesi dağıtım organizasyonu örnek olarak gösterilebilir. [154] Farklı birimler tarafından gerçekleştirilen tüm bu etkinliklerin ortak paydası hepsinin "sosyal yardım" niteliğinde olmasıdır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin bugün itibariyle elinde olması gereken veri tabanı bulunmamasına rağmen; yardımların kapsama alanının tüm Kocaeli sınırları olması, belediye bünyesinde tüm bu sınırlarda en kısa sürede bu hizmetleri ifa edecek personel yapılanması olmayışı gibi etkenler nedeniyle dağıtım organizasyonları "alt kademe belediyeleri" aracılığı ile gerçekleştirilmiştir.

Uygulama sürecinde Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal yardımları sanki alt kademe belediyelerin uygulamaları gibi algılamalara yol açmıştır. Sosyal yardımlar konusunda bundan sonraki süreçlere dair Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü bünyesinde personel organizasyonları oluşturulması gerekmektedir. Yardımın türü ne olursa olsun tüm uygulamaların tek bir birim tarafından gerçekleştirilmesi ise, hem

[154] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Belediye Meclisi Sunumu, Kocaeli, 2006, s. 6.

organizasyon, hem de zamanlama süreçleri adına avantajlar sağlayacaktır. Büyükşehir Belediyesi birimleri kendi görev ve sorumluluk alanlarına dair gerçekleşmesini istedikleri sosyal yardımları Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü üzerinden gerçekleştirmeye başladıkları anda yukarıda vurgulanan olumsuzlukların rahatlıkla giderilebileceği ortadadır.[155]

3.3.2.4 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Çözüm Masası Uygulaması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin hemen girişinde yer alan çözüm masası Kocaelili vatandaşların istek, şikayet ve önerilerini hiç beklemeden direk olarak iletebilecekleri bir birim olarak tasarlanmıştır. Birimde ayrıca sadece özürlülere hizmet veren bir özürlüler iletişim masası da kurulmuştur.

Çözüm masası uygulamasında vatandaş direk olarak çözüm masasına gelmekte, talebini ve şikayetini iletmekte ve konunun takibini vatandaş adına çözüm masası yapmaktadır. İlk müracaat sırasında alınan müracaat numarası ile vatandaş dilediği an işlemin hangi aşamada olduğunu öğrenebilmekte ve takibini yapabilmektedir.

İşlem sonuçlandığında ise çözüm masası yetkilileri vatandaşa dönerek bilgi vermektedirler. Ayrıca vatandaşlar başvurularını çözüm masasına hiç gelmeden de internet aracılığı ile **www.kocaeli.bel.tr** adresinden yapabilmektedirler.

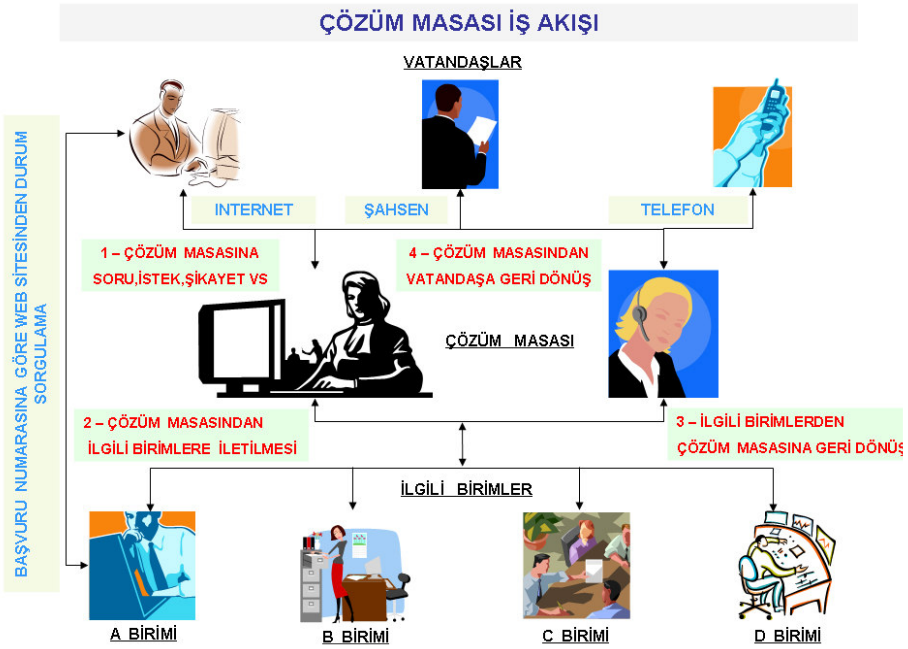
Çözüm Masası programı ile vatandaştan gelebilecek her türlü soru, şikayet ve istekler kayıt altına alınmakta, ilgili kişiye cevap dönüş süreleri programdan takip edilebilmektedir. Çözüm Masasının iş akışı aşağıdaki tabloya bakıldığında daha iyi anlaşılmaktadır.[156]

---

[155] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Belediye Meclisi Sunumu, Kocaeli, 2006, s. 7.

[156] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Çözüm Masası Başkanlık Makamı Sunumu, 10 Ocak 2005, s. 2.

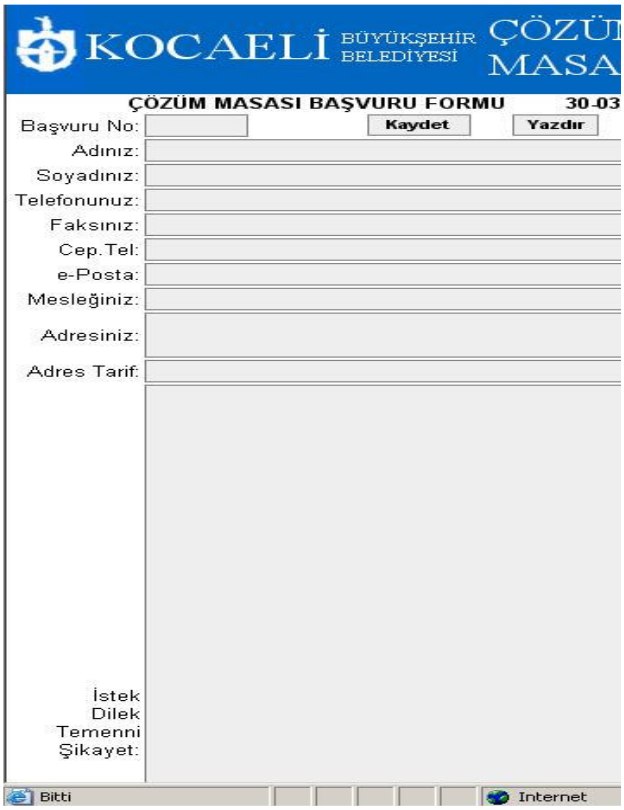
Şema 1. Çözüm Masası İş Akış Şeması



Kaynak: www.kocaeli.bel.tr, /11.10.2006

Vatandaşlar, soru, istek ve şikayetlerini isterlerse sesli veya görüntülü bir dosyayı da ekleyerek www.kocaeli.bel.tr web sitesinden yapabilmektedirler.

Şema 2. Çözüm Masası Başvuru Formu



Kaynak: www.kocaeli.bel.tr, / 11.11.2006.

Başvuru sahipleri, başvurularının işlem durumunu web sitesinden takip edebilmekte; Başvuru ve TC Kimlik numaralarını girerek sorgulama yapabilmektedirler.

Şema 3. Çözüm Masası Sorgulama Sayfası



Kaynak : www. kocaeli bel.tr. / 11.11.2006.

Sorgu ekranlarında başvurunun kayıtlara alındığı tarih/saat, hangi birime yönlendirildiği, hangi kişinin ilgilendiği, sonuç bilgileri yer almaktadır.

Şema 4. Çözüm Masası Sorgulama Görüntüsü



Kaynak: www. kocaeli.bel.tr. / 11.11.2006.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Çözüm Masası Yıllık Faaliyet Raporu; çözüm masasına gelen her türlü istek ve şikayet çözüm masası çalışanlarınca kayıt altına alınmaktadır. Aylık raporlar halinde Büyükşehir Belediye Başkanlığına sunulmaktadır. Böylece belediye başkanı gelen talep ve şikayetlerle ilgili bilgi sahibi olmakta ve bu bilgiler ışığında belediyenin oluşturacağı sosyal politikalara yön verebilmektedir.

Tablo 3.2 : 02.06.2004-31.03.2006 Tarihleri Arası Faaliyet Raporu

Başvuru Konusu	**Gelen Başvuru (Kişi)**	**Cevaplanan Başvuru (Kişi)**
Şikayet, ihbar, öneri, istek ve teşekkür	6393	6389
İş talebi	5180	3500
Sosyal Yardımlaşma Vakfı ve Yeşilkart başvurusu	2814	2814
Engelli vatandaş	698	698
Sevgi Mağazası giyim talebi	1844	900
Gıda yardımı talebi	2686	2197
Dilekçeler	4010	4010

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Çözüm Masası Koordinatörlüğü 02.06.2004-31.03.2006 Tarihleri Arası Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 4.

3.3.2.5 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sevgi Mağazası Projesi

Sevgi Mağazası Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde, ihtiyaç sahiplerinin giyim ihtiyaçlarını ücretsiz alışveriş çekleriyle karşılamak üzere üyelik sistemiyle çalışan ve ihtiyaç sahiplerinin giyim ihtiyaçlarını karşılayan bir kuruluştur.

Temel gereksinimlerini karşılamakta güçlük çeken kişi ve ailelerin sosyal yardımlaşma ile ilgili taleplerine kendi dalında çok kısa sürede olumlu cevap

verebilecek bir konumda bulunan Sevgi Mağazasında, planlananın çok daha ötesinde bir verim elde edilmiş olup, yardımsever girişimcilerin de katkılarıyla hızlı büyüme trendi yakalanmıştır.

Açıldığı 13 Eylül 2005 tarihinden bu yana Sevgi Mağazası'ndan 1.637 aile, 6.060 vatandaş faydalanmış olup, 480.000,00 YTL değerinde; 36.500 adet giyim malzemesi verilmiştir.[157] Bunların yanında yardıma muhtaç birçok vatandaş gerekli tespitleri yapıldıktan sonra sevgi mağazasından faydalanmayı beklemektedirler.Ülke genelinde bir ilk olma özelliği taşıyan mağaza, tüm yurt çapında örnek teşkil etmiş olup, bu yönde çalışmalar yapmak isteyen kurumlara da yardımcı olmaktadır.

Sevgi Mağazasına müracaatları Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Çözüm Masası'nda görevli bir personel kabul etmektedir. İlk müracaatta; fakirlik ilmühaberi (muhtardan), vukuatlı nüfus kağıt örneği (Nüfus Müdürlüğünden) belgeleri istenmektedir. Evraklar incelendikten sonra aile, kişi veya kişiler sevgi mağazasına üye kaydedilmektedir. Üyelerin durumları her yıl güncellenmektedir.

Sevgi Mağazasına yapılan müracaatların sonucu sosyal hizmetler uzmanı tarafından mahallinde yapılan incelemelerde mağduriyeti tespit edilen ailelere, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi gariban evinde kalanlara (yetkili amirin resmi yazısı ile yardım yapılacak kişinin nüfus cüzdan fotokopisi alınarak), Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Mezarlıklar Müdürlüğünün Cenaze Evlerini ziyaret esnasında tespit ettikleri ihtiyaç sahibi ailelere (ön tespit yapılmadan 3-1 ve 3-2 no'lu evraklar ve Mezarlıklar Müdürlüğünün oluşturacağı resmi yazı ile birlikte), S.H.Ç.E.K.'te kalan ve resmi belgesi olan ihtiyaç sahiplerine, (hiçbir ön şartnameye gerek kalmadan sadece nüfus cüzdan fotokopisiyle), üniversite öğrencilerine (vukuatlı nüfus cüzdan örneği, kimlik fotokopisi ve öğrenci kimlik kartı ile müracaatları halinde ön araştırma ve 1-2 no' lu belgeler istenmeden), cezaevinde kalanlara (cezaevinin resmi yazısı ve nüfus cüzdanı fotokopisiyle), cezaevinden çıkanlara, (ilgili evrak ve nüfus cüzdan fotokopisiyle), terhis olan er ve erbaşlara (talepleri halinde terhis belgeleri ve nüfus cüzdan fotokopileri alınarak), Emniyet Müdürlüğünde gözaltında bulunan

[157] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Belde A.Ş., Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 4.

mülteci vb. kişilere (Emniyet Müdürlüğü tarafından verilen resmi yazı ile birlikte ve sadece kimlik fotokopisi alınarak), giyim yardımları yapılmaktadır.

Giyim yardımları Huzur Evi, S.H.Ç.E.K., Emniyet Müdürlüğü ve Cezaevinden gelen resmi yazılarda belirtilen talepler, servis aracı vasıtasıyla ilgili yere götürülerek teslim edilmektedir.

Mağaza aynı zamanda evi yanan, yıkılan, evi su baskınına uğrayarak eşyaları kullanılamaz durumda olanlara İtfaiye Müdürlüğü resmi yazısıyla (olay ile ilgili raporu resmi yazısıyla iletmek şartı ve nüfus cüzdan fotokopisi alınarak) ev eşyaları teslimatı yapmaktadır. Ayrıca hastanelerde yatan yardıma muhtaç hastaların pijama, terlik, havlu vb. ihtiyaçlarını, yeni doğum yapanların çocuklarının ihtiyaçları (karşılamayacak durumda olanların talepleri hastane başhekimliği resmi yazısı, hasta kimlik fotokopisi alınarak) karşılanmaktadır. Ürünler taleplerin yapıldığı yere kadar servis aracı vasıtasıyla götürülerek teslim edilmektedir.

Sevgi Mağazası, deprem, sel vb. olağan üstü felaketlerde başka il ve ülkelere giyim ve gıda malzemesi yardımı da yapmaktadır. Mağaza açıldığı 13 Eylül 2005 tarihinden bu yana 1352 ailenin 5053 ferdini giydirmiştir. 25.571 adet giyim malzemesi dağıtılırken, bunlar için toplam 375.305 YTL harcanmıştır.[158]

Gelen yoğun talepler üzerine Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2006 yıl sonu itibarıyla Sevgi Mağazası'nın hizmet alanını genişletme kararı almıştır. Mağaza daha geniş bir kullanım alanına 2007 yılı içinde taşınacaktır. Mağazanın kullanım alanı genişledikten sonra gıda, yakacak, temizlik ve beyaz eşya gibi temel ihtiyaçlar da karşılamak üzere ürün çeşitleri artırılacaktır. Daha sonra hizmetin vatandaşın ayağına götürülebilmesi için mağaza şubelerinin ilçelere de açılması planlanmaktadır.

[158] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Belde A.Ş., Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 5.

3.3.2.6 Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin Eğitim-Öğretime İlişkin Sosyal Destek Faaliyetleri

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi kendi kuruluşu olan Belde A.Ş. marifetiyle üniversite öğrencilerine yurt hizmeti vermektedir. Öğrenci yurtları kız ve erkek öğrenci yurtları olarak ayrı yerlerde faaliyet göstermektedir.. Kız Öğrenci Yurdu 416 kişilik kapasitesi ile birlikte, Eski Gölcük Yolu Vinsan Kampüsü yanında faaliyet göstermekte ve toplam 108 prefabrikten oluşmaktadır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi her yıl 10.000 ihtiyaç sahibi üniversite öğrencisine karşılıksız burs vermektedir. Burslar için hak sahiplerinin belirlenmesinde adaletli bir tavır sergileyen Büyükşehir Belediyesi burs verilen kişi sayısı anlamında Türkiye'deki belediyeler arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Hak sahipleri belirlenirken ilk şart olarak Kocaeli'de ikamet etme koşulunu aramaktadır. Burs hizmetleri verilirken yetim ve öksüzlere, maddi sınırı belli bir gelirin altında olanlara ve ders notları yüksek olanlara öncelik tanınmaktadır.[159]

Kocaeli'de yaşamakta olan sosyal ve ekonomik açıdan yetersiz durumdaki ailelerin ilköğretim çağındaki çocuklarına destek olmak amacıyla 2004 yılında Eğitim Kültür Daire Başkanlığı bünyesinde 10.000 adet kırtasiye seti dağıtılmıştır. Yapılan tüm sosyal yardımların tek bir çatı altında gerçekleştirilmesinin, sunulan hizmet kalitesini arttıracağı gerçeğinden hareketle; 2005 yılı yardım organizasyonu Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü tarafından organize edilmiş ve Milli Eğitim İl Müdürlüğü ile koordineli olarak il genelinde 299 okulda 20.000 öğrenciye kırtasiye yardımı yapılmıştır. 2006 yılında ilk kez kırtasiye setlerinin içine "diş macunu ve diş fırçası" eklenerek çocukların ağız ve diş sağlığı konusunda bilinçlenmelerine ve alışkanlık kazanmalarına yönelik bir adım atılmıştır. Ayrıca 14-19 Ocak 2005 tarihleri arasında Kocaeli'de yaşayan sosyal ve ekonomik açıdan muhtaç durumdaki ilköğretim öğrencilerine yönelik olarak düzenlenen organizasyonda toplam 14.700 adet ayakkabı ve bot dağıtımı gerçekleştirilmiştir.[160]

---

[159] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Belde A.Ş., Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 10.
[160] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006, s. 6.

3.3.2.7 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Barınma ve Sosyal Yardım Merkezi

07.02.2005 tarihinde hayata geçen proje Kocaeli'de yaşamakta olan "sosyal ve ekonomik açıdan yetersiz, kimsesiz, dul - yetim, öksüz, sokak çocukları, sokakta kalmış her yaştan insanlar ve yolda kalmış vatandaşların barınma ihtiyaçlarının karşılanmasını amaçlamaktadır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Barınma ve Sosyal Yardım Merkezi'nde açıldığı tarih olan Şubat 2005'ten 10.07.2006 tarihine kadar 569 farklı kişi barınma evini kullanmıştır. Barınma evinde halen 16 personel görev yapmaktadır. Evde 24 saat sıcak su, üç öğün yemek hizmeti verilmekte olup aynı zamanda kalan vatandaşların gerektiğinde sosyal güvenceleri için de çalışmalar yapılmaktadır.

3.3.2.8 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Annelere Süt Yardımı Organizasyonu

2-3 Haziran 2005 tarihlerinde Büyükşehir Belediyesinde uluslararası kurumlar, üniversiteler, kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin katılımları ile "Yoksulluğun Çocuklar Üzerindeki Etkileri" konulu bir sempozyum düzenlenmiştir. Sempozyumun en önemli sonuçlarından biri gebelik dönemlerinde ve doğumdan sonraki ilk aylardaki yetersiz beslenmenin hem anne hem de bebek üzerinde olumsuz etkiler bıraktığı gerçeğidir.

Büyükşehir yetkilileri bu tespitten hareketle Kocaeli İl Sağlık Müdürlüğü ile ortak bir çalışma yaparak yılda yaklaşık 25.000 doğum olduğu ve bunlardan 7.000 adedinin sosyal ve ekonomik açıdan destek kapsamında değerlendirilebileceğini tespit etmiştir. İl Sağlık Müdürlüğü'nün il genelindeki sağlık ocakları ile koordineli olarak takipli gebelere doğum öncesi 3 ay ve doğum sonrası 3 ay olmak üzere aylık 12 litre süt yardımı yapılmasına karar verilmiştir. 2005 yılında başlayan bu hizmet 2006 yılında da devam etmekte ve belediye yetkilileri tarafından sürekli olarak devam edeceği ifade edilmektedir.

Organizasyona Kasım 2005'de başlanmış olup Temmuz 2006' ya kadar toplam 8023 anneye süt yardımı yapılmıştır.[161]

3.3.2.9 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Verem Hastalarına Gıda Yardımı

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, İzmit Verem Savaş Derneği'nin talebi üzerine Kocaeli'de sosyal ve ekonomik açıdan yetersiz durumda olan ve verem tedavisi gören hastalara sürekli gıda desteği sağlamak amacıyla 10.08.2005 tarihinde her ay maksimum elli kişiyi kapsayacak organizasyona başlamıştır. Proje 12.04.2006 tarihinden itibaren alınan Başkanlık Oluru ile Kocaeli'deki tüm verem hastalarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Uygulama halen devam etmektedir.

Ayrıca Kocaeli Büyükşehir Belediyesi her yıl düzenlediği toplu sünnet şölenleri, her ramazan binlerce kişinin faydalandığı ramazan çadırı organizasyonu ve her yıl on binlerce kişiye dağıttığı düzenli gıda yardımlarıyla sosyal belediyecilik anlamında Türkiye de önemli modellerden biri haline gelmektedir.

3.3.2.10 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kocaeli Mesleki Eğitim Kursları (KOMEK) Projesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde hayata geçirdiği Meslek ve Sanat Eğitimi Kursları (KOMEK) 2005-2006 eğitim döneminde 20 bin kursiyere hizmet vermeyi hedeflemiştir. 20 ayrı kurs merkezinde faaliyet gösteren KOMEK 89 branşta kurs eğitimi açmıştır. Aşağıdaki tabloda 2005 ve 2006 yıllarındaki katılımcı sayılarıyla ilgili değerlendirme yer almaktadır.

[161] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006, s. 6.

Tablo 3.3: Kocaeli Meslek Eğitim Kursları Projesi Branş ve Eğitim Alan Kişi Sayısı

	2005 ŞUBAT	2005-2006
BRANŞ SAYISI	22	41
EĞİTİM ALAN KURSİYER	3910	17479
MEZUN KUSİYER	2303	12003
KURS MERKEZİ SAYISI	8	20

Kaynak : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Eğitim Kültür Daire Başkanlığı, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006, s. 6.

İşsizliğin en büyük sorunlardan birini teşkil ettiği Türkiye'de iş bulmak gittikçe zorlaşmaktadır. Birkaç kişinin alınacağı yerlere binlerce kişi başvurmaktadır. Bu kadar iş arayanın bulunduğu bir ortamda iş bulmak için kişi, rakiplerine yetenekleri ve bilgileri ile fark atmak durumundadır. Bir adım öne geçmek isteyenler meslek kurslarına akın ederek ek meslekler edinmek istemektedir. Bu talebi değerlendiren Kocaeli Büyükşehir Belediyesi KOMEK'i kurmuştur. Belediyenin büyük bir yatırım yaparak geçen yıl hayata geçirdiği KOMEK projesi, Kocaeli'de insana ve eğitime verilen önemi gösteren en güzel yatırımlardan birisidir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından ücretsiz olarak gerçekleştirilen KOMEK kurslarına çok önemli bir kaynak ayrılmıştır. 2005 yılında 8 kurs merkezinde 4218 kursiyere eğitim veren KOMEK, 2006 yılında 20 kurs merkezinde 20 bin kursiyere eğitim vermeyi hedeflemektedir. 2006 yılında Körfez, Derince, Kuruçeşme, Gölcük Merkez, Gölcük Şirinköy, Karamürsel, Yuvacık, Karşıyaka, Bekirpaşa, Yeniköy, Gebze Yenimahalle, Gebze Merkez, Çayırova, Dilovası, Hereke, İzmit Merkez, Leyla Atakan kurs merkezleri hizmete açılırken, Darıca, Kandıra ve Yuvam Akarca'da kurs merkezi açma çalışmaları devam etmektedir. Yeni açılan kurs merkezlerinde başta bilgisayar olmak üzere tüm donanımlar yenilenmiştir. Pırıl pırıl bir görünüme kavuşturulan sınıflar yeni bir mesleğin temel bilgilerine sahip olacak, kursiyerleri ağırlamaktadır. KOMEK kurslarında, dalında uzman olan ve yeterlilik belgesine sahip eğitimciler 89 ayrı branşta eğitim vermektedir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin ücretsiz olarak gerçekleştirdiği KOMEK kurslarına vatandaşlar büyük ilgi göstermektedir. Başvuruda bulunanların ağırlığını ise bayanlar ve gençler oluşturmaktadır. Bu kurslardan en çok ilgiyi bilgisayar ve İngilizce branşları görmektedir. Büyükşehir Belediyesi verilen bu hizmetten daha çok vatandaşın faydalanabilmesi için haftanın yedi günü sabah, öğle ve akşam saatlerinde kursları kesintisiz devam ettirmektedir. Böylece vatandaşlar başka bir işte çalışıyor olsalar bile kendilerine en uygun olan saatte verilen bu hizmetten faydalanma imkanına kavuşmuşlardır.

Kocaeli Meslek Edindirme Kurslarında**,** Makine Nakışı, El Nakışı, Kumaş Boyama, Ahşap Boyama, Cam Süsleme ve Porselen boyama, Mefruşat, Giyim, Kırkyama (Patcwork), Halı Kilim, Halıcılık (İpek Halı), Halıcılık(Yün halı), Halı Kilim Onarıcılığı, Ağaç Oymacılığı, Hat, Tezhip, Ebru, Resim, Ud, Bağlama, Gitar, Kemençe, Piyano, Flüt, Tasavvuf Musikisi, Halk Oyunları, İngilizce, Osmanlıca, Arapça, Bilgisayar İşletmenliği, Bilgisayarlı Muhasebe, Bilgisayar Grafik Operatörü Yetiştirme, Bilgisayarda Desen Hazırlama, Bilgisayar Bakım ve Onarımı, Web Sayfa Tasarımı, Bilgisayarda Grafik Tasarımı, Modelistlik, Stilistlik, Takı Tasarımı, Tiyatro, Kuaförlük, Erkek Berberliği, Hasta ve Yaşlı Bakıcılığı, Eğitici Annelik, Karo ve Fayans Döşeme, Kasiyer Yetiştirme, Yönetici Sekreterliği, Balık Ağı Örücülüğü, Çilek Yetiştiriciliği, Mantar Yetiştiriciliği, Sebze ve Meyve Yetiştiriciliği, Sebze ve Meyve Konserveciliği, Meyve Yetiştiriciliği, Arıcılık, Mandıracılık, Liman ve Kıyı Kaptanlığı, Deniz Motorcu ve Deniz Makinistliği, Dikiş Makineleri Kullanımı, (sanayi tipi), Ev Hanımlarına Yönelik Pratik Elektrikçilik, Elektrik Tesisatçılığı, Sıhhı Tesisatçılık, Doğalgaz Tesisatçılığı, PVC Doğrama, Alüminyum Doğrama, Mobilya Döşemeciliği, Forklift Operatörü Yetiştiriciliği, Kaynakçılık, Oksi-Gaz Kaynakçısı Yetiştirme, Gaz Altı Kaynakçılığı (Tig-Wig), Gaz Altı Kaynakçılığı (Mig-Mag), Sepet Fırça Süpürge Yapımı, Ev Hizmetleri Kursu, Türk Mutfağı, Kat Hizmetleri, Aerobik, Step, Buz Pateni, Güreş, Judo, Taekwando, Cilt Bakımı, Diksiyon, Okuma Yazma, Aile İçi Sağlıklı İletişim, Aile ve Çocuk Eğitimi, Anne Çocuk Sağlığı, Anne Eğitimi, Baba Eğitimi, Dış Görünüm ve Zarafet, Ev Ekonomisi branşlarında kurslar düzenlenmektedir.

KOMEK'teki tüm branşlar, halk seminerleri ve sergiler ücretsiz olarak düzenlenmektedir. İlköğretim yaşını doldurmuş herkes kurslara kayıt yaptırabilmekte derslere devam edebilme imkanı kazanmaktadır. Kayıtlar her yıl eylül ayında yapılmakta, dersler ekim ayında başlayarak, haziran ayında sona ermektedir.

Kurslara devam ederek yeterli krediyi dolduran ve yeterlilik sınavını kazanan her kursiyere "Başarı Sertifikası", başarısız olan kursiyerlere ise "Katılım Sertifikası" verilmektedir. Kurs bitiminde sergiler açılmakta yapılan çalışmalar sergilenmektedir. KOMEK'te yerel sergiler mayıs ayı içinde başlamaktadır. Her kurs merkezi kendi ürünlerini bu sergilerde halkın beğenisine sunmaktadır. Haziran ayında ise yerel sergilerden seçilen ürünlerden oluşan genel sergi düzenlenmektedir.[162]

3.3.2.11 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve Spor

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, bünyesinde kurduğu Gençlik ve Spor Müdürlüğü vasıtasıyla Kocaeli'de spor yapmak isteyen herkese imkan sunmaktadır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kağıtspor Kulübü 34 antrenör, bin 200'ün üzerinde sporcu ile 25 branşta spor faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu sporculardan 71'i çeşitli spor dallarında milli sporcu unvanını almış durumdadır. Büyükşehir Belediyesi, ildeki diğer amatör spor kulüplerine de maddi ve ayni yardımlar yapmaktadır. Büyükşehir Belediyesi, 2. amatör kümede mücadele eden 55 takım ve 1. amatör kümede mücadele eden 78 kulübe malzeme yardımında bulunmaktadır. Anlaşıldığı gibi Kocaeli Büyükşehir Belediyesi spor anlamında yasadan kaynaklanan görevini yerine getirerek önemli bir sosyal orunun çözümüne yardımcı olmaktadır.

Büyükşehir Kağıtspor kulübü, sporcuların en iyi koşullarda spor yapmasını sağlamaya çalışmaktadır. Kulüp, 71 milli sporcunun da aralarında bulunduğu 1200 kişilik sporcu ordusu ile Kocaeli'yi tüm branşlarda temsil ediyor. Milli sporculardan 7'si halter dalında faaliyet gösteriyor. Bu sporcuların Avrupa ve Dünya şampiyonlukları yanında, Türkiye şampiyonlukları da bulunmaktadır. Buz Hokeyi branşındaki 8 milli sporcu, milli takımın iskeletini oluşturmaktadır. Diğer milli

[162] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Eğitim ve Kültür Daire Başkanlığı, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006, s. 2.

sporcular da kendi branşlarında kulübü en iyi şekilde temsil etmektedir. Kulübün sistemli çalışması başarıları da beraberinde getirmektedir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kağıtspor'un bünyesinde, Atletizm, Badminton, Güreş, Yağlı Güreş, Judo, Kuraş, Halter, Engellilerde Halter, Satranç, Masa Tenisi, Hentbol, Buz Hokeyi, Buz Pateni, Boks, Eskrim, Taekwando, Mücadele Sporları (Jeetkunedo), Karate, Korfbol Halk oyunları, Futbol, Basketbol, Voleybol, Bilek Güreşi, Sualtı Hokeyi (dalgıçlık, zıpkınla balık avlama), Sualtı Rugbysi, Atıcılık, İzcilik spor branşları yer almaktadır.[163] Unutulmamalıdır ki genç bireylerin sporla ilgilenmesini sağlamak sadece onların sağlıklı yaşamasına değil kötü alışkanlıklardan uzak kalmalarına da yardımcı olmaktadır.

3.3.2.12 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve Tiyatro

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları kentte mevcut olan Süleyman Demirel Kültür Merkezi tiyatrosundan sonra Halkevi tiyatrosunu da kente kazandırarak, tiyatroyu biraz daha halkla bütünleştirmeye çalışmaktadır. Aralarında Türkiye'de yapılan ve yayınlanan birçok dizi ve sinemada rol alan ünlü sanatçıların da bulunduğu dev bir oyuncu kadrosuna sahip olan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları özellikle 2005 yılı içerisinde ciddi bir izleyici kitlesine ulaşmış durumdadır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatrosu, ülke tarihinde yerel yönetimlerin desteğiyle kurulmuş üçüncü tiyatrodur. İstanbul gibi bir megapolden sonra bir şehrin ismini alan ikinci tiyatro olması ve bu kentin de Anadolu'da yer alması, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatrosu'na büyük bir sorumluluğu yüklemektedir.

Kocaeli'de kurumsal tiyatro önerisi ve yapılanması, diğer bir çok kentimizde olanın tersine devletten önce, belediyenin öncülüğünde olmuştur. Kısaca; Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatrosu, yerel bir yönetimin kurumsallaştırdığı bir tiyatro olarak da özel bir yere sahiptir. Bu nedenle, ülkemizde, bölgesindeki

[163] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Spor Müdürlüğü, Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 6.

insanına kültür ve sanat hizmeti sunmak isteyen yerel yönetimler açısından Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatrosu modeli, bir örnek oluşturmaktadır.

Kocaeli'nin bir başka özelliği, İstanbul'da oluşan sanat ve kültür hayatının merkezleşmesinin tam tersi sayılabilecek çağdaş bir öneriyi, "çok merkezliliği" (desentralizasyonu) ülkemizin kültür ve sanat alanına uygulamada, çözülmüş sonuçlarla ve diğer merkez dışı alanları özendiren başarılarla sunulmasıdır. Anadolu'nun farklı kentlerinde yerel yönetimler tarafından desteklenerek gerçekleşebilecek kültür ve sanat üretimine, Kocaeli'nin kurumsallaşma süreci örnek oluşturmakta ve "çok merkezliliği" ve yerinden yönetimi savunan sanat politikasının yayılma sürecini de böylelikle başlatmış bulunmaktadır. "Sanayi Başkentinden Kültür Başkentine" sloganıyla kendini tanıtan tiyatro, aslında yeni bir anlayışın ve yapının başkentini Kocaeli olarak önermektedir.

Kocaeli'de yerel yönetimin önerisi ve desteğiyle, Kocaeli Büyükşehir Tiyatrosu tarafından Kocaeli için projelendirilmiş kültür ve sanat politikasının ülke çapında anlam kazanan ve değerlendirilmesi gereken en önemli tavrı; genel özellikleri dikkate alarak yaşayan bir kültürün üretimini oluşturma istemidir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatrosu, bu kentin özelliklerinden yararlanarak özgün bir kültür politikası oluşturma amacını gütmektedir. Kocaeli'nin en göze çarpan birkaç özelliğinden biri; İstanbul ve Ankara arasında yer alan ve bu nedenle stratejik bir yapısı olan sürekli değişen ve gelişen bir kent olmasıdır.

Türkiye'nin en büyük endüstri kenti olan Kocaeli'nin ekonomik alanda hızlı gelişimi; kent insanını, sosyal alanda da değişim sürecine sokmuştur. Bu nedenle; Kocaeli halkı için bir kültür politikasının oluşturulması ivedi bir gereksinim olarak ortaya çıkmıştır. Kent; çevresindeki fabrikalar, fuar alanı, dev alışveriş merkezleriyle, modern dünyanın yaşam biçimine ve yapısına yönelik hızlı bir değişim yaşamıştır.

Bu değişimin insani değerlere katkı sağlayan bir gelişime dönüşmesi için; Kocaeli'nin taşıdığı değerler dikkate alınarak, kentte yaşayanların bu modern dünyanın oluşturduğu kültür ve bu kültür üretiminin sonucu olan sanatla, geçişken bir ilişki oluşturması gerekmektedir. Burada yaşanan modernleşme süreci; burada

üretilecek olan sanatın da esin kaynağı olacaktır. Böylelikle tiyatro; bir kültür politikasının üretim merkezi olarak, İzmit insanının değerlerine sahip çıkarken, aynı zamanda yaşanan değişimin de aynası olacaktır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları Genel Sanat Yönetmeni olan Ragıp Savaş'ın projelendirdiği tır tiyatrosunda, çocukların pedagojik gelişimlerini göz önünde bulundurarak tiyatroyu sevdirecek oyunlar sahnelenmektedir. Kocaeli genelinde maddi imkansızlıklar ulaşım zorlukları nedeni ile tiyatroya gidemeyen çocuklar için Türkiye'de ilk kez gezici tır tiyatrosunu başlatılmıştır. Bu vesileyle tiyatronun çocukların ayağına gitmesi sağlanmaktadır. Gezici tır tiyatrosunun gideceği yerler muhtarlıklar vasıtasıyla önceden duyurulmakta tiyatronun gittiği her noktaya Büyükşehir Belediye Başkanı bizzat giderek çocuklara hediyeler dağıtmaktadır. Aynı zamanda belediyenin görevlendirmiş olduğu tam teşekküllü gezici sağlık aracı önceden ilgili noktaya giderek orada bulunan tüm çocukları ve yetişkinleri, uzman hekimler kontrolünde sağlık taramasından geçirmektedir.

Kocaeli'nin Gebze ilçesinden Karamürsel ilçesine kadar otuza yakın noktada oyunlar sergilenmektedir. Amacını sanatı halkın ayağına getirmek olarak açıklayan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları, eğlendirici ve eğitici oyunları halkın ve özellikle çocukların ayağına götürerek ciddi bir sosyal ve sanatsal amaca hizmet etmektedir.[164]

3.3.2.13 Bursa ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Hizmetler Yönünden Karşılaştırılması

Aşağıdaki tablolarda 2004, 2005, ve 2006 yılları itibarıyla Bursa ve Kocaeli Büyükşehir belediyelerinin sosyal hizmetlere ayırdığı kaynaklar itibarıyla karşılaştırılması yapılmıştır.

[164] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Şehir Tiyatroları Tiyatro Müdürlüğü, Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006, s. 4.

Tablo-3.4. : Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2004-2006 Yılları Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamalar Listesi

HİZMETİN VERİLDİĞİ BİRİM	HİZMETİN ADI	HARCAMALAR
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Akülü Tekerlekli Sandalye	38.500 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Bursa Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları	3.500.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	BEGEV-Bursa Eğitim Geliştirme Vakfı Meslek Edindirme Kursları	85.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Gıda Yardımı	438.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Gıda Yardımı	574.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Eğitim Seti	44.500 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Eğitim Seti	60.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Yakacak Yardımı	80.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Yakacak Yardımı	100.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Aşevi	250.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Aşevi	300.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Aşevi	350.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Huzurevi	2.000.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Huzurevi	2.500.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Huzurevi	3.000.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Barınma Evi	100.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Barınma Evi	120.000 YTL
Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Barınma Evi	150.000,00 YTL
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı Eğitim Şube Müdürlüğü	Burs Yardımı	900.000 YTL
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı Eğitim Şube Müdürlüğü	Burs Yardımı	900.000 YTL
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı Eğitim Şube Müdürlüğü	Burs Yardımı	1.050.000 YTL
	TOPLAM :	**16.540.000.000 YTL**

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Başkanlık Sunumu, Bursa, 2006.

Tablo- 3.5.: Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2004-2006 Yılları Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamalar Listesi (YTL)

Hizmetin Verildiği Birim	Hizmetin Adı	2004	2005	2006	Toplam
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Gençlik ve Özürlüler Kamp Faaliyetleri	0	0	10.000	10.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Barınma ve Sosyal Yardım Merkezleri Faaliyetleri	0	400.000	400.000	800.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	80. Yıl Çocuk ve Gençlik Merkezi Faaliyetleri	0	10.000	50.000	60.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Gölcük Çocuk ve gençlik Merkezi Faaliyetleri	0	0	17.000	17.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Süt Yardımı	0	0	650.000	650.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	İlköğretim Çağındaki Çocuklara Kırtasiye Yardımı	100.000	160.000	190.000	450.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Gıda Yardımı	160.000	300.000	1.350.000	1.810.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Verem Hastalarına Gıda Yardımı	0	10.000	120.000	130.000
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü	Alo Özürlüyüm Teknik Destek Hattı	0	0	50.000	50.000
Eğitim Kültür Daire Başkanlığı	Öğrenci Bursları	2.891.160	4.324.380	3.800.000	11.015.540
Eğitim Kültür Daire Başkanlığı	Kocaeli Meslek Edindirme Kursları	581.485.	3.890.741	10.596.195	15.068.421
	Toplam :	3.732.485	8.735.121	17.233.195	30.060.961.000

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006.

Yukarıdaki tablolarda görüleceği üzere belediye harcamaları içerisinde sosyal hizmetlere aktarılan kaynak miktarı zamanla artış göstermektedir. Bursa ilinin nüfusu 2.106.687, 2004-2006 yılları arasında Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal hizmetler için kullandığı kaynak miktarı 16.540.000.000 YTL'dir. Buna karşılık Kocaeli ilinin nüfusu 1.206.085 iken, 2004-2006 yılları arasında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal hizmetler için kullandığı kaynak miktarı 30.060.961.000 YTL'dir. Bir başka anlatımla, Bursa'nın yaklaşık yarısı kadar nüfusa hizmet sunan

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin iki katı kadar bir kaynağı sosyal amaçlar için kullanmaktadır. Nedenleri ve ayrıntıları, üzerinde durulmaya değer görülen bir farkı yansıtan bu karşılaştırma neticesinde, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin, Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne oranla sosyal hizmetlere daha çok kaynak ayırdığı, geleneksel belediye faaliyetleri yanında, sosyal politika alanında değerlendirilebilecek faaliyetlere artan yönelimi dikkat çekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyo - ekonomik yapıların işleyişi, bütün kesimler için kabul edilebilir bir yaşam kalite ve standardını, kendiliğinden sağlayamamaktadır. Bütün dünyada geçerli olan bu durum, sosyal politika / sosyal destek uygulamalarını bir yönetim fonksiyonu haline getirmiş; küresel yönelimler merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerin de bu bağlamda önemli rol üstlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de sosyal politika fonksiyonları anlamında yetkin belediyeler olsa da uygulamaların yaygınlığı anlamında arzu edilen noktadan henüz uzak olunduğu söylenebilir. Belediyelerin sosyal politikalara bakış açısı ve olguya yaklaşım eksikliklerin temel sebeplerin başında yer almaktadır. Birçok yerel kamu yöneticisi, sosyal politikaların önemini, sosyal barışa ve kalkınmaya sağladığı katkıyı anlamakta güçlük çekmekte ve bu hizmetleri çoğu zaman "yetersiz mali imkanlara rağmen yürütülen gereksiz harcama" olarak görmektedir. Sosyal sorumluluk bilincinin geliştirilmesi, vatandaşlara tanınan sosyal hakların temel insan hakları arasında yer aldığı gerçeğinin kavranması gerekmektedir.

Türkiye'de belediyeler ile mesleki yönetim birimleri arasındaki ilişkiler ve sosyal politika alanına giren konular görev dağılımı iyi tanımlanmamış bir yapıdadır. Sosyal politika alanına giren birden çok yetkilinin olması, kaynakların israfına yol açtığı gibi, gerçekleştirilen sosyal faaliyetlerin etkisini de sınırlandırmaktadır. İl ve ilçelerde sosyal politika odaklı tek bir yönetimin olmaması bir yana, gerek belediye başkanları, gerek valiler (kaymakamlar), olağanüstü yetkilerle donatılmışlardır. Yerel kamu yöneticilerinin yetki, görev ve fonksiyonları gözden geçirilmeli ve aralarında etkin bir koordinasyon sağlanmalıdır.

Yerel kamu hizmetleri, denetime açık olmalı ve sosyal politika faaliyetlerinin planlanmasında, programlanmasında ve yürütülmesinde hem sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, hem sosyal duyarlı girişimciler hem de akademik çevreler yer almalıdır. İl düzeyinde sosyal nitelikli kurulların yapısı, fonksiyonları ve üye dağılımı yeniden gözden geçirilmelidir. Sosyal nitelikli yerel kurullarda bürokrat ve teknokratlardan ziyade, bu alanın uzmanları yer almalıdır. İhtisas niteliği

taşıması gereken bu kurullar, hem katılımcı demokrasi ilkelerine uygun olarak yeniden dizayn edilmeli, hem de daha etkin faaliyetlerde bulunabilmesi için, özerk bir statüye kavuşturulmalıdır. Toplumsal enerjiyi oluşturmak için, mümkün mertebe idareden bağımsız yerel halk dinamiklerinin teşkilatlanmalarına ve bu kurullara katılımlarına imkan tanınmalıdır.

Sosyal sorunların çözümünde etkin rol alabilecek bilim adamları, yerel olarak seferber edilmelidir. Zira belediyelerde sosyal politika ve sosyal hizmet uzmanlarının bulunması gereken birimlerde asosyal bürokrat ve teknokratların bulunması ve bu manada kadroların olması gerekenden çok eksik olması en büyük sorunlardan biridir. Nitekim bu çalışmanın uygulama alanı olan ve Türkiye'deki belediyeler arasında sosyal politika uygulamaları ile başarılı belediyelerden biri sayılabilecek Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde de sosyal politika ve sosyal hizmet uzmanı sayısının çok az ve sosyal hizmetlerin yetkin olmayan kişiler tarafından yürütülüyor olması bu konudaki eksikliğin önemli göstergelerinden biridir. Sosyal hizmetlerin tek bir elden yürütülmesi yerine, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin farklı birimlerine dağıtılması, zaman zaman konunun amacından uzaklaşılmasına; sağlıklı ve sürekli sosyal politikaların oluşturulamamasına neden olmaktadır. Sonuçta belediyeler iyi niyetlerle sosyal politikalar oluşturmaya çalışsalar da, konuyu bilimsel ve disipliner bir zemine oturtmadıkları sürece arzu edilen başarılara ulaşmaları zor olacaktır. Bu nedenle üniversiteler ve belediyeler arasında sıkı bir işbirliğinin temini gerekmektedir. Bilimsel faaliyetlerin sosyal hayata yansıtılması ve somut sonuçların alınması yönünde teşvik edici uygulamalara geçilmelidir.

Kent yönetiminde ortaya çıkan yeni yaklaşımlar, kentteki tüm kesimleri kent yönetimine katılmaya davet etmektedir. Sivil toplumun yönetim sürecinde etkin kılınması, her halükârda ortak aklın esas alınması sosyal belediyeciliğin bir diğer fonksiyonu olmalıdır. Kent konseyleri, danışma meclisleri bu anlamda katılımı sağlayacak araçlardır. En azından yönetilenlerin yönetenlere belli konularda görüş belirtmeleri sağlanmış olacaktır. Yönetim sürecine doğrudan müdahale, referandum gibi araçlarla etkin kılınabilir, ama bu, yapısal ve anayasal dönüşüm gerektiren bir durumdur.

Sosyal nitelikli belediye hizmetlerinin belediyeler tarafından ya da sivil toplum örgütleri harekete geçirilerek ifasına ilişkin rasyonalite ya da verimlilik temeli tartışması 1980'li yıllardan bu yana devam etmektedir. Zira bu hizmetlerin ifası ciddi kaynaklar gerektirmektedir. Temel altyapı yatırımlarını tamamlayamamış belediyelerin, sosyal harcamalar için kaynak bulma sorunu ciddi boyuttadır. Merkezi idarenin yerel nitelikli hizmetleri Ankara'dan planlaması ve yönetmesi ne kadar rasyonel değilse, yerel yönetimlerin de yeterli mali özerkliğe ve imkana kavuşmadan bu hizmetleri en azından tek başına yerine getirmesi mümkün değildir. Burada sivil toplum örgütleriyle ortak hareket etmenin önemi ortaya çıkmaktadır. Sinerji oluşturmadan tek başına yola çıkmak, yarı yolda kalmakla sonuçlanacaktır. Öte yandan küçük belediyelerin kaynak sorununun çözümü pek mümkün görünmediğine göre, küçük belediyelerin yasal düzenlemeyle kaldırılması yerine; daha büyük sınırlara hitap eden, daha güçlü kaynakları olan belediyeler kurulmalıdır. Örnek verecek olursak Kocaeli ilinde 45 belediye mevcuttur. Bunların arasında az saydaki personelin maaşını bile ödeme imkanı olmayanlar vardır. Böyle bir yapıdan etkin sosyal politika uygulamaları beklenemez.

Sosyal belediyeciliğin gerçekleştirilebilmesi belediye yönetimlerinin yeterli mali ve idari imkanlara kavuşturulmasına bağlıdır. Merkezden daha çok yetki devredilirken buna denk kaynak da sağlanamıyorsa hizmet sunumu zorlaşacaktır. Merkezden yerele yetki devri de tek başına yeterli olmayacak, yerel iradenin harekete geçirilmesi için yerel demokratik katılım araçlarının da devreye sokulması gerekecektir. Yerel referandum vb. araçlar halkın yönetime katılımını, temsili demokrasiden doğrudan demokrasi ölçeğine taşıyacaktır. Sosyal adaletin tabanda sağlanabilmesi, yerel kaynakların adil dağıtımı için sosyal belediyecilik yaklaşımının Türk belediyeciliğinin ana misyonlarından biri haline gelmesiyle mümkün olacaktır.

Sosyal belediyecilik kapsamında değerlendirilecek bir diğer konu da sosyal doku çalışmalarıdır. Şehirde yaşayan insanların envanterini çıkarmaya yönelik olarak yapılacak en önemli çalışma mutlaka bir sosyal doku haritası çıkartmaktır. Fiziki ve sosyal yatırımların yapılmasında yol gösterici olacak bu çalışma sayesinde

şehirdeki nüfusun gelir, yaş, sağlık ve kültür bilgileri toparlanmış olacaktır. Kamuoyu araştırmaları, anketler, sayımlar, diğer istatistiki yöntemler sayesinde kent insanının eğilimlerini belirlemek mümkün olacaktır. Kültürel, sosyal ve ekonomik hizmetlerin sunumunda bu veriler kullanılacak; aynı zamanda gerçek ihtiyaç sahiplerinin tespiti de kolaylaşacaktır. Belediye hizmetlerinin ölçülmesi de bu çalışmalarla mümkün olacaktır. Etkin hizmet sunumu kaynak israfının da önüne geçebilecektir.

Sosyal belediyecilik çalışmalarının sağlayacağı faydalardan bir diğeri, kent bilincinin tüm hemşehriler nezdinde pekiştirilmesidir. Hemşehrilerin birbirlerinin hukukunu gözetmeleri ve yaşadıkları alana sahip çıkmaları, kent kültürünü içselleştirmeleriyle mümkün olacaktır. Kentlilik bilinci projeleri aynı zamanda şehri paylaşan insanların şehrin en önemli öznesi oldukları gerçeğini deklare etme açısından da önemlidir. İnsan ve kent uyumunun kültürel ve sosyal temellerini kentte yaşayan insanlarla paylaşmak kent insanının kente daha çok sahip çıkması sonucunu doğuracaktır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, park-bahçe, su-kanalizasyon vb. gibi klasik belediye hizmetlerinin yanında Gündem21, AB süreçleri ve bunun gibi süreçlere ayak uydurarak Gülen Yüzler, Sevgi Mağazası gibi sosyal içerikli projelerle yerel ölçekte halkın yaşam kalitesini artıracak uygulamalara yönelmiş bulunmaktadır.

Aynı bölgede ve benzer gelişme düzeyinde olan Bursa ile, veriler temelinde yapılan karşılaştırma, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal politika nitelikli harcamalara daha fazla kaynak ayırdığını ortaya koymaktadır. Bunun nedenleri ve ayrıntıları, başka araştırmalar için üzerinde durulmaya değer konulardır.

Aşılması gereken sorunların varlığı bir yana, son dönemde yasal düzenleme ve uygulamalar umut vericidir. Yerel yönetimlerin sosyal politika işlevlerine ilişkin AB müzakere sürecinin ve küresel yönelimlerin Türkiye'de ve Kocaeli'nde politik ve pratik nitelik değişimini beslediği görülmektedir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, Yalçın, "Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik", **Eminönü Bülteni**, Şubat Sayısı, İstanbul, 2002.

Akdoğan, Yalçın, **Sosyal Belediyecilik,** İstanbul Dergisi, Mart Sayısı, İstanbul, 1999.

Alpar, Erol, Yönetim Hukukunun Genel Nitelikleri, **Türk İdare Dergisi**, S. 384, Eylül 1989.

Alegre, Porto, **Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi,** Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, 1998.

Bayraktutan, Yusuf, **Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri: Bölgeselleşme ve Küreselleşme**, 3.B., Nobel Yayınları, Ankara, 2006.

Bilgiçi, Veysel, **Yerel Yönetimler**, 21.Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998.

Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1967.

Bursa Büyükşehir Belediyesi, Yerel Gündem 21, **Geleceğin Yerel Yönetim Modelleri**, Bursa, 2000.

Coşkun, Bayram, Turgay Uzun, "Cumhuriyet'in 75. Yılında Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Sorunları", **Yeni Türkiye Özel Sayısı**, Eylül-Aralık 1998, C. 5.

Çoker, Ziya, "Kırsal Alanlarda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları", **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1988.

Dahl, Robert A., **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev: Levent Kökler, Türkiye Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1993.

Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, Ankara, 2000.

Devrim, Ömer ve Ali Altay, "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri", **15. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Akdeniz Üniversitesi, İİBF Yayını No. 3., Antalya, 2000.

Erbay, Yusuf, "Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2000.

Ersöz, Halis Yunus, "5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri", **Sosyal Siyaset Konferansları**, 50. Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2005.

Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994.

Es Muharrem, "Kentsel Yoksulluğun Azaltılmasında Sosyal Belediyeciliğin Rolü", **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı 13.

Geray, Cevat, **'Kamu Yönetimi Açısından TKB Uluslararası Bursa Buluşması: Günümüzde Kültürel Mirasın Korunmasına ve Gelişmesine Yönelik Politikalar- Yerel Yönetişim**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003.

Gökçeer, Fikri, "Devlet ve Belediyeler Açısından Tüketicinin Korunması", **Türk İdare Dergisi,** S. 407, 1995.

Göymen, Koral, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2000.

Göymen, Korel, "Türkiye'de Yerel Yönetim", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 10, 1985.

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara, 1989.

Gözübüyük, Şeref, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Türkiye Amme İdaresi Yayını, 1967.

Gözler, Kemal, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Ekin Yayınları, Bursa, Eylül 2005.

Günday, Metin**, İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1966.

Kanun No. 1580, Kabul Tarihi. 3.4.1930, Resmi Gazete 14.04.1930, S. 1471, Yayınlandığı Düstur Tertip 3, C. 11.

Karaman, Zerrin Toprak, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **Türk İdari Dergisi**, 2000.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Belde A.Ş., Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Çözüm Masası Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Spor Müdürlüğü, 2006 Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Eğitim ve Kültür Daire Başkanlığı, Başkanlık Sunumu, Kocaeli, 2006.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Şehir Tiyatroları Tiyatro Müdürlüğü, Faaliyet Raporu, Kocaeli, 2006.

Kocaeli İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Valilik Raporu, Kocaeli, 2005.

Kocaeli Valiliği Sosyal Yardımlaşma Vakfı, Valilik Sunumu, Kocaeli, 2005.

Koray, Meryem, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000.

Kösecik, Muhammet, **Çağdaş Kamu Yönetimi-2-**, Nobel Yayınları, Ankara, 2004.

Kubilay, Metin, Türkiye'de Mülki İdare Sistemi", **Türk İdare Dergisi**, S. 420, Eylül 1998.

Ortaylı İlber, "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, C. 1, 1985.

Onar, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966.

Özel Mehmet, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiariaet)" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz 2000, Cilt 9.

Parlak, Bekir, Hüseyin Özgür, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler,** Alfa Yayınları, Ekim 2002.

Pekküçükşen, Şerife, "Sosyal Belediyecilik ve Selçuklu Belediyesi Şefkat Evleri Örneği", **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, 3 Aralık 2004, Çanakkale.

Priore, Alex, "Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Alanında Yürütüldüğü Çalışmalar" **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler Uluslararası Konferans**, 13-14 Temmuz, Ankara, TBD ve KAV Yayını, 1995.

Robert, Bennet .J. "European Local Government Systems**", Local Gowernment in New Europe, Ed**. Robert J. Bennet, London And New York : Belhaven press, 1993.

Resmi Gazete, 9.9.1993 tarih, No : 21693.

Sencer, Muzaffer, **"Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler**", Amme İdaresi Dergisi, C.18, S.1, Mart 1985.

Seyyar, Ali, **Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük);** Beta Yayınları, İstanbul; 2002.

Şenkal, Abdülkadir, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2005.

Taner, Eyüp, "Avrupa Konseyinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygulanmasının Takibatı" **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Yönetim Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler Uluslararası Konferans,** 16-17 Kasım, Antalya, TBD ve KAV Akdeniz Belediyeler Birliği Yayını, 1995.

T.C. Başbakanlık, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, **I. Özürlüler Şurası Kararları**; Ankara, Kasım 1999.

T.C. Başbakanlık, Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, **IV. Aile Şurası Bildirileri**, Ankara, Mayıs 2004.

T.C. Başbakanlık Sosyal Hizmetler Kocaeli İl Müdürlüğü, Valilik Raporu, Kocaeli, 2006.

Tekeli, İlhan, **Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1998.

Tortop, Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.

Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1995.

Tuna Orhan, Nevzat Yalçıntaş, **Sosyal Siyaset**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.

Tutum, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, No: 3, Ankara-1998.

Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı,** Habitat II., Kent Zirvesi Yayınları, 1996.

Ünal, Soner, **Türkiye'nin Yerel Yönetim Tarihi ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2001.

Yıldırım Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi; Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi Kavramlar – Yaklaşımlar**, Ankara, 1993.

Yalçındağ, Selçuk, "Belediyelerde Halk Katılımı", **Türk İdare Dergisi**, S. 424, 1999.

Woehrling, John, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İdari Olarak Genel Görünümü" **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler Uluslararası Konferans,** 16-17 Kasım, Antalya, TBD ve KAV Akdeniz Belediyeler Birliği Yayını, 1995.

Zengin, Eyüp, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", **Türk İdare Dergisi**, S. 422, 1999.

Yerel Gündem 21, 1999:2;Yerel gündem bülteni, 'Gündem 21 www.ıula-emme.org/yg21/index/.htm / 11.11.2006

Çevre ve Yerel Yönetimler", 2001 erişim, www.yerelnet.org.tr/uluslaarasi/ birlesmismilletler.php.1 / 14.11.2006.

Türkiye'de Yerel Gündem, 1999, www.deu.edu.tr /gundem21/proje1 / 10.11.2006.

Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesi" www.deu.edu.tr /gundem21/proje. / 12.11.2006.

Gündem 21 Yerel Gündem Haber Bülteni 1999, Habitat II, www.satko.com.tr/doga /TGN21 / 11.11.2006.

Gündem 21, 2001:7 erişim www.ıula-emme.org/yg21/index/.htm / 11.11.2006.

Habitat11.2000:1Erişim: www.satko.com.tr/doga /TGN21 / 15.11.2006.

http://www.kocaeli.bel.tr/tr/6tn.asp?islem=incele&id=73 /10.11.2006.

Kocaeli İlinin Coğrafi Konumu, www.kocaeli.gov.tr, / 20.11.2006.

www.cansaati.org/topluluk/forum posts.asp?TID=470&PN / 15.12.2006.

www.icisleri.gov.tr/ıcisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler syf 1 / 10.12.2006

www.icisleri.gov.tr/ıcisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler**,** s. 1. / 15.12.2006.

www.cansaati.org/topluluk/forum_posts.asp?TID=470&PNsyf / 15.12.2006.

www.icisleri.gov.tr/ıcisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler s.1. /11.10.2006.

http://www.avrupapostasi.org/200304_1.html / 12.11.2006.

http://www.deltur.cec.eu.int /12.12.2006.

www.pendik.bel.tr/tr/tab.aspx?tabid=734, / 11.10.2006.

www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm / 12.11.2006.

http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm / 10.12.2006.

www.sosyalsiyaset.documents/ss.htm / 09.11.2006.

http://stu.inonu.edu.tr/~ftkaya/odev.html / 18.11.2006.

http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm / 19.11.2006.

http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat / 11.11.2006.

http://www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm / 09.11.2006. /11.11.2006.

www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf, / 15.10.2006.

http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/ / 11.10.2006

Gündem 21, 2001 www.ıula-emme.org/yg21/index/.htm / 10.11.2006.

Yerel Gündem 21, Yerel Gündem 21 Bülteni A. A. Arar, "Yerel Gündem 21, www.mfa.gov.tr/turkce/grupe/ues-6/yerelgundem21.htm / 10.11.2006.

Türkiye'de Yerel Gündem 21, www.la21turkey.net / 15.11.2006.

Türkiye'de Yerel Gündem 21., www.la21turkey.net / 10.11.2006.

Yerel Gündem 21 Programı, www.la21turkey.net/modules.php / 10.11.2006.

Yerel Gündem 21 Programı, www.youthforhab.org.tr, / 11.11.2006.