

SOSYAL HİZMETLER BAĞLAMINDA SHÇEK'İN TAŞRA TEŞKİLATININ İL ÖZEL İDARESİNE DEVRİ SORUNU

Bedrettin KESGİN*

Özet

Sosyal hizmet alanına giren konular, siyasetin de toplumun da en önemli tartışma konularından birisidir. SHÇEK'in taşra teşkilatının il özel idaresine devri de bu tartışmalara eşlik etmiştir. Bu karar sosyal hizmet çalışanlarını olduğu kadar toplumu da yakından ilgilendiren bir konu olmasına rağmen, bu devir işleminin gereği gibi tartışıldığı söylenemez. Bu çalışma ile kurumun taşra teşkilatının il özel idaresine devrinin getireceği sonuçlar tartışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: İl Özel İdaresi, SHÇEK, Yerel Yönetim, Sosyal Hizmet

PROBLEM OF TRANSFERRING SHÇEK'S COUNTRY ORGANIZATION TO SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATION

Abstract

The issues within the social service, are at both of the most important debates of politics and society as well. The transfer of provincial structure of SHÇEK to the special provincial administration accompanies these debates. Despite this implementation has great effects on society just like as social service employees, there has a lack of concern on the issue. This study aims at discussing the potential effects and consequences of the aforementioned transfer policy.

Keywords: Special Provincial Administration, Social Services and Child Protection Agency, Local Government, Social Work

* Yard.Doç.Dr., Yalova Üniversitesi, İİBF, Sosyal Hizmet Bölümü Öğretim Üyesi,
bedrettink@gmail.com

GİRİŞ

Sosyal hizmetlerin yerel yönetim marifetiyle yürütülmesi Türkiye'nin de tanık olduğu bir durumdur. Özellikle Osmanlı döneminde sürdürülen uygulamalara, Cumhuriyet döneminde 1580 sayılı Yasa da eşlik etmiştir. Merkezi yönetim tarafından uygulamaya konulan sosyal politikalar yerel yönetimler ve yerel birimler eliyle sürdürülmüştür. Dolayısıyla sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerle ilişkisi, biçimi ve hacmi dönemden döneme farklı olmakla beraber her zaman mevcut olmuştur.

Bununla birlikte devletin hem merkezi hem de yerel yönetimleriyle sosyal hizmet müdahalesi sınırlı olmuştur. Devletin sınırlı etkinliği yanında sivil toplum kuruluşları da istenilen ve ihtiyaç duyulan boyutuyla topluma sosyal hizmet sunamamıştır. Özellikle “çocuk sorunu” bu uygulamalar daha da yetersiz kalmıştır. Çocuk hizmetleri sınırlı boyutlu da olsa dönemselsel olarak yerel birimlerin yetki alanına dâhil edilmiştir. Böylece Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan Medeni Kanun, Ceza Yasası, Belediye Yasası, Umumi Hıfzısıhha Yasası gibi yasalarla korunmaya muhtaç çocukların sorumluluğu bir boyutuyla yerel yönetimlere özellikle belediyelere verilmiştir (Alada, 2007, 18). Bundan dolayı sosyal hizmetin ilk muhataplarından olan kimsesiz, yetim ve yoksul çocukların korunmasının kısmi olarak yerel birimlere verilmesi Osmanlıdan yakın tarihimize kadar geçerliliğini sürdürmüştür.

Belediyeler yanında, Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumu da (SHÇEK) Cumhuriyet’in ilk yıllarından yakın zamana kadar devletin en önemli sosyal nitelikli hizmet sunan kurumlarının başında gelmiştir. Özellikle çocuklara ve yaşlılara yönelik hizmet sunumunda önemli aktör olan SHÇEK, uzmanlaşmasını sağlayarak kısa sayılabilecek bir zamanda tüm Türkiye’de örgütlenmiştir. Daha sonra ise uzun yıllar merkezi hükümetin idaresinde olan kurumun taşra teşkilatı 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile il özel idaresine devredilmiştir. Her ne kadar bu devir önce üç yıl ertelense de, devir işlemi daha sonra iptal edilmiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin ilgili maddeyi iptal etmiş olmasına rağmen, il özel idaresinin, sosyal nitelikli hizmetleri özellikle çocuk hizmetleri merkezli, uygulamaları analiz edilerek, böylece gelecekte de benzer eğilimlerin ya da uygulamaların getireceği sonuçlar önceden tartışılmış olacaktır.

Bu iptal bağlamında SHÇEK, KHK ile il özel idaresi sosyal hizmetler ilişkisi analiz edilecektir. Böylece il özel idaresinin sosyal hizmetlerle ilgili kapasitesinin de geçmişten günümüze değerlendirilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca çalışmayla il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının da kısa bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

SHÇEK’in Devri Sorunu

İl özel idaresi¹ her ne kadar yerel olarak sosyal yardım ve sosyal hizmet konularında

¹ İl özel idarelerinin, 6360 sayılı kanunun 1. Maddesinin 5. Fıkrasına göre Büyükşehir belediyelerinde tüzel kişiliklerine son verilerek kaldırılmıştır. Aynı kanunun Madde 3 (2.Bendi)’e göre; Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra

kısmen tecrübeli olsa da² kurumsallaşmış bir merkezi yönetim birimi olarak SHÇEK, bu düzenlemeyle ilk defa yerel yönetime devredilmek istenmiştir. Bu devir işlemi bir süreç ve sonuç olarak daha iyi anlamak için SHÇEK ve il özel idarelerinin yapısına kısaca bakmakta yarar vardır. Bununla birlikte özellikle Bakanlığın kurulmasıyla, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (ASPB) görev ve sorumlulukların dağılımından kurtarılıp tek elde toplanmaya çalışıldığı bir ortamda, bu düzenlemeyle il içinde merkezi yönetimlerin taşra kuruluşları ile yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri ve belediyeler arasında görev ve yetki karmaşası riski ortaya çıkmaktadır. Özellikle merkezi yönetimin taşra örgütü olan il genel idaresi içindeki il müdürlükleri ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin sosyal alanda hizmet yürüttüğü çerçeve aynı olacaktır. Bu durum bir coğrafi mekânda farklı iki yönetim biriminin aktif olmasını kaçınılmaz kılacaktır.

Türkiye yönetim geleneğinde merkezi yönetim genellikle görevleri devredip, yetkileri kendisinde tutma eğilimindedir. Bu da sonuçta hizmetlerin işlememesi, geç işlemesi ya da hizmetin kötü işlemesi durumunda sorumlunun bulunamaması gibi sonuçlara yol açabilmektedir. Bahse konu durum en çok il özel idaresinin yapısında görülebilir. İl özel idarelerinin bu yapısı yanında, son dönem düzenlemelerle bu birimin niteliğinde ve işleyişinde önemli değişiklikler olmuştur. Yetki, görev ve sorumlulukları artan il özel idarelerine bir de SHÇEK'in taşra teşkilatı devredilmek istenmiştir.

Devir işlemi il özel idarelerini sosyal hizmet sağlayan önemli bir kurum yaparken, diğer yandan bir kısım kaygıyı da beraberinde getirmiştir. Her şeyden önce; sosyal hizmetlerin “mahalli boyutu” aşan hizmetler olması nedeniyle, “anayasal sorumluluk” olan bu hizmetleri il özel idarelerinin bütçesi, personeli ve işleyişi bakımından yerine getirmede zorlanacağı ifade edilmektedir. Hizmet standardının olmayışı gibi kaygılara, il özel idaresi bağlamında kayırmanın olacağı, partizanca yaklaşımın sergileneceği gibi eleştiriler getirilmiştir. Yine il özel idaresinin siyasi bir kurum olması ve farklı illerin farklı nitelik-

teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur.

² 13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Madde 2. İle 13. Fıkra eklenerek İl Özel İdaresinin mahallî müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve sporla..... ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütüleceği belirtilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları

MADDE 6.- İl özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler.

İl özel idaresi bu hizmetlerden;

a) Eğitim, sağlık,..... sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde.....Yapmakla görevli ve yetkilidir.

leri dolayısıyla ve sosyal hizmetlerin kapsamlı ve eşit sürdürülmesi gereği nedeniyle bu hizmetleri sürdüremeyeceği, kurumun “siyasi davranacağı” ve standart hizmet birliğinin sayılamayacağından korkulmaktadır. Ayrıca ASPB il müdürlükleri ve il özel idaresinin aynı hizmetleri sunan iki farklı birim olduğu bu yüzden sosyal hizmet alanında hizmet karmaşası ve tekrarı olacağı, il özel idaresinin sürekli değişen kompozisyonunun da kurumda uzmanlaşmayı ve kurumsallaşmayı engelleyeceği kaygısı ileri sürülmektedir.³

Tüm bu kaygılar biraz da il özel idaresini eksik tanımaktan ileri gelmektedir. Oysa il özel idareleri sosyal hizmet ve sosyal yardım konularında 130 yıllık bir geçmişe sahip olarak geçmişten günümüze bu hizmetleri sürdürmektedir. Bununla birlikte il özel idaresinin yeni yapısı ve yasası bahsedilen itirazları belli bir yere kadar giderecek konumda olmuştur. İl özel idaresinin uzun yıllara yayılan tecrübesi nedeniyle SHÇEK, il özel idaresine devredilmek istenmiş olabilir.

SHÇEK’in İl Özel İdaresine Devri; 08.06.2011 tarihli (27958 1. Mükerrer Sayılı) 633 sayılı KHK Geçici madde 9- (1) “Kapatılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personeli, borç ve alacakları, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde il özel idarelerine devredilir”. Resmi Gazete, Sayı: 28103 (Mükerrer) 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı KHK’nin 6. maddesiyle bu fıkra da yer alan “belirlenecek esaslar çerçevesinde” ibaresinden sonra gelmek üzere “bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde” ibaresi eklenmiştir. Siyasi iradenin isteğine rağmen SHÇEK’in devri Anayasa Mahkemesinden geri dönmüştür.

Çocuk Koruma ve Sosyal Hizmetlerde Yerelleşme

Yerelleşme, bir bakıma dünyanın geldiği noktada bir yandan merkezileşmenin dezavantajlarını ortadan kaldırma amacıyla gündeme geldi, diğer taraftan, etkin ve verimli yönetim olacağından hareketle savunuldu. Dolayısıyla yerelleşme, merkezin hantallığından ve aşırı güç birikiminden kurtulmanın yolu olarak özerk, saydam, etkin ve verimli bir yönetim olması nedeniyle desteklendi. Ayrıca demokrasinin ruhuna daha uygun olarak, yerel halkın kendisini yönetmesine imkân verdiği için ve bu birimler, kararlara halkın ortak olmasına daha fazla katkı sağladığı için belli çevreler tarafından olumlandı (Yıldırım, 1993: 197 ve John, 2001: 167-169).

Yerelleşme (adem-i merkeziyet, desantralizasyon) ve kararların halka en yakın birime, yerindelik (subsidiarity), gördürülmesi ilkeleri yakın dönemin en popüler kavramlarındandır. Yerelliği arttıran en önemli unsurların başında “iletişim ve ulaşım araçlarının ge-

³ Bu kaygılar kurumda çalışanlar ve meslek gruplarından da gelebilmektedir. (TEPAV, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/SOSYAL_HIZMETLER_KIZILCAHAMAM_SONUC.pdf, erişim tarihi 02.04.2014

<http://bianet.org/bianet/insanhaklari/130632-parcali-yapi-artacak-hizmet-standarti-dusecek-erisim-tarihi-02.04.2014>)

lişmesi" gelmektedir.⁴ Liberal demokraside yerelleşme, piyasanın etkinliğine ve "daha az devlet"e hizmet etmekle sonuçlandı ve yönetimde adem-i merkeziyeti getirdi. Bu süreç kamu işlerinin gördürülmesinde, yerel birimlere öncelik tanınmasını sağladı. Yerelleşme "halka yakınlık" "halk katılımına açık" yönetim olarak daha fazla kabul gördü (Keleş, 2013: 44-48). Böylece yerel yönetimler, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim olarak görülmüştür. Ayrıca eşitlik ve refah sağlayan kurumlar olarak da işlev görmüştür (Duben, 1994: 94 ve Yıldırım, 1993: 27, 69).⁵ Bu amaca hizmet etmesi için daha çocuk alanı ile ilgili olarak, SHÇEK'te yerelleşme sağlamış ve il özel idarelerine devredilmiştir.

Sosyal hizmette önemli görevler üstlenmiş SHÇEK'in görev alanlarına değinmeden önce bakıma ve korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin tarihsel sürecine kısaca bakmakta fayda vardır.

Kurumsal anlamda çocuklara yönelik olarak kurulan "Darülhayr-ı Ali" 1903 tarihinde oluşturulmuştur. Daha sonra Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakkinin destekleriyle kimsesiz çocuklar sorununa çözüm amacıyla "Darüleytam" merkezleri açılmıştır. Bu iki kurumun da yetersizlikleri nedeniyle kapanmaları sonucunda yeni arayışlara girilmiş ve 1917 tarihli İstanbul Himaye-i Etfal Cemiyeti (HEC) kurulmuştur. Osmanlının, son dönemlerindeki savaşlar sonrasında, erkek nüfusu hızla azalmış, parçalı aileler artmış, işsizlik ve ekonomik nedenli sorunlarla korunmaya muhtaç çocuk sorunu da kendini daha fazla hissettirmişti. Bu gibi sorunlara çözüm üretme amacıyla kurum oluşturulmuştu (Okay, 1999 ve SHÇEK, 2014).⁶ Himaye-i Etfal Cemiyet-i Umumiyesi Nizamname-i Esasisi'nde kurumun faaliyetleri olarak; *Fakir ve hasta çocukların tedavi edilmelerinin sağlanması, çocukların zararlı maddelerden korunması, onlara eziyet edilmemesi, okul tatil zamanı boş vakitlerinin değerlendirilmesinin sağlanması, hizmetçi, besleme ve evlatlıklara kötü muamele edilmemesi yine bu çocuklara kütüphane kurulması ve oyun alanları ihdas edilmesi* gibi hükümler getirildi.⁷ Tüm bu görevlerinden dolayı kurum kamuya yararlı bir dernek niteliği kazandı. Daha sonra çocuklara açılan yurttaki, bakım ve koruma hizmeti verilerek, beceri ve nitelik kazandırma amacıyla kurslar açılıp dersler verilmiştir. 1923 tarihinde Ankara Himaye-i Etfal Cemiyetinin kurulup güçlenmesi nedeniyle İstanbul HEC çalışmalarına son verdi (Okay, 1999). HEC,ler döneminin en güçlü sivil toplum örgütleri arasında yer alırken, devlet desteği yanında ulusal ve uluslararası kampanyalarla, bağışlarla güçlü bir aktör olarak çocuk hizmet alanında yer almıştır (Çetin ve Çavuşoğlu, 2003:283).

⁴ Oysa iletişim ve ulaşım araçlarının gelişmesi demokrasinin benimsenmediği durumlarda merkezin müdahalesini daha da arttıracak ve hızlandıracak bir eğilime hizmet edebilir.

⁵ Yerel yönetim, yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren birim olarak görülmüştür. (Duben, 1994: 94)

⁶ Okay, Cüneyd (1999), Belgelerle Himaye-i Etfal Cemiyeti 1917-1923, Şule Yayınları İstanbul. ve www.shcek.gov.tr erişim tarihi 01.04.2014

⁷ Nizamnamesi metni için Bkz. (Okay, 1999)

Cumhuriyet döneminde de bu sorumluluklarını kesintisiz olarak yerine getiren cemiyet, kapsamını genişleterek 1980 darbe dönemine kadar çalışmalarını sürdürmüş, fakat bu darbeden sonra tüm şubeleri kapatılmıştır. 1983 tarihinde ise 2828 sayılı Yasa ile SHÇEK Kanunu kabul edilerek, kurumun amacı; *korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, özürlü, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetleri yürütmek* olarak belirlendi. Ayrıca sosyal hizmetlerle ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları için bu düzenlemenin bağlayıcı olduğu da beyan edildi. Kurulduğu günden günümüze kadar bu kurum çocuklara, muhtaçlara, yoksullara, engellilere ve yaşlılara yönelik kurumsal anlamda birçok uygulama içinde olmuştur. Bununla birlikte, Türkiye’de sosyal hizmete yaklaşım, patronaj ilişkilere ve enformel ilişkilerle basit nitelikli kamu müdahalesine bağlı olmuştur (Buğra, 2010: 158).

2011 yılına kadar da bu kurum işleyişini sürdürmüş, bu tarihte sonra ASPB’na bağlı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak görevini sürdürürken, SHÇEK’in taşra teşkilatı ise daha önce belirtildiği gibi il özel idaresine devredilmek istenmiştir.⁸ İl özel idarelerinin bu hizmetleri nasıl yerine getireceğini daha iyi anlamak için il özel idarelerinin kuruluşu ve işleyişine kısaca bakmakta yarar vardır.

Sosyal Hizmette Yerel Aktör Olarak İl Özel İdaresi

İl özel idareleri, Osmanlı döneminde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurularak il; genel ve özel olarak iki idareye ayrıldı. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Nizamnamesi bu yapıyı yalnızca danışma meclisi olarak öngörmüştür. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ise özel idarenin organlarını, görev ve yetkilerini düzenlemiştir (Keleş, 2013: 139). Bu kanun göz önüne alındığında, il özel idareleri, kuruluş kanunu bakımından, Osmanlı yönetiminden günümüze kadar gelebilmeyi başarmış tek mahalli idare birimidir. İl özel idareleri tarihsel özelliği yanında birçok hizmette sorumluluk sahibi olan kurum olarak dikkat çeker. Örneğin 1950 öncesine kadar eğitim hizmetleri ve ulaşım/yollar bu birimler tarafından yapılmaktaydı; hatta öğretmen maaşları dahi bu kurum aracılığıyla ödenmekteydi.

Kurulduğu günden günümüze kadar bayındırlık hizmetlerinden tarım ve hayvancılığa, öğretim hizmetlerinden sosyal hizmetlere kadar birçok hizmet alanı il özel idaresinin gö-

⁸ İptal edilen düzenlemeye göre, kapatılan SHÇEK Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personeli, borç ve alacakları, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde il özel idarelerine devredilmiş sayılacaktır. Bu düzenlemeyle Çocuk Yuvaları, Yetiştirme Yurtları, Kreş ve Gündüz Bakımevleri, Huzurevleri devredilmekte yine bedensel, ruhsal ve zihinsel engellilere yatılı hizmet veren Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri, sokak çocuklarına yatılı hizmet veren Çocuk ve Gençlik Merkezleri, şiddete ve istismara uğrayan kişilere geçici yatılı hizmet veren Kadın Konukevleri, Toplum ve Aile Danışma Merkezleri, Aile Danışma ve Rehabilitasyon Merkezleri, Çok Amaçlı Sosyal Hizmet Kuruluşları, Koruma, Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri il özel idaresine devredilmek istenmiştir. Ayrıca mahkemece korunma kararı alınan korunmaya muhtaç çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi için oluşturulan Koruyucu Aile Hizmetleri ve Evlat Edindirme Hizmetlerinin il özel idarelerine devredilmek istendiği görülmektedir.

revleri arasından sayılmıştır. Yoksul kesime yönelik hizmetlerin de bu birimlerin temel görevlerinden olduğu kabul edilmiştir.

Yerel yönetimler, varlık kazandıkları zamandan günümüze kadar yoksulluk uygulamalarında görev ve sorumluluklara sahip olmuştur.⁹ Yine il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin ilk olarak tanımlandığı kanun olan 1913 tarihli Kanun ile il özel idarelerine sağlık ve sosyal yardım, eğitim ve öğretim, bayındırlık, tarım ve hayvancılık, iktisat ve ticaret alanlarında yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Günümüzde ise il özel idarelerinin yetkilerinin arttırıldığı yeni yasa olan 5302 sayılı Yasaya göre (6. Madde a fıkrası) il özel idareleri; *ma-halli müşterek olması şartıyla sağlık, gençlik ve spor, bayındırlık ve iskân, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri sunmakla görevlendirilmiştir.* Bu hizmetleri, il özel idareleri, il sınırları içinde yerine getirir. Hizmetleri yerine getirirken öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. Yine bu hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı belirtilir. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanır. Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

Bununla birlikte yerel yönetimler içinde il özel idareleri, belediyeler kadar ilgiyi görmemiştir. Yerel yönetim birimi olan il özel idaresi, merkezi idarenin taşra örgütü olan il idaresinin başı olan valinin, aynı zamanda il özel idaresinde de yürütme organı olarak görev alması sebebiyle çoğu zaman bu iki yapının birbirine karıştırılmasına neden olmuştur. Belediyelere nazaran bu birimler gerek görevleriyle, gerekse teşkilatlanmasıyla merkezle yerel arası birim gibi değerlendirilmiştir. Bu yüzden il özel idaresinin işleyişi eleştirilere konu edilmiş, hatta gereksiz kurum olduğu fikri gündeme getirilmiştir.

İl özel idaresinin yönetim sürecine halkın etkin olarak katılmaması, yerel demokrasi araçlarını işlevsel kılmaktan ziyade, teknik olarak alt yapı ve üst yapı hizmetlerini üstlenen yol, okul vb. çalışmaları yürüten birimler olması gibi nedenlere dayandırılan bu “gerek-sizlik” düşüncesi aynı zamanda teknik işleri yürütürken bu birimlerin merkezi idareye mali olarak bağlı olması, iller arasında farklı ekonomik gelişmişlikler dolayısıyla ayrıca merkezi yönetimin bu birimlere müdahalesinin kaçınılmaz olduğu gibi gerekçeler dillendirilmiştir. Tüm bu tezleri destekleyen gelişmeler zamanla bu görüşlerin haklı olduğuna dönük kanaati pekiştirdi. Gün geçtikçe merkezi yönetimin taşra birimlerinin de artış göstermesi ve il özel idaresi alanına giren konuların zamanla merkezi yönetimin birimlerince gördürülmesi de bu kanıyı desteklemiştir.

⁹ Her ne kadar 1857 yılında Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi'nde yoksullar (fukara, muhtacın ya da yetimler) için herhangi bir madde bulunmasa da 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, beldenin kendi sınırları içinde yoksulların korunması işini bu yerel birimlere bırakmıştır. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanununda da yerel birimlere yoksullar için verilen görevler belirtilmiştir (Ergin, 1995: 1601-1604, 4. Cilt Aktaran; Özbek, 2002: 60).

İl özel idarelerinin gereğini öne sürenler ise, bu birimin geliştirilmesini, seçimlerle gelen temsilcilerin yetkilendirilmesini, valinin de seçimle yönetime gelmesini ayrıca ilçe özel idaresi kurulmasını¹⁰ böylece köylerin ve kasabaların da yönetime katılacağı gibi gerekçelerle il özel idaresinin güçlendirilmesini savunarak aynı zamanda il özel idarelerinin mevcut halinin iyileştirilmesi gereği üzerinde durmuşlardır (Yalçındağ, 1977). İl özel idaresi üzerinde tartışmalar sürerken, 2005 yılında kapsamlı bir düzenlemeyle yeni İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girdi.

5302 sayılı Yasa'yla mali ve idari özerklik pekiştirildi, il özel idarelerinin üzerindeki vesayet de daraltıldı. Bu Kanun özerkliğe yasal çerçeve getirirken vesayeti de daraltmış oldu. Ayrıca gönüllü katılımın da önünü açtı (Keleş, 2013: 193). 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde oldukça etkin olan vesayet denetiminin, yeni yasal düzenlemeyle azaltıldığını söyleyebiliriz. İl genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için valinin onayının kaldırılmış olması ve il özel idaresi bütçesinin il genel meclisinin kabul etmesiyle kesinleşmesi gibi daha bir çok örnek verilebilir. Bu düzenlemeyle vali yardımcılarının yetkileri de genel sekretere aktarılmıştır. 1950'li yıllardan son düzenlemeye kadar bitkisel hayata girmiş olan il özel idareleri (Nadaroğlu, 1986: 262, 274) günümüzde önemli yetki, görev ve sorumluluk olarak adeta belediyelere yaklaştırılmıştır. Dolayısıyla il özel idareleri bu Kanunla yeniden düzenlenip, görev ve sorumlulukları artmıştır.

Günümüze kadar kaynak yetersizliği ve çift başlılıktan yakınılan il özel idarelerinin bu durumları Kanunla biraz hafifletilmeye çalışılmıştır. 3360 sayılı Kanun il özel idarelerini, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü tüzel kişilik olarak tanımlarken, 5302 sayılı Kanunla "İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan" il özel idaresinin görev ve sorumluluğu artmıştır. Ayrıca il özel idarelerine borçlanma ve tahvil çıkarma yetkisi de verilmiştir (Tortop vd. 2008: 195).

Yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarının artması yerel demokrasiyi güçlendirmektedir. Toplumsal hizmetlerin merkezden yürütülmesi maliyet sorunu yanında, yerel taleplere uyum sorununu da beraberinde getirmektedir (Tekeli, 1983: 3). Bu yüzden yerel yönetimlerin etkin olabileceği alanlarda merkezi yönetimlerin etkisinin azaltılması ve yetkilerin yerele devredilmesi yerel demokrasi için gerekli görülmüştür. Merkezin yetkileri azaltılırken ki bu yönetim daha çok politikaları, ilke ve standartları belirleyerek denetimi sürdürmektedir, diğer taraftan kamusal sosyal hizmetlerin uygulama boyutu ise yerel yönetimlere devredilmeye çalışılmaktadır.

Sonuç; Yerelleşme ve Yerel Sosyal Uygulamalar Bağlamında Devir

İl özel idareleri, yerel yönetim birimi olarak sosyal uygulamalar konusunda da yetkili birimlerdendir. Bununla birlikte il özel idarelerine yetki ve sorumluluk devrine yönelik çekince ve itirazlar, SHÇEK'in devredilmek istenmesinde de görüldüğü gibi, son derece güçlü olarak ifade bulmaktadır.

¹⁰ 5302 sayılı (Madde 35) İl Özel İdaresi ile ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabileceği hükmü getirilmiştir.

Yerel yönetimlerin, ulusal ve bölgesel sorunlara karşı üretilen çözümlerin sunumunda, aktif olabilmesi ve kendilerine uygun/yerel koşullarda bunu üretmesi yerel demokrasinin de göstergesidir. Yine halka yakın kurum olan yerel yönetimler, yakın iletişimlerinden ve ilişkilerinden dolayı sorunlara daha kolay ve hızlı bir şekilde müdahale edebilirler; bu anlamda bürokrasiyi de azaltma işlevi görebilirler. Bu ve benzeri nedenlerle yerel yönetimlerin sosyal hizmet alanında etkin olmalarını teşvik etmek yerel demokrasiyi ve katılımı güçlendirecektir.

Merkezi yönetim, sosyal adaleti gerçekleştirmek amacıyla özellikle geri kalmış bölgeler için yatay ve dikey eşitliği sağlamaya yönelik politikalar devreye koyabilir. Bu amaçla yerel yönetimlere şartlı destekler ve şartsız transferler sağlarsa, yerel yönetimler sosyal politika ve sosyal hizmette önemli görevler üstlenebilir. Özellikle yerel yönetimler, sorunların tespit edilmesinde ve kısa sürede soruna uygun çözümlerin üretilmesinde önemli imkânlara sahiptir. Hizmet talep edenlerle hizmet sunanlar arasındaki iletişimi ve diyalogu da daha hızlı ve verimli bir şekilde uygulamaya koyabilirler. Bu yüzden yerel yönetim birimleri geri bildirim konusunda avantaja sahiptir.

Diğer taraftan il özel idarelerinin mali olarak daha fazla desteklenmesi gerekmektedir. Yetersiz mali yapı özel idarelerin etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunmasını önleyebilir. Anayasada öngörülen mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gerekmektedir. Temel sorun sorumluluğu artan il özel idarelerinin bu kadar kaynakla geniş bir sorumluluğu nasıl yerine getireceğidir (Tortop, 2008: 196). Yine “mahallî müşterek” nitelikteki ihtiyaçların mahallî idarelerce karşılanacağını hükme bağlanmasına karşılık yasal düzenlemelerle buna göre hizmet tanımı yapılamamıştır. 5302 sayılı Yasa ile müşterek mahalli kamu hizmetlerinin bir kısmı il özel idarelerine devredilmiştir. Dolayısıyla bu birimlerin geçmiş yıllardan günümüze kadar tecrübeleri de dikkate alındığında bu hizmetleri yerine getirmede zorlanacakları söylenemez. Bununla birlikte bir kısım endişeyi giderecek düzenleme yapılmasının gereği de açıktır. Çalışmanın önceki bölümlerinde belirtilen bu endişeleri azaltacak bazı düzenlemeler yapılabilir.

İller arasında gelişmemişlik sorunu il özel idaresini de etkileyecek niteliktedir. Gelişmiş iller ile gelişmemiş iller arasında farklar arttıkça bu sorun kendini daha da keskin bir şekilde gösterecektir. İl özel idareleri arasında bu gelişmişlik farkından dolayı gelir, gider, personel ve hizmetler açısından farklılıklar da oluşacaktır. Bununla birlikte gelişmiş illerin hem nüfusları hem de sosyal hizmet ihtiyaçları daha fazla olacağı için bu illerin kaynak ve hizmet farklılığına sahip olması doğaldır. Aynı şekilde gelişmemiş bir ilin de nüfusu ve sosyal hizmet talebi gelişmiş ile göre daha az olacaktır. Yoksul kesimin gelişmiş illere göç ettiği ve bu kesimin artık Büyükşehirlerde yoğunlaştığını ve göçle gelen kesimin daha fazla sosyal sorunlarla karşılaştığı gibi gerçeklerle olaya yaklaştığımızda kastımız daha iyi anlaşılacaktır.

İllerin kendi farklılıklarına uygun bir şekilde sosyal hizmet üretmesi sosyal hizmette standartlaşmayı engelleyebilir. Yine de iller kendi ihtiyaçlarına uygun “tek tip” anlayıştan uzak, mahalli müşterek ihtiyacı daha fazla “talep edenler eksenli” üretebilir. Bu durum bazı koşullarda bir avantaj olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla devir sorunu olaya nere-

den bakıldığına göre değişen bir gerçekliğe sahiptir. Aynı zamanda sosyal hizmette çeşitliliğin ortaya çıkması özgünlüğe, zenginliğe ve yaratıcılığa da zemin hazırlayabilir.

Bir diğer önemli sorun ise, merkezin ve ilin yetki ve sorumluluklarının ayrıntıları ile belirlendiği bir devir politikasına dayanarak gerekli yasal düzenlemeler, kararnameye dâhil edilmediğinden, koruma altına alınan kadın ve çocukların güvenlikleri için başka illere nakilleri gibi iller arası hareketi gerektiren hizmetlerin sunumunda yaşanacaktır. Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleriyle, bunlardan yararlananlara ilişkin bilgileri merkezi bir sistemde oluşturulacak veri tabanı aracılığıyla işlemek, kontrol etmek, izlemek ve bu hizmetleri geliştirilecek politika, strateji ve önlemler almak gerekmektedir. Bu düzenleme yapılırken aile içi şiddete, cinsel istismara muhatap olmuş çocukların olumsuz yaşam deneyimlerinden kaynaklanan travma veya davranış bozukluklarını ortadan kaldırmak veya faillerinden uzaklaştırmak veya suça yönelmiş çocuğu yaşadığı çevrenin dışına taşımak için başka il veya bölgelerdeki “Merkezler”de veya “Koruyucu Aile”de rehabilitasyona tabi tutmak gerekebilecektir. Buna karşı da idare, düzenleme yaparak önlem almalıdır.

Bu hizmetleri sunmak için yerel bütçeleri ve kaynakları uygun hale getirmek gerekmektedir. Sosyal hizmetlerin bedeli “ücrete” konu olmayacak hizmetlerdendir. Piyasalaşması da bütçelerinde kısıntı da sosyal hizmetler için derin yaralar açılmasına yol açar.¹¹

İl özel idaresinin alanına giren sosyal hizmette, belediyelerin özellikle Büyükşehir belediyeleri’nin ve yine ASPB’nin taşra teşkilatlarının da aktif ve sorumlu olduğu düşünüldüğünde çok başlı bir durum söz konusu olabilir. Kurumlar arasında yeterli koordinasyonun olmadığı durumlarda daha birçok sorun da bu gerçekliğe eşlik edecektir. Buna meydan vermemek için Bakanlığın taşra teşkilatının, il özel idaresinin ve belediyelerin hizmet alanlarının kesin ve açık bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir. Yine kurumlar arasında eşgüdüm, katılım ve birlikte yönetim sağlanmalıdır.

İl özel idaresinin belli anlayışa sahip insanlar tarafından kendi amaçlarına hizmet edeceği ya da ülkenin belli bölgesinde ayrılmayı hızlandıracığına yönelik kaygılar ise büyük oranda tipik “korku psikolojisi”nden kaynaklanmaktadır. Nasıl il özel idaresi aynı bölgede diğer hizmetleri sunuyorsa, SHÇEK’in taşra örgütlerinin devri ile bu birimlerin yetkisine verilen sosyal hizmetleri de aynı olgunlukla yerine getirecektir. Bu kaygıyı biraz da hafifletmek adına SHÇEK’in taşra teşkilatları belediyelere değil de il özel idarelerine verilmiş olabilir. Çünkü il özel idaresinde merkezin önemli temsilcisi olan valinin etkinliği ve gücü kendini göstermektedir.

İl özel idarelerinin Cumhuriyetten dahi eski olduğu göz önüne alınırsa, bu kuruma karşı şüphelerin yersiz olduğu anlaşılır. Bu kadar önemli hizmetleri sunmuş köklü bir kurum

¹¹ Ayman’a göre: “Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tersine, bütçelerini; önce gelirlerini sonra giderlerini hesaplama ilkesince oluştururlar. Yerel tüzel kişiliklerin, devlet tüzel kişiliği gibi vergi koyma ya da genel amaçlarla borçlanma gibi yetkileri olmadığı için, bunlar ‘ayakları yorgana göre uzatmak’ ilkesince çalışırlar. Bunun anlamı, gelirlerinin yetmemesi durumunda hizmetten feragat hakları olmasıdır”.

<http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>, erişim; 08.12.2013

olmasına rağmen, il özel idaresi son yıllarda yerel yönetim hüviyetini daha fazla hak etmiştir. SHÇEK'in taşra teşkilatının devredilmesiyle birlikte hizmette belli dereceye kadar standartlaşmanın sağlanması gerekmektedir. Bu standartlaşmanın bir yolu da özellikle sosyal hizmetleri desteklemek adına bu birimlere kaynak transferi sağlamaktır. Tortop'un da ifade ettiği gibi (2008: 211), demokratik, özerk ve halka yakın kurum olan il özel idareleri mahalli hizmetleri merkezi yönetimden daha iyi yönetebilecek kuruluşlar olup, onları gereksiz göstermek yerine, aksayan yönlerini düzeltmek gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki il özel idareleri zorunluluktan ve ihtiyaçtan doğmuştur.

KAYNAKLAR

- Alada, Adalet (2007), *Sosyal Hizmet Boyutunda Yerel Yönetimlerde Çocuk*, Sosyal Hizmetin Yerel Yönetimlere Devri Hakkında Yasa Tasarısı (Ed. Celal Ülgen ve Çoşkun Ongun), İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul. ss. 14-20.
- Aytaç, Fethi (1995), "İl Özel İdareleri Hakkında Görüşler", *Yeni Türkiye Dergisi*, Y. 1, S. 4.
- Buğra, Ayşe (2010), **Kapitalizm. Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Çetin, Seval ve Çavuşoğlu, Turgay (2003), Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin Yoksulluk Çalışmaları, **Yoksulluk ve Sosyal Hizmet Sempozyumu** 1.Cilt, (Yay. Ümit Onat), 9-11 Ekim, Antalya.
- Duben, Alan (1994), **İnsan Hakları ve Demokratikleşme, Yerel Yönetimlerin ve Gönüllü Kuruluşların Roller**, WALD (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi) Yayınları, İstanbul.
- Ergin, Osman Nuri (1995), **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, 4. Cilt, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul.
- John, Peter (2001), **Local Governance in Western Europe**, SAGE Publications, London, UK.
- Keleş, Ruşen (2013), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınları, 8.Basım, İstanbul.
- Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı ve Gerekçeleri (1996), İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Nadaroğlu, Halil (1986), **Mahalli İdareler**, 3. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Okay, Cüneyd (1999) **Belgelerle Himaye-i Etfal Cemiyeti 1917-1923**, Şule Yayınları, İstanbul.
- Özbek, Nadir (2002), **Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet**, İletişim, İstanbul.
- Tekeli, İlhan (1983), "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.16, S.2. ss.3-22.

- Tortop Nuri, Aykaç Burhan, Yayman Hüseyin, Özer M. Akif (2008), Mahalli İdareler, 2. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.
- Yalçındağ, Selçuk (1977), **İlçe Özel Yönetimi**, 1. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Yıldırım, Selahattin (1993), **Local Government and Democracy**, IULA-EMME, Kent Basımevi, İstanbul.
- www.shcek.gov.tr erişim tarihi: 20.11.2013.
- <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>, erişim tarihi: 19.11.2013.
- www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/SOSYAL_HIZMETLER_KIZILCAHAMAM_SONUC.pdf, erişim tarihi: 02.04.2014.
- www.bianet.org/bianet/insanhaklari/130632-parcali-yapi-artacak-hizmet-standarti-dusecek erişim tarihi: 02.04.2014).
- 2828 sayılı Yasa ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu.
- 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati.
- 662 sayılı KHK.
- 633 sayılı KHK.
- 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu.