

SOSYAL POLİTİKA - REFAH DEVLETİ - YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ

Doç. Dr. Halis Yunus ERSÖZ*

Özet

Yerel yönetimlerin sosyal politikanın sağlanmasına katılım ve katkısını ortaya koymaya amaçlayan bu makalede, yerel yönetimlerin niteliği, konumu ve merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisi ele alınarak, endüstri devrimi öncesi ve sonrasında bu kurumların sosyal politika alanındaki rol ve etkinliği incelenmiştir. Bu inceleme müdahaleci devlet anlayışının doğuşu, gelişimi ve refah devleti dönemleri çerçevesinde yapılmış, devletin refah devleti niteliğinde meydana gelen değişikliklerin yerel yönetimlerin yapı ve fonksiyonları ile sosyal politika sorumluluklarında meydana getirdiği yansımaları tartışılmıştır.

Abstract

The purposes of this paper are to put forward local government participation and contribution in social policy implementation in historical perspective. In this paper, examined the local government characteristics, situation of the national structure of government and the relationship between central and local government that affected the local government role and effect in social policy. Moreover, looked over the national welfare state changes that caused decreasing effect of the local government social policy responsibility.

GİRİŞ

Sosyal politika, gerek kavram gerek kapsam ve gerekse bu politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında rol alan kurumlar bakımından sınırları kesin çizgilerle belirlenememiş bir çalışma alanıdır. Sosyal politika kavramı incelendiğinde çok farklı tanımlarla karşılaşılabilen ve örneğin sosyal politika bir tanımda devletin sosyal şart ve imkanlara müdahale biçimi (Burden,

1998, XI) olarak geniş bir çerçevede içinde, bir diğerinde ise sadece çalışma ilişkileri merkezli değerlendirilebilmektedir. Bazı yazarlar sosyal politikanın kapsamını sadece çalışan sınıflar ile sınırlı tutarken, özellikle Kuzey Amerika menşeli bilim adamları toplumdaki tüm yoksul ve zayıf grupları kapsama dahil etmektedir. Literatürde baskın hale gelen yaklaşım da sosyal politikanın tüm toplumsal sorunları ve grupları kapsadığıdır.

Diğer bir konu da sosyal politikanın belirlenmesi ve uygulanmasında rol oynayan kurumlar üzerine süregelen tartışmalardır. Sosyal politikanın sağlanmasında devletin (merkezi ve yerel yönetimler) dışında başta toplum olmak üzere gönüllü kuruluşlar, özel sektör, dini organizasyonlar ve işletmelerden oluşan geniş bir alan bulunmaktadır. Demokratik ülkelerde bu kurumların giderek sosyal politikaların belirlenmesi sürecine katılımı ve sosyal politikaların uygulanmasındaki etkinliği artmaktadır.

Ancak, birçok çalışmada devletin dışındaki kurumların sosyal politikanın belirlenmesi ve uygulanması sürecine katılım ve katkısı ihmal edilmekte ve sosyal politika devlet tarafından yerine getirilen politikalar olarak tanımlanmaktadır. Üstelik devletin rol ve etkinliği de kamu yönetim aygıtını oluşturan merkezi devlet, yerel yönetimler (Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler) ve diğer kamu birimleri özelinde ayrı ayrı ele alınmamakta, tüm kamu yönetim aygıtının bu alandaki faaliyetleri “devlet” ölçeğinde değerlendirilmektedir. Oysa, üniter veya federal yapıdaki tüm ülkelerde merkezi yönetimden sonra kamu yönetim aygıtının ikinci büyük yönetim erkine sahip birimi olan yerel yönetimler ise sosyal politikaların sağlanmasında tarih boyunca önemli görevler yerine getirmişlerdir.

Bu makale, yerel yönetimlerin sosyal politikanın sağlanmasına katılım ve katkısını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Makalede, yerel yönetimlerin niteliği, konumu, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi ve sosyal politika-yerel yönetim ilişkisi ele alınarak, endüstrileşmeden önce, endüstri devrimi döneminde ve refah devletlerinde bu kurumların sosyal politika alanındaki rol ve etkinliği incelenmiştir. Bu inceleme müdahaleci devlet anlayışının doğuşu, gelişimi ve refah devleti dönemleri çerçevesinde yapılmış, devletin refah devleti niteliğinde meydana gelen değişikliklerin yerel yönetimlerin yapı ve fonksiyonları ile sosyal politika sorumluluklarında meydana getirdiği yansımaları tartışılmıştır.

* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

I. Yerel Yönetimlerin Niteliği, Konumu ve Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkisi

En genel tanımla yerel yönetimler köy, kent vb. gibi belirli bir coğrafi alanda birarada yaşayan topluluk üyelerinin en fazla ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla meydana getirdikleri yönetim birimleridir (KAYA, 1992, 1). Bu birimler ortak hizmetleri yerine getirebilmek için örgütlenen, karar organları ve bazı durumlarda da yürütme organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (KAYA, 1992, 1).

Yerel yönetimlerle merkezi devlet ilişkisini betimlemesi açısından Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) belgelerinde yer alan ve Türkiye'nin de onayladığı evrensel nitelikler oldukça önemlidir. Öyle ki, bu belgelere göre yerel yönetimler ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içindeki bir kuruluştur ve yerel yönetimlerin kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Öte yandan, yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmamakla birlikte merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler.

Ayrıca, yerel yönetimler, merkezi idarenin ülkenin tümü için geçerli olan kural ve kararlarına aykırı hareket edemezler. Yerel yönetimlerin türlerini, biçimlerini, yetkilerini ve yönetim usullerini merkezi yönetim tek taraflı olarak istediği gibi belirleyebilir. Bu kurumlar merkezi yönetimce çizilen çerçeve içinde yerel ihtiyaç ve taleplere cevap vermeye yetkili kılınmışlardır (Örnek,1998, 120). Görüldüğü gibi yerel yönetimler kamu yönetim aygıtının bir parçasıdır ve merkezi devlet, yerel yönetimlere yönelik politikalarıyla bu kurumların yapı, rol ve fonksiyonlarını bütünüyle değiştirebilir.

Yerel yönetimlerin kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi işlevleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler kamu politikasının bir parçası olan ve devlet tarafından üstlenilen gelir dağılımı, eğitim, sağlık, konut gibi temel sosyal politikaların mahalli düzeyde sağlanmasında ve kendi birimlerindeki vatandaşların refahının bizzat kendi faaliyetleri ile artırılmasında etkin olarak görev almışlardır.

Yerel yönetimlerin genelde kamu hizmetlerinin ve özelde sosyal politikaların sağlanmasındaki etkinliği ise doğrudan ve büyük ölçüde ulusal düzeydeki merkezi veya federal yönetimin yaklaşımına, merkezi - yerel yönetim ilişkilerindeki uyuma ve ülkelerin yönetim sistemlerine bağlı olarak değişmektedir (Ashford, 1988, 19).

Merkezi devlet yerel yönetimler ilişkisi Thrasher tarafından iki model çerçevesinde ele alınmıştır. Bunlardan birincisi, “temsilci – vekil”, diğeri “partnerlik - ortaklık” modelidir (Kjellberg, 1992, 223-224). Temsilci konumundaki yerel yönetimler, merkezi yönetimin mahalli düzeydeki bir temsilcisi gibi faaliyet göstermektedirler. Bu modelde, yerel yönetimlere merkezi idare tarafından adeta nezaret edilmektedir.

Yerel yönetimler ise, merkezi idare tarafından belirlenen politikaları uygulamakta ve bu politikaların uygulanmasında oldukça sınırlı bir takdir yetkisine sahip bulunmaktadır. Karar alma sürecine katılmaları ise sözkonusu değildir. Üstelik, bu nitelikteki yerel yönetimlerin büyük oranlarda vergilemede bulunmasına gerek yoktur. Merkezi idare yardımları veya diğer dış kaynaklı fonlar, yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır (Stoker, 1991, 6).

Partnerlik modelinde merkezi devlet yerel yönetimler ilişkisi karşılıklı bağımlılık ve işbirliği çerçevesinde nitelendirilmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili politikalar genel hatlarıyla ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve fakat yerel yönetimler bu politikaları yorumlamada önemli düzeyde takdir yetkisine sahip olmaktadır (Öztürk, 44).

II. Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikadaki Rolü

Bir çok sosyal politika tanımındaki ortak unsurlar, bu politikaların 1) Refah düzeyini yükseltici politikalar olması, 2) Ekonomik amaçlarının yanısıra ekonomi dışı amaçlar içermesi, 3) Toplumdaki yoksullara ve avantajsız gruplara doğru gelirin yeniden dağılımını hedeflemesidir (Titmuss, 1974, 29). Önemli bir husus da, sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında devletin birincil görevli olarak nitelendirilmesidir.

Sosyal politikanın kapsam ve alanı ise önemli değişikliklere uğramıştır. Öyle ki, endüstri devriminden önce sosyal politikanın kapsam ve alanını toplumdaki yoksul ve fiziki olarak kendi kendine bakamayan (özürlüler, hastalar, kimsesiz çocuklar) kişiler ve bunların ihtiyaçlarının giderilmesine

yönelik önlemler meydana getirirken, 19. yüzyılda sosyal politika ilgisini endüstrileşme ve kentleşmenin yol açtığı tehlike ve sefaletle maruz kalan işçi sınıfının korunmasına yöneltmiştir. Bu dönemde endüstrileşen ülkelerde başta sosyalist hareketlerin etkisi üzere dini, askeri, sıhhi, ekonomik ve siyasi nedenlerle çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve toplumun büyük bir bölümünü meydana getiren çalışan sınıfların sosyal güvenlik, eğitim, sağlık ve barınma ihtiyaçlarının giderilmesine ilişkin sosyal politika önlemlerine başvurulmuştur. 20. yüzyılın ilk yarısından sonra ise gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının benimsenmesi ve temel sosyal politikalar olarak nitelendirilen sosyal güvenlik, gelir dağılımı, eğitim, konut ve sağlık alanındaki büyük iyileşmeler neticesinde, sosyal politika önceliklerini kadınların çalışma hayatına katılımını kolaylaştırıcı önlemler, çocuk ve yaşlıların bakımı, çevre politikaları ve cinsiyet ayrımcılığı (Hallett, 1996, 2) gibi konular meydana getirir hale gelmiştir. Gelişmemiş ve gelişmekte olan birçok ülkede ise temel sosyal politika konuları çözüm bekleyen en önemli sosyal sorunlar olarak önemini korumaktadır.

Yerel yönetimlerin sosyal politikanın sağlanmasına katılımı incelendiğinde, bu kurumların dönem dönem ve ülkeden ülkeye değişmekle birlikte önemli sosyal politika fonksiyonlarını yerine getirdiği görülmektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmeti işlevlerine sahip olan yerel yönetimler gerek gelişmiş (Owens-Norregaard, 1991, 7) ve gerekse gelişmekte (Smoke, 1994, 27-33) olan ülkelerde ilk iki fonksiyonu yeterince yerine getirememektedir. Bu kurumlar sosyal politikanın sağlanmasına temelde kamu hizmeti işlevi çerçevesinde merkezi idarenin bölgesel düzeydeki temsilcisi veya partneri rolünü üstlenerek katılmışlardır.

Yerel yönetimler merkezi devletle birlikte kamu hizmetlerini yerine getiren kuruluşlar olarak daha çok geniş anlamda sosyal politikanın konusuna giren hizmetlerin yerine getirilmesinde görev almışlardır. Çünkü, işçi sınıfı merkezli ve çalışma hayatını düzenleme amaçlı sosyal politika önlemlerinin neredeyse tamamı yasama erkine sahip merkezi devlet tarafından yürütülebilecek bölgesel nitelikli değil, ulusal düzeydeki politiklardır. Örneğin, çalışma koşullarını iyileştirmeye yönelik yasal düzenlemeler bir ülkedeki tüm işçi ve işverenler için bağlayıcı olup her yerel yönetimin ayrı ayrı düzenlemelerine terkedilemez. Gerçekten, gelir dağılımı politikaları konusunda da yerel yönetimlerin katkısı yadsınabilecek düzeydedir.

Bununla birlikte birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü istihdamının önemli bir kısmı yerel yönetim birimleri bünyesinde. Bu kurumlar toplu

pazarlık müzakerelerindeki tutumları ve toplu iş sözleşmelerinde ülke genelinde örnek olabilecek çağdaş düzenlemeleri ile çalışma koşullarının iyileştirilmesine öncülük edebilir, bölgesel istihdam politikaları uygulayabilirler. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler kamu hizmetinin sağlanmasına katılımlarının yanısıra dar anlamda sosyal politika alanında da fonksiyon icra edebilirler.

A. Endüstri Devrimi Öncesi

Endüstri devriminden önce Avrupa'da yerel yönetimler daha çok bağımsız şehir yönetimleri biçiminde ortaya çıkmıştır. Bu şehir yönetimleri, ilk çağlarda merkezden yönetimi geniş şekilde uygulayan devletlerin güvenlik ve düzeni temin edemedikleri için Ortaçağda hakimiyetlerini derebeyleriyle paylaşmak zorunda kalmaları ile doğmuşlardır. Birçok şehir, bir prence bağlı olarak, sınırları içinde bağımsız bir yönetim, özerk bir bölge haline gelmiştir. Bazı şehirlerde halk, meclis üyelerini ve resmi görevlilerini seçme hakkı kazanmıştır.

Bu dönemde şehir yönetimleri, temel kentsel hizmetlerin yanısıra günümüzün üniter devletleri tarafından yerine getirilen önemli sosyal politika fonksiyonları üstlenmişlerdir. Su arzi, atık sistemi, yol sistemi gibi kentsel hizmetler ve kadın ve çocuk emeğinin denetimi, kamu sağlığı sistemlerinin oluşturulması, okullar, yoksullar ve yaşlılar için bakım imkanlarının geliştirilmesi gibi sosyal politika hizmetleri bu yönetimler tarafından karşılanmıştır.

Ancak, burjuvazinin gelişimi, merkezi idare kadar yerel yönetimler üzerinde de önemli değişikliklere yol açan sosyo - ekonomik ve kültürel dönüşümler meydana getirmiştir. Arkasından şehir yönetimleri aile oligarşilerinin tekeline geçmeye başlamıştır. Şehirlerin haklarının anayasal teminat yerine sözleşmeler ile düzenlenmiş olması, bağımsız kent yönetimlerini güçlü monarşiler karşısında savunmasız bırakmış ve 14. yüzyıldan itibaren monarşik idareler her yerde yeni belediyelerin hak ve yetkilerine son vermeye başlamıştır (Norton, 1994, 3).

Avrupa'da modern yerel yönetimlerin bu ilk döneme ilişkin mirası tahmin edildiğinden daha sınırlıdır. Monarşik yönetimler altında merkezi idarelerin yeniden güçlenmesi ve 17. ve 18. yüzyıldan itibaren "ulus devleti" anlayışının doğuşu ile özerk bölgelerin imtiyazları ortadan kaldırılarak yerel

yönetimlere, bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi yönetimin alt birimlerinden biri olma statüsü verilmiştir (Norton, 1994, 4-6).

Bu dönemde yerel yönetimler sosyal politika tarihinde önemli bir yere sahip olan “Yoksulluk Yasaları”nın uygulanmasında etkin bir rol oynamışlardır. Ortaçağ Avrupası’nda kıtlık, savaş ve salgın hastalıkların korunmaya muhtaç insan sayısını hızla artırması İngiltere’de devleti önlem almaya itmiştir. Bu ülkede 1300’lü yılların ortalarından 1800’lü yılların ortalarına kadar bir dizi Yoksulluk Yasası uygulamaya konmuştur. Bu yasalardan en önemlisi ve I. Kraliçe Elizabeth tarafından 1601 yılında yapılmış ve bu yasanın temel maddeleri Amerikan kolonilerinde uygulanan yasalara dahil edilmiştir.

Yerel yönetimleri yoksullukla mücadelenin etkin bir aracı haline getiren bu yasanın uygulama sorumluluğu gerek İngiltere ve gerekse Amerikan kolonilerinde yerel yönetimlere verilmiştir. Yasaya göre yapılan harcamaların mahalli düzeyde temin edilecek hayırsever bağışlar ve araziler, evler ve üretimden alınan yerel vergilerle karşılanacağı düzenlenmiştir. Yardım, hala bugünkü kamu yardım programlarının bir kısmında var olan ikamet koşuluna bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin yasadan kaynaklanan sorumluluğu, sınırları içinde yasal olarak ikamet edenlerle sınırlandırılmıştır (Zastrow, 1993, 14-15).

Yoksulluk yasaları ile gerek İngiltere ve gerekse ABD’de devletin sorumluluğu altındaki kamu yardım modeli devreye girmiştir. Yerel yönetimler ise merkezi devlet tarafından belirlenen yoksullukla mücadele politikalarının yerel düzeyde uygulayıcısı olmuşlar ve sosyal politikaların sağlanmasına katılmışlardır.

B. Endüstri Devrimi Dönemi

Endüstri devrimi insanlık tarihinde en köklü değişikliklerin meydana geldiği, yeni sınıf ve toplum yapılarının, yönetim ve örgütlenme biçimlerinin ortaya çıktığı bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu devrimle iktisadi refah akıllı almaz boyutlarda artarken, geniş toplum kitleleri büyük ve yaygın bir sefaletle karşı karşıya kalmıştır. Merkezi devletin giderek güçlendiği bu dönemde çoğu devlet, müdahaleci devlet anlayışı çerçevesinde çalışma saatlerinin düzenlenmesi, kadın ve çocukların çalışma koşullarının belirlenmesi, konut kalitesinin geliştirilmesi ve kamu sağlığını tehdit eden problemlerle ilgili yasalar hazırlamıştır. Refah devletinin temelini oluşturan iş kazaları, sağlık ve işsizlik sigortası yasaları 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın ilk yıllarında

yapılmıştır (Pinch, 1997, 9). Gerçekten bu dönemde devletler sosyal politikaların sağlanmasında baskın kurumlar haline gelmiş ve müdahaleci devlet anlayışı doğmaya başlamıştır. Zaten endüstrileşme, hızlı göç ve kentleşme hareketlerinin ortaya çıkardığı büyük sefalet ve kentsel ihtiyaçlar, önceki dönemde sosyal politika önlemlerini hayata geçiren sivil sektör ve gönüllü organizasyonların çabaları ile karşılanamayacak boyutlara ulaşmıştı (Ersöz, 2003, 126).

Endüstri devriminden ikinci Dünya savaşına kadar olan dönemde yerel yönetimlerin sosyal politikadaki fonksiyonları devletin bu alandaki rol ve etkinliğine paralel olarak artmaya başlamıştır. Üstelik hızlı nüfus artışı ve endüstri merkezlerini hedef alan göç ve kentleşme yerel yönetimlerin kentsel sorumluluklarını da oldukça fazla artmıştır. Yeni oluşan küçük endüstri kasabalarının aniden şehir büyüklüğünde nüfusa sahip olması buralarda önemli sağlık, barınma ve içme suyu sorunlarına neden olmuştur. Gerçekten, 19. yüzyılda İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’da endüstrileşmeye eşlik eden o güne kadar emsali görülmemiş hızlı nüfus artışı kasaba ve şehirlerde ani bir büyümeye yol açmıştır. Bu yüzyılın başında İngiltere nüfusunun beşte biri kasabalarda yaşarken, yüzyılın sonunda şehirlerde ikamet edenler toplam nüfusun beşte dördünü oluşturur hale gelmiştir. Kentsel alanlara yönelik göç, çalışan kitlelerin yaşadığı geniş alanların oluşmasına sebep olmuştur. Örneğin, Birmingham’da çalışanların ikamet yeri olan Ladywood’un nüfusu 1841’de 10.000 iken 30 yıl sonra 4 kat artarak 40.000’e yükselmiştir. Bu süreç, insanların endüstrileşen yerlerde iş bulmak durumunda olmalarından dolayı, dünyanın bütün ülkelerinde endüstrileşme düzeyine göre tekrarlanmıştır. 19. yüzyılda kentleşme, endüstri öncesi sosyal düzeni temin eden siyasi ve sosyal kurumların yeteneklerini aşan bir hızda gerçekleşmiştir. Böylece mevcut kurumlar sosyal düzenin sürdürülmesinde yetersiz kalmışlardır. Yeni kent toplumunu yönetmeye yönelik ilk girişimler spesifik görevlerden sorumlu (caddelerin temizliği, güvenliğin sağlanması, yoksullara yardım) özel amaçlı örgütlerin oluşturulması ve zamanla büyüyen yerel kendi kendine yönetim talebi biçiminde ortaya çıkmıştır. Çünkü, yoksulluk ve aşırı kalabalık; düzensizlik, kargaşa ve düşük emek verimliliğinin kaynağıydı. Lash ve Urry Endüstrileşmenin beşiği olan İngiltere şehirlerinin; “ulusal düzeyde örgütlü profesyonel uzmanların, sağlık mühendislerinin, tıbbi denetçilerin, kent planlamacıların, vb. alanlarda yeterli kadroların oluşumundan önce çok sınırlı bir planlamayla büyüdüğünü ve bu şehirlerde müteahhitlerin konut yapılabilecek her bir dönümü kullanmalarından dolayı etkin iletişim ve diğer

altyapı hizmetlerinin sunulmasına imkan sağlamayan çarpık yapılaşmanın hüküm sürdüğünü belirtmektedirler (Blackman, 1995, 6-7).

Merkezi devletin güçlenmesi ve endüstrileşme ile artan kentsel problemler kent yönetiminde yeni anlayışların gelişmesine neden olmuştur. Krallar tarafından atanan komutan-vali merkezli yönetim modeli yeni anlayışa uygun değildi. Bu nedenle 18. yüzyılın sonlarına doğru Avrupa'da halkın ihtiyaçlarının karşılanmasını üstlenen ilk belediye örgütü kurulmuştur (Emmioğlu, 1999, 9).

Nitekim yerel kendi kendine yönetim hakkı Lüksemburg'ta 1793, İsviçre'de Kanton düzeyinde sırasıyla 1803, 1848 ve 1874, Prusya'da 1803, Fransa'da 1831, Belçika'da 1831, Danimarka ve Norveç'te 1837, İsveç'te 1862 anayasalarında tanındı. Yerel yönetimler ulusal yönetim sisteminin temel elementlerinden biri haline gelmiştir (Norton, 1994, 9). Böylece yerel yönetimler, bir yandan temel kentsel ihtiyaçların karşılanmasında diğer yandan sosyal politika fonksiyonlarının yerine getirilmesinde rol oynamışlardır. Birçok yerel yönetim atık sistemi, salgın hastalıkların önlenmesi için halk sağlığını koruyucu önlemler geliştirilmesi, fakir ve yoksullara ücretsiz tedavi sağlayan hastanelerin kurulması, senatoryumlar açılması gibi görevler yerine getirmişlerdir. 1930 yılında, Liverpool'da 200'ün üzerinde yatak kapasiteli senatoryum, 3 adet tüberküloz kliniği ve çocuklar için bir adet hastane bulunmaktaydı. Ayrıca, İngiltere'de 1929 yılında aşılama görevi halk sağlığını koruma tedbirleri çerçevesinde yerel yönetimlere bırakılmıştı. Yerel yönetimler, Yoksulluk Yasasına dayanarak düşkünlerevi kurmuşlar, konut, ana - çocuk sağlığı ve okul hizmetleri alanında çeşitli görevler üstlenmişlerdir (Betts, 1993, 38-51). Aslında bu ülkede, yerel yönetimlere 19. yüzyılın ortalarından itibaren çeşitli yasal düzenlemelerle kamu sağlığı, otoyollar, konut, yoksullara yardım ve eğitim alanında yeni ve ilave görevler verilmiştir (Stoker, 1991, 1). Vergileme, ehliyet, yollar, tartı ve ölçümler ile 1894'de polis teşkilatının yönetimi yerel yönetimlere bırakılmıştır (Byrne, 1994, 19). Eğitim alanında ise 1902 yılında, yerel yönetim bünyesinde, "Yerel Eğitim Otoritesi" komiteleri kurulmuş ve zamanla bu komiteler, okullar ve okul yemekleri (1906) ve tıbbi kontrol (1907) gibi eğitimle ilgili diğer hizmetleri sağlamakla görevlendirilmişlerdir. 1890 yılında yerel yönetimlere düşük maliyetli konutlar yapmaları için izin, 1919'da ise teşvik etmek için merkezi yönetimce yardım verilmiştir (Hollis-Ham-Ambler, 1992, 10). Nitekim, 1919 - 1939 yılları arasında bir milyon konut yapılmıştır.

1905 yılında çıkarılan İşsizlik Yasası ile yerel emek bürolarının kurulmasına izin verilmiş ve yerel yönetimlerden, işsizlerin iş bulmalarına yardımcı olacak ulusal düzeyde bir emek mübadelesi ağı oluşturulması beklenilmiştir. 1910'daki Eğitim Yasası ise yerel yönetim otoritelerine okuldan yeni mezun olan gençleri mesleğe yöneltme ve işe yerleştirme görevi yüklemiştir. Böylece yerel yönetimler istihdam alanında da görev yapmaya başlamışlardır (Byrne, 1994, 19-22). 1929 yılında, özel amaçlı yardım kurulu kaldırılmış ve bu mahalli düzeydeki yardım görevi yerel yönetimler tarafından sağlanmaya başlanmıştır (Hollis-Ham-Ambler, 1992, 10).

Endüstri devriminden ikinci dünya savaşına kadar olan periyotta yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki baskın işlevi 20. yüzyılın başlarına kadar genelde yoksullara yardım ölçeğinde kalmış, bu dönemden sonra ve özellikle Birinci Dünya Savaşı ve iki savaş arasındaki sosyal imkansızlıklar döneminde yerel yönetimler daha geniş sorumluluklar yüklenmişlerdir.

III. Refah Devleti Dönemi ve Yerel Yönetimlerde Dönüşüm

Sosyal politika gibi refah devleti de çok farklı şekillerde tarif edilen bir kavramdır. Birçok tarif yapılmakla birlikte genel olarak refah devleti, vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlayan ve mevcut yapı ve koşulları geliştiren devlet olarak nitelendirilmektedir. En fazla kabul gören Asa Briggs'in tanımında ise refah devleti, "piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür" (Briggs, 1999, 221-259). Briggs refah devletinin, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlanması, kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olunması ve sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartının temini alanlarında faaliyette bulunduğunu belirtmektedir (Özdemir, 2004, 36).

Kıscacası refah devleti, toplumda sosyal refahın sağlanması için devletin ekonomiye müdahale etmesinin gerekli olduğundan hareket eden devlet anlayışıdır. Refah devleti ekonomiye müdahalelerle refahın artırılması ve daha da önemlisi artan refahın üretim faktörleri arasında adil dağıtılmasını amaçlar (Pinch, 1997, 5). Bu temel amaçları taşıyan refah devletinin faaliyet alanları ve müdahalede bulunması gereken konular ise sosyal politikanın temel konularıdır. Bunlar eğitim, refah ve sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve konuttur (Burden, 1998, 11).

Bu anlayışa sahip refah devletinin gelişmiş Batılı ülkelerde ortaya çıkışı İkinci Dünya Savaşından sonra, devletin müdahaleci niteliğinin ekonomik ve sosyal hayatta daha belirleyici olması gerektiği anlayışı ile birlikte gerçekleşmiştir. Devletin piyasalara müdahalede bulunmaması temeline dayalı Liberal politikalar, 1929 Dünya bunalımından sonra yerini, ekonomik ve sosyal düzenin tanziminde devleti birincil aktör haline getiren Keynesyen iktisat politikalarına bırakmıştır.

1970’li yılların ortalarında, birinci ve ikinci petrol krizleri ile başlayan yeni bunalıma kadar hızlı bir büyüme ve refah artış dönemi yaşanmış ve müdahale anlayışının iyice yükseldiği bu dönemde devletler sosyal politikaların sağlanmasında en etkin kurumlar haline gelmiştir. Refah ve büyüme döneminin koşulları devletin hem sosyal politikaları kolayca uygulamaya koymasına ve hem de sosyal politikaların tür ve kapsamının genişlemesine imkan sağlamıştır. Kısacası bu devrede refah devleti kurumsallaşmış ve sosyal politika sepeti genişlemiştir.

Refah devletinden önce birçok batılı ülkede ilk dönemlerde kolektif hizmetlerin sağlanması görevi gönüllülük temeline ve hayırsever kurumlara dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Bugün dahi bazı ülkelerde gönüllülük temeline göre yerine getirilen hizmetler (kişisel bakım hizmetleri, bazı yangın hizmetleri vb.) vardır ve gönüllülük merkezli faaliyetlerin alanı büyük ölçüde genişlemektedir. Bununla birlikte daha büyük ölçekli hizmetlerin sağlanması isteği genellikle resmi düzeyde bir yönetsel aygıtın düzenleyici desteği veya organizasyonunu gerekli kılmaktadır. Bu gereklilik 20. yüzyılda özellikle 1940 yılından sonra gönüllülük modeli yerine refah modelinin doğuşunu sağlamıştır. Refah modeli çerçevesinde eğitim, sağlık, alan kullanımı ve planlama, devlet konutları, tam istihdam politikası ve sosyal refah planlamasında devlet merkezli işleyen bir sistem kurmak için çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Savaş sonrası Avrupa’da bu tür gelişmelere İngiltere, Fransa ve Almanya tarafından öncülük edilmiştir. Ayrıca, böylesi hizmetlerin devletin sorumluluğunda olduğu anlayışı yerleşmiş ve devletin bu alandaki sorumluluğu kurumsallaşmıştır. Sonuçta, yetkilendirme ve refah hakkı olarak devletten beklentilerin yükselmesi genel kültürü doğmuş ve bu kültür devletin yeni taleplere ve baskı gruplarının harcamaların artırılması isteklerine karşı çıkmasını güçleştirmiştir. Yerel düzeyde örgütlü diğer kurumlar kadar yerel yönetimlerde artan beklentiye dayanan kamu hizmetlerinin dağıtımında temel ajans olmuşlardır (Bennet 1997, 330). Gerçekten, yerel yönetimler merkezi idareler tarafından ulusal ölçekte

planlanan sosyal programların uygulanmasında temel bir araç haline gelmişlerdir (Brans, 1992, 431). Refah programları başlangıçta ulusal nitelikli olmalarına rağmen, programların uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlenmelerine bağlı olarak gerçekleşmektedir (Bogason, 1987, 184). Birçok Avrupa ülkesinde desentralizasyon politikaları yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk almasına imkan vermiş, yerel yönetimler refah politikalarının en önemli tamamlayıcı-uygulayıcı ajansı haline gelmişlerdir. Zaten refah devleti aktivitelerinin yarısından fazlasını oluşturan kamu refahı hizmetleri yerel yönetimler tarafından organize edilmekte ve dağıtımı yapılmaktadır (Hanssen, 1997, 109).

Örneğin, İskandinav refah devletlerinde kamu bakım hizmetleri öncelikle ulusal düzeyde belirlenen politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmakla birlikte bu politikaların uygulanması neredeyse bütünüyle İskandinav yerel yönetimlerinin görevidir (Kröger, 1997, 95).

Yine, İskandinav yerel yönetimleri için kullanılan “refah belediyesi” kavramı, buralardaki yerel yönetimlerin sosyal politika üretimindeki önemli rolüne dikkat çekmek için kullanılmaktadır. Norveçli tarihçi Tore Gronlie refah devletinin gerçek öncülerinin ve üreticilerinin ulusal düzeyde değil aslında yerel düzeyde bulunduğunu ileri sürmektedir. Norveç’te belediyeler çok çeşitli refah aktivitelerini başlattıktan daha sonra devlet tedricen sorumluluk üstlenmiştir. İlk belediyeler yeni sosyal ihtiyaçları karşılamak için refah belediyesi olarak harekete geçtiğinde, devlet hala bu gereksinimlerin giderilmesi konusunda pasif kalmıştı. Aktif yerel yönetimlerin çoğu kentli ve refah düzeyi yüksekti (Kröger, 1997, 96).

Bazı yazarlar da, İskandinav refah devletinin yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını çok fazla genişlettiğini ve sosyal eşitlik üzerine önemli sonuçlar doğurduğunu ve buna dayanarak refah belediyeleri kavramının 1960 sonrası modern İskandinav yerel yönetimlerini betimlemek için daha uygun olduğunu belirtmektedir (Kröger, 1997, 98).

Benzer şekilde İngiltere’de yerel yönetimler refah devleti fonksiyonlarının yerine getirilmesinde özellikle 1945-1975 döneminde önemli görevler üstlenmişlerdir. Hatta bazı yazarlar bu dönemde yerel yönetimleri “yerel refah devleti” olarak nitelendirmişlerdir. Rodes ise bu ülkede 1970 yılına kadar yerel yönetimlerin, refah devleti işlevlerinin yerine getirilmesinde temel bir araç olduğunu belirtmektedir (Cochrane, 1993, 14).

Bütün bunlara rağmen, karşılaştırmalı refah devleti araştırmaları neredeyse sadece sosyal transferlere odaklanmakta, refah devleti kaynaklarının daha büyük kısmının sosyal hizmetlerin üretim ve dağıtımında kullanıldığını gözardı etmektedir. Üstelik, refah devleti kaynaklarının artan bir kısmı yerel yönetimlerin bütçeleri ile belirli yerlere kanalize edilirken çoğu refah devleti araştırması sadece ulusal düzeyi esas almaktadır (Hanssen, 1997, 109).

Diğer taraftan, mahalli düzeydeki refah devleti fonksiyonlarını yerine getiren yerel yönetimler üzerinde devletin refah devleti niteliğindeki farklılaşmalar etkili olabilmektedir. Nitekim, 1960 yılından beri gelişmiş OECD ülkelerindeki yerel yönetimlerde, refah devletindeki gelişmelerle bağlantılı olarak ciddi dönüşümler meydana gelmiştir. OECD ülkelerindeki yerel yönetimlerde meydana gelen değişiklikler üç aşamada değerlendirilecektir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası yerel yönetimlerin gelişimi, birbirini izleyen süreçler olarak ortaya çıkmıştır. Sivil kendi kendine düzenleme ve kendi kendine yardım stratejisi ile başlayan bu süreç yerel idarelerin iç modernizasyonu stratejisi ile devam etmiş ve daha sonra piyasaya merkezli bir strateji haline dönüşmüştür. Yerel düzeydeki strateji tercih değişiklikleri, ulusal refah devletinin gelişiminin merkezden yönetilen refah devletinden adem - i merkezi refah devleti ve piyasa merkezli refah devletine dönüşmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır. Böylesi iki gelişme süreci yerel yönetimlerin temelini teşkil eden sivil bir topluluk olması konseptinin siyasal bir kurum ve bir teşebbüse dönüşmesindeki değişimin karşılığıdır.

OECD ülkelerinde refah devletinin geçirdiği değişim süreçlerinden yerel yönetimler doğrudan etkilenmişlerdir. Bir ülkedeki refah devleti tipi merkezden yönetilen refah devletinden adem-i merkezi refah devletine dönüştüğünde yerel yönetimlerde reorganizasyon süreci yaşanmakta, refah devleti rekabet stratejisini benimsediğinde, yerel yönetimlerde piyasa merkezli bir model hakim olmaktadır.

Yerel Yönetimler ve Refah Devletinin Gelişim Trendi

Yerel Yönetimler İçin Strateji Tercihleri	Sivil kendi kendine düzenleme stratejisi	İç idari modernizasyonda kamu stratejisi	Piyasa merkezli strateji
Refah Devletinin Gelişimi	Merkezden yönetilen refah devleti,	Adem-i merkezi refah devleti "belediyeleşme"	Rekabetçi strateji
Yerel Yönetimler Modelinin Temelleri	Bir toplum olarak yerel yönetimler	Politik demokratik bir kurum olarak yerel yönetimler	Bir işletme olarak yerel yönetimler

Kaynak: Frieder Naschold; New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe; (Translated by: Andrew Watt); Berlin: Walter de Gruyter; 1996; p. 132.

Bu ülke yerel yönetimlerinde gözlenen ikinci gelişme ise bu kurumların doğrudan refah hizmetlerindeki rolüne yöneliktir. Öyle ki, yerel yönetimler yıllardır eğitim, sağlık gibi refah hizmetlerinin lider üreticilerinden biri olmuştur. Ancak, yerel yönetimlerin refah hizmetlerinin sağlanması rolü de 1980'lerin sonlarından itibaren büyük bir değişikliğe uğramıştır. Bu kurumlar refah hizmetlerini doğrudan üreten kurumlar iken, refah hizmetlerini piyasadan satın alan veya bu hizmetlerin sağlanmasında garantör olan, güvence veren kurumlar haline gelmişlerdir.

Diğer gelişme, merkezi idare - yerel yönetim ilişkisindeki değişimdir. 1980'den beri merkezi idare yerel yönetimler arasındaki ilişki bir adem - i merkezileşme (desentralizasyon) süreci tarafından biçimlendirilmektedir. Bu süreçte merkezi idareler sürecin yöneticisi rolüne sahip olmuşlar ve kendilerini artan bir şekilde "yetkin otorite", "olanaklandırıcı otorite" (enabling) haline dönüştürmek suretiyle hizmetlerin sağlanması görevini yerel yönetimlere devretmişlerdir (Naschold, 1996, 131-136).

SONUÇ

Kamu yönetim aygıtının 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 (üniter / federal devlet) bağlı olarak değişmekle birlikte mahalli / bölgesel düzeydeki kamu hizmetleri yerel yönetimler tarafından sağlanmaktadır. Ancak, ülkelerin yönetim sistemi bütünlüğü içinde yer alan ve kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir ve harcama kalemleri yasama organı tarafından belirlenen bu kurumların kamu ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesindeki rol ve etkinliği büyük ölçüde merkezi yönetimin bu hizmetlerin sağlanmasındaki yaklaşımına bağlı olarak değişmektedir. Nitekim, OECD ülkelerinde refah devletinin geçirdiği değişim süreçlerinden yerel yönetimler doğrudan etkilenmişler ve yerel yönetim stratejisi ve yerel yönetim modelinin esasları değişmiştir.

Bununla birlikte yerel yönetimler daima 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 almışlardır. Kent yönetimleri ile başlayan süreç, Yoksulluk Yasalarının mahalli düzeydeki sorumluluğu ile merkezi yönetim yerel yönetim işbirliği çerçevesinde gelişmeye başlamıştır. Endüstri devriminin ortaya çıkardığı büyük kentsel ve sosyal problemler merkezi ve yerel yönetimlerin sorumluluklarının ani ve büyük artışa yol açmış, müdahaleci devlet anlayışının doğuşuyla birlikte yerel yönetimler mahalli düzeydeki sosyal politikaların sağlanmasında giderek etkinliği artan bir araç haline gelmişlerdir. Refah devleti dönemi ise, merkezi devlette olduğu gibi yerel yönetimler için de son aşama olup, birçok ülkede yerel yönetimlerin sosyal politika fonksiyonları en üst düzeye ulaşmıştır.

KAYNAKLAR

- Ashford, Douglas E., “Decentralizing Welfare States, Social Policies and Intergovernmental Politics”, *The Dynamics of Institutional Change, Local Government Reorganization in Western Democracies*, (Ed. Bruno Dente - Francesco Kjellberg), London, Sage Modern Politics Series, Volume 19, 1988.
- Bennet, Richard, “Administrative System and Economic Space”, *Regional Studies*, Volume 31.3, May 1997.
- Betts, Graeme, *Local Government and Inequalities in Health*, Aldershot, Avebury, 1993.
- Blackman, Tim, *Urban Policy and Practice*, London, Routledge, 1995.
- Bogason, Peter, “Capacity For Welfare, Local Government in Scandinavia and the United States”, *Scandinavian Studies*, Volume 59, No 2, 1987.
- Brans, Marleen, “Theories of Local Government Reorganization, An Empirical Evaluation”, *Public Administration*, Volume 70, Autumn 1992.
- Briggs, Asa, “The Welfare State at Historical Perspective”, *Archives Europeennes de Sociologie*, Vol 2, Issue, 2, 1999.
- Burden, Tom, *Social Policy and Welfare, A Clear Guide*, London, Pluto Press, 1998.
- Byrne, Tony, *Local Government in Britain, Everyone's Guide to How it All Works*, London, Penguin Books, Six Edition, 1994.

- Cochrane, Alan, *Whatever Happened to Local Government?*, Buckingham, Open University Press, 1993.
- Emmioğlu, Kahraman, “Kent Yönetimi”, *Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu 99*, (Ed. İzzet Öztürk – Mustafa Aykaç - Ahmet Ekerim), İstanbul, İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstaç Genel Müdürlüğü, Cilt 2, 17 - 19 Şubat 1999.
- Ersöz, Halis Yunus, “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, *İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası*, 53. Cilt; Sayı: 2; 2003.
- Gough, Ian, “Refah Devleti”, (Çev. Kamil Güngör), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol 4, (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger_yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, 29.03.2003.
- Hallett, Christine, “Social Policy, Continuities and Change”, *Women and Social Policy*, (Ed. Christine Hallett), London, Prentice Hall, 1996.
- Hollis, Guy – Ham, Gail – Ambler, Mark, *The Future Role and Structure of Local Government*, London, Longman, 1992.
- Hanssen, Jan-Inge, “The Scandinavian Model as Seen from a Local Perspective”, *Social Care Services, The Key to the Scandinavian Welfare Model*, (Ed. Jorma Sipilä), Aldershot, Avebury, 1997.
- KAYA, *Kamu Yönetim Araştırması: Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, Ankara, TODAİE, 1992.
- Kjellberg, Francesco, “Local Government Reorganization and Development of the Welfare State”, *Journal of Public Policy*, Volume 5, No 2, 1992.
- Kröger, Teppo, “Local Government in Scandinavia, Autonomous or Integrated into the Welfare State”, *Social Care Services, The Key to the Scandinavian Welfare Model*, (Ed. Jorma Sipilä), Aldershot, Avebury, 1997.
- Naschold, Frieder, *New Frontiers in Public Sector Management, Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, (Translated by. Andrew Watt), Berlin, Walter de Gruyter, 1996.
- Norton, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.
- Owens, Jeffrey - Norregaard, John, “The Role of Lower Levels of Government, The Experience of Selected OECD Countries”, *Local Government, An International Perspective*, (Ed. Jeffrey Owens - Giorgia Panella), Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 1991.
- Örnek, Acar, *Kamu Yönetimi*, İstanbul, Meram Yayın Dağıtım, 1998.
- Özdemir, Süleyman, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul, İTO Yayını, 2004.
- Öztürk, Azim, *21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli*, İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları.
- Pinch, Steven, *Worlds of Welfare, Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*, London, Routledge Press, 1997.
- Smoke Paul J., *Local Government Finance in Developing Countries, The Case of Kenya*, Nairobi, Oxford University Press, 1994.

Stoker, Gerry, "Introduction, Trends in European Local Government", *Local Government in Europe*, (Ed. Richard Batley - Gerry Stoker), New York, St. Martin's Press, 1991.

Stoker, Gerry, *The Politics of Local Government*, London, Macmillan, Second Edition, 1991.

Titmuss, Richard M., *Social Policy, An Introduction*, (Ed. Brian Abel - Smith - Kay Titmuss), London, George Allen - Unwin Ltd, 1974.

Zastrow, Charles, *Introduction to Social Work and Social Welfare*, California, Brooks - Cole, Fifth Edition, 1993.