

Araştırma Makalesi

Yerelde Hizmet Sunum Sorunsalı: Sosyal Hizmetler¹

Esmayapicioğlu

esmayapicioğlu@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6000-0657

Eray Aktepe

*Sorumlu Yazar, Kastamonu Üniversitesi, İİBF,
eaktepe@kastamonu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5607-280X*

Öz

Bu çalışmanın temel amacı, sosyal hizmetlere ilişkin karar alma, sevk, idare ve sunumunda yer alan merkezi ve yerel birden fazla kamu örgütlenmesi varlığının; hizmetin etkinliği, verimliliği ve kalitesini olumsuz etkileyen bir karmaşıklık mı, yoksa koordinasyon, iş birliği ve eşgüdüm sayesinde katılımcı bir yönetim mekanizmasını mı ifade ettiğini ortaya koyma çabasıdır. Bu amaçla, Kastamonu ili merkez ve ilçelerini kapsayan alan araştırmasında sosyal hizmete yönelik; planlama, koordinasyon ve iş birliği, insan kaynakları/ personel, bütçe ve denetim ile ilgili anket tekniği ile elde edilen veriler; nicel araştırma yöntemi içerisinde betimleyici (yorumlayıcı) analiz metodu çerçevesinde orantısız olarak analiz edilmiştir. Araştırma neticesinde, Kastamonu’da sosyal hizmet sunumunda var olan mevcut çok aktörlü yapının hizmet sunum alanlarının belirsiz olması nedeniyle hizmetin farklı aktörler tarafından birden fazla kez yapılması, hizmetin diğer aktörlerin yerine getireceği düşüncesi ile hiç sunulmaması ve hizmetin en kolay ve masrafsız olanının tercih edilmesi eğilimine neden olduğu gözlemlenmiştir. Büyükşehir niteliği taşımayan illerde sağlanan sosyal hizmet sunumunda yer alan aktörlerin çoğunluğunun merkezin taşra örgütü içinde yer alması nedeniyle hizmet alanı tüm ili kapsayıcı nitelikte olan yerinden yönetim birimlerinden il özel idaresi nezdinde oluşturulacak bir koordinasyon süreci hizmetin daha demokratik, etkin ve verimli sunulabilmesini sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Hizmetler, Yerel Yönetişim, Yerel Hizmetler, Koordinasyon
Jel Sınıflandırma Kodları: H75, H83, J18

Local Service Delivery Problem: Social Services²

Abstract

The main purpose of the study is to determine whether the existence of more than one central and local public organization involved in the decision-making, administration and provision of social services is a complexity that negatively affects the effectiveness, efficiency and quality of the service, or a participatory management through coordination, cooperation and coordination. For this purpose, in the field research covering the city center and districts of Kastamonu province, data obtained by survey on planning, coordination and cooperation, human resources / personnel, budget and supervision for social work is analyzed proportionally within the framework of the descriptive (interpretive) analysis method within the qualitative research method. As a result of the research, it has been observed that unclear service delivery areas of the existing multi-actor structure in social service provision in Kastamonu causes repeat service, lack of service and to provide the easiest service. In the provision of social services provided in provinces that are not metropolitan cities, a coordination process to be established by the special provincial administration will ensure that the service can be provided more democratically, effectively and efficiently.

Keywords: Social Services, Local Governance, Local Services, Coordination
JEL Classification Codes: H75, H83, J18

¹ Bu çalışma, Dr. Öğr. Üyesi Eray AKTEPE danışmanlığında Esmayapicioğlu tarafından hazırlanan “Yerelde Sosyal Hizmet Sunumu ve Çoklu Aktör Yapısının Karşılaştırmalı Analizi: Kastamonu İli Örneği” başlıklı yüksek lisans tezine dayalı olarak hazırlanmıştır ve 15-17 Mart 2021 tarihlerinde düzenlenen 5. Uluslararası Akademik Çalışmalar Konferansı’nda sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

² Extended abstract is presented at the end of the article

Geliş Tarihi (Received): 10.06.2022 – Kabul Edilme Tarihi (Accepted): 21.09.2022

Atıfta bulunmak için / Cite this paper:

Yapicioğlu, E. ve Aktepe, E. (2022). Yerelde Hizmet Sunum Sorunsalı: Sosyal Hizmetler. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 12 (2), 186-213. Doi: 10.18074/ckuiibfd.1128950.

1.Giriş

Özellikle son yirmi yıllık süreçte meydana gelen yerel yönetim reformları vasıtasıyla giderek artan yerelin merkezileşmesi paradigması, bir taraftan küresel kent, dünya kenti, büyükşehir, metropol şehir gibi yerel ölçeği ön plana çıkartan bir temayülü ifade etse de, diğer taraftan küçük ve orta büyüklükteki şehirlerin bu dönüşüme ayak uyduramamaları bir dizi zorluk ve çelişki yaşamasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerde değişen sınırlar ve ölçeklerin oluşturduğu hizmette karar alma, sevk, idare ve sunuma ilişkin sorunları, özellikle büyükşehir niteliği taşımayan il ve ilçelerde klasik kurumsal yapılar ile yeni hizmet dinamiklerini yönetmenin zorlukları ve çelişkileri ile daha da büyümektedir. Nüfusun yoğunluğu ve büyüklüğü üzerinden yeniden ölçeklenen ve tanımlanan yerleşmeler arasındaki yapısal dönüşüm farklılıkları, özellikle mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması aşamasında küçük ölçekli şehirlerde, gelişmeyi duraklatan ve geriletken bir yönetim sorununa dönüşmektedir.

Nitekim yerelde sosyal hizmetlerin sunumuna ilişkin olarak çalışmada; klasik kurumsal yapılarla yeni hizmet dinamiklerini yönetme aşamasında, birçok merkez ve yerel yönetim biriminin yer alması, yetki ve görev açısından kurumlar arası kargaşaya neden olduğu gibi, hizmette etkinlik ve ekonomikliği güçleştirici bir yönetim sorununu da beraberinde getirdiği iddia edilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın temel amacı, sosyal hizmet yönetiminde birden fazla aktörün yer alması süreci olumsuz etkileyen bir karmaşıklık mı yoksa yönetim ilkesi gereğince aralarında görev paylaşımı, işbirliği ve koordinasyonun sağlandığı katılımcı bir yönetim mekanizmasını mı ifade ettiğinin araştırılmasıdır. Korunmaya, bakıma veya yardıma ihtiyacı olan aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişilerin sosyal hizmet taleplerinin karşılanması noktasında sorumlu olan merkezi ve yerel yönetim birimlerinin aynı anda hizmet verdiği halde, koordinasyon ve iş birliğinin zayıf olduğu çoklu aktör yapısının sosyal hizmetlerin işleyişini nasıl etkilediğinin ortaya konulması, çalışmanın temel hedefini oluşturmaktadır.

Büyükşehir niteliği taşımayan illeri hedef alan çalışmanın temel varsayımı, sosyal hizmetlerin kamu hizmeti statüsü ve yerel niteliğinin korunabilmesi ile tüm sorumluluk alanını kapsayıcı nitelikte etkin ve verimli bir hizmet sunulabilmesi; il özel idaresi nezdinde oluşturulacak bir koordinasyon mekanizması ve bu mekanizmaya dâhil olan sorumlu kurumlar arası iş bölümü, koordinasyon ve işbirliği oranında mümkün olacaktır. Varsayımda işaret edilen il özel idaresi, bir taraftan yerelde sosyal hizmet sunumunda yer alan merkezi hükümetin taşradaki en güçlü uzantısı, diğer taraftan karar organı seçimle oluşturulan yerel yönetim birimlerinden biri olması nedeniyle, sosyal hizmet sunumunda taşrada merkez-yerel kurumları arasında koordinasyonu sağlayabilecek yegâne çatı yerel hizmet örgütlenmesi olarak görülmektedir.

Çalışmanın örneklem alanını oluşturan Kastamonu il ve ilçeleri; Türkiye'nin en fazla iç göç veren yerleşimleri arasında yer alması, kırsal nüfusunun genel nüfusuna oranının fazla olması, işsizlik ve istihdam sorunları yaşaması ve en fazla yaşlı nüfusa sahip şehirler arasında yer alması nedeniyle, yerelde sosyal hizmet sunum yönetimini inceleyebileceğimiz önemli bir araştırma alanıdır. Çalışmada, Kastamonu ilinde sosyal hizmet sunumunda merkezin taşra teşkilatı, il ve ilçe belediyeleri, il özel idaresi, kaymakamlıklar ile sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları sorumlu olduğu görülmektedir. Mevcut çok aktörlü yönetim sürecinde, bir taraftan kamu hizmet sunumu açısından sosyal hizmetlerin geleneksel yönetim anlayışı çerçevesinde devam eden bir süreç söz konusu iken, bir taraftan da birden fazla yerel ve merkeze bağlı kamu kurumunun sorumluluğunda olan hizmet sunumu söz konusudur. Dolayısıyla, sosyal hizmetin yerine getirilişi esnasında yeni kamu yönetimi anlayışının öne sürmüştüğü etkin, verimli, şeffaf, sürdürülebilir ve katılımcı hizmet sunumunun sağlanmasında, sahip olunan çok aktörlü yapı arasında planlama, iş birliği ve koordinasyonun söz konusu olup olmadığı hizmetten sorumlu kurum katılımcılarının anket sorularına verdikleri yanıtlar doğrultusunda incelenmiştir. Sosyal hizmet sunumunda yer alan merkez ve yerel yönetimler bünyesindeki kamu tüzel kişilerinin çok aktörlü yapıya sahip olmasına rağmen, yeni kamu yönetimi anlayışı içinde oluşturulmuş koordinasyon, iş birliği ve planlamayı içeren katılımcı ve kapsayıcı bir hizmet yönetimine sahip olmaması çalışmayı önemli kılmaktadır.

2. Literatür Araştırması

2.1. Sosyal Hizmet Kavramı

Sosyal hizmetin ilgi odağı insandır. Sosyal sorunları olan bir birey, gereken desteği alamadığı sürece toplum içinde kendine yer edinememektedir. İnsanlar aidiyet duygusundan hareketle, buldukları ortamda kendilerini bir bütünün parçası olarak görmek istemektedirler. Aidiyet duygusunu yitiren bireyler, kendilerini güvensiz, yalnız ve dışlanmış hissederek depresyon, kaygı, stres ve intihar riski gibi olumsuz etkiler gösterebilmektedir (Duru, 2015, s. 37-38). Bunun için sosyal hizmetler geçici ya da sürekli yardıma ihtiyaç duyan kişilere destek sağlayarak, hem toplumun bir üyesi olarak sorumluluklarını yerine getirebilecekleri hem de insanca yaşayabilecekleri sosyal bir ortam oluşturma amacı taşımaktadır (Dilik, 1980, s. 74). Bu sayede sosyal hizmet hem sosyal dışlanmayı önleme mücadelesi hem bireylerin yaşam seviyelerini yükseltmeye destek olma hem de bir bütün olarak toplumsal dengenin sağlanabilmesini etkilemektedir (Tooper, 2020, s.392). Sosyal hizmetler, kişilerin elde olmayan bir takım yetersizliklerden dolayı bakım ve koruma desteğine ihtiyaç duyan, belirli bir süre için ya da temelli toplumun mevcut yaşam standartlarının gerisinde kalmış kişileri normal seviyeye ulaştırmak için sosyal ve ekonomik olarak destek sağlayan faaliyetlerdir. Belirli standartlar çerçevesinde yerine getirilen bu faaliyetlerin çok yönlü hizmet alanı bulunmaktadır. Geçim sıkıntısı yaşayanlara parasal yardım ve yiyecek, yakacak gibi mal

ve malzeme yardımları, özel bakım ve koruma gerektiren çocuk, engelli ve yaşlı gruplarına yönelik profesyonel bakım hizmetleri, sosyal yaşama uyum sorunu yaşayanlar için rehberlik, yönlendirme ve psikolojik destek gibi hizmetleri içinde barındırmaktadır (Çengelci, 1996, s. 4). Sosyal hizmetlerin oluşum süreci iki farklı faktörden etkilenmiştir. Bunlardan birincisi, sosyal sorunlar karşısında hümanist hislerle insana yardımcı olma isteğidir. İkincisi ise liberal yönetim anlayışının sosyal sorunlarına çözüm bulma amacıdır. Sosyal hizmetlerin bahsedilen iki farklı oluşumun sentezi olarak esas aldığı asıl husus, liberalizm ile birlikte zaman içinde toplumda ortaya çıkan sosyal ve ekonomik sorunları tamamen çözmek, çözülemiyorsa insanların minimum düzeyde etkilenmesine yardımcı olmaktır (Kongar, (1972)'dan aktaran Bingöl, 2015, s. 75). 1961 Anayasasının sahip olduğu sosyal devlet anlayışı gereğince, sosyal hizmet ve sosyal yardımlar, devletin asli sorumlulukları ve görevleri arasında sayılmıştır. Bu anlayış çerçevesinde sosyal hizmet ve yardımları sunmak; devletin sorumluluğu, yararlanmak ise vatandaşın sosyal hakkı olarak belirlenmiştir (Genç ve Çöpoğlu, 2020, s.42).

Sosyal hizmetlerin ilgilendiği temel alanlardan birisi yoksulluk, diğeri dezavantajlı gruplardır. Yoksulluk, bireylerin hem sosyo-ekonomik olanaklara erişmesinin hem de toplumsal refah seviyesinin dengelenmesinin önündeki temel engeldir. Küreselleşme ile birlikte birçok boyutta görülen gelişmelerin aksine gelir dağılımındaki eşitsizlik, işsizlik ve ekonomik krizler ile yoksulluk daha görünür duruma gelmiştir (Beyazıt, 2020, s.2968). Asgari düzeyde geçimini sağlamada güçlük çeken bireylere yönelik kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla parasal ya da malzeme desteği sağlayarak kendi kendine yetebilecek duruma gelmesi için uygun görülen çözüm yolu sosyal yardımlardır. Muhtaç olduğu belirlenen kişilere yönelik yapılan sosyal yardım giderleri fonlardan karşılanmakta ve kişiden herhangi bir bedel beklenmemektedir. Maddi yetersizlik nedeniyle muhtaçlık duyan bireylere sosyal yardım kanalı ile yardım eli uzanırken, dezavantajlı ve korunmaya muhtaç bireylere ise sosyal hizmet kanalı ile özel bakım ve rehabilitasyon desteği sunulmaktadır. Yoksunluk ya da yoksulluk sebebi ile bulunduğu ortamdaki sosyo-kültürel olanaklardan yararlanamayan ve özel olarak bakım ve korunmaya ihtiyaç duyan gruplar dezavantajlı grup olarak tanımlanmaktadır (Es ve Menteşe, 2018, s. 525).

Dezavantajlı gruplar olarak korunma altına alınması gereken ilk grup çocuklardır. Kimsesi olsun olmasın, suçlu, suçsuz, sağlıklı, bedensel, ruhsal ya da zihinsel engelli gibi sınıflandırmalara tabi tutulmaksızın her çocuğun korunmaya ihtiyacı vardır. Ancak, bazı çocuklar gündelik yaşamlarında daha özel ilgiye ihtiyaç duymaktadırlar. Bu gruptaki çocuklara korunmaya muhtaç çocuklar denilmektedir (Şenocak, 2006, s. 178). Kimsesi olmayan çocuklar için yetiştirme yurtları, tam zamanlı ve yarı zamanlı çocuk bakım evleri, sevgi evleri, koruyucu aile uygulamaları ve kreşler ile çocuklar koruma altına alınmaya çalışılmaktadır. Çocukların ve gençlerin zararlı alışkanlıklardan uzak tutulması, kötü niyetli kişilere karşı (taciz, istismar, kaçırma, alıkoyma, şiddet vb.) nasıl korunabileceğinin

eğitiminin verilmesi, suça eğilimli çocuklara ve gençlere rehberlik desteği sunma gibi hizmetler sayılabilmektedir.

İkinci dezavantajlı grup olarak engelliler yer almaktadır. Engellilik bireylerin ruhsal, fiziksel ve sosyolojik olarak yaşadıkları eksiklik veya aksamalardan dolayı toplum içinde yer alamama, toplumsal dışlanma, ötekileştirme gibi durumlara maruz kalmalarıdır. Bu gibi durumlara maruz kalan engelli birey veya grupların toplumda yer almalarını zorlaştırıcı faktörlerin ortadan kaldırılarak, yaşam standartlarının iyileştirilmesi ile toplumla bütünleşmeleri amaçlanmaktadır (Genç ve Çat, 2013, s.365). Sosyal hizmetlerin önemle ilgilendiği grup olan engelli bireyler ve aileleri için sosyal yardım, rehabilitasyon hizmetleri, rehberlik ve yönlendirme hizmetleri, eğitim ve meslek edindirme kursları gibi uygulamalar yer almaktadır.

Üçüncü dezavantajlı grup ise kimsesi olmayan bakıma muhtaç yaşlı bireylerdir. Yaşlılığa bağlı ortaya çıkan sağlık sorunları, sosyal ve ekonomik hayattan çekilme ve kendine yetememe gibi durumlarda yatılı bakım kuruluşları (huzurevleri, huzurevi yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri), gündüzlü sosyal hizmet kuruluşları (yaşlı hizmet merkezleri, gündüzlü bakım merkezi, evde bakım hizmetleri) ve diğer hizmetler olarak evde bakıma muhtaç yaşlıların bakımını üstlenen yakınlarına yaşlı aylığı adı altında maaş ödemesi yapılmaktadır (Artan, 2018, s.137).

Dördüncü dezavantajlı grup olarak kadınlar yer almaktadır. Kadınların toplumda baskı görmesi, eğitim, sağlık, sosyal ve kültürel pek çok alanda eşitsizliğe maruz kalması söz konusudur. Üstelik bir temel insan hakkı ihlali olan şiddet ve kadın cinayetleri karşısında sosyal hizmetlere birçok görev düşmektedir. Şiddet mağduru müracaatçıların başvurduğu kadın sığınma evleri aracılığı ile hem güvenlik hem de psikolojik destek sağlanmaktadır (Tekinal, Özlem ve Emre, 2018, s. 45). Ek olarak kadınların aile ve toplum dayanışma merkezleri ile sosyal yaşamda daha aktif yer almalarını desteklemek amacıyla rehberlik hizmetleri verilmektedir.

Temelinde insana yardım duygusu ve yaşam standartlarını iyileştirme amacı bulunan sosyal hizmetlerin içerisinde bakım, koruma, iyileştirme hizmetleri, psikolojik destek gibi uygulamalar yer almaktadır. Sosyal hizmetlerden yararlanan kişiler genellikle, yardıma muhtaç, kimsesiz ve özel desteğe ihtiyaç duyan çocuklar, gençler, kadınlar, yaşlılar ve engellilerdir. Sosyal yardımlar ise ayni ve nakdi olarak gerçekleştirilmektedir. Kişilerin gelir durumu ve yoksulluk durumları göz önünde bulundurularak gerek parasal gerekse gıda, barınma, yakacak malzemeleri ile destek sağlanmaktadır (Önen, 2010'dan aktaran Güneş, 2012, s. 157). Sonuç itibarıyla sosyal yardım başlığı altında geçim sıkıntısı yaşayan muhtaçlara yönelik ayni ve nakdi yardımlar ön planda iken; sosyal hizmet dendiğinde daha çok çocuk, genç, kadın, engelli ve yaşlılara yönelik bakımevi, koruma evi ve rehabilitasyon hizmetleri öne çıkmaktadır.

2.2. Kamu Yönetim Sisteminin Dönüşümü ve Sosyal Hizmet Sunum Anlayışı

Sosyal hizmetlere karşı talebin artması hâlihazırda siyasi ve ekonomik baskı altında olan sosyal refah devleti elindeki azalan kaynaklarla sosyal hizmetleri karşılama mecburiyetinde kalmıştır. Bu süreçte sosyal ve ekonomik sorunlar karşısında Batılı ülkelerin çözüm olarak getirdiği yeni kamu yönetimi anlayışı duyuları karşısında bütçe açıklarında artış ve ekonomik krizler sebebiyle sosyal harcamalarda kısıtlamalara gidilmesi sosyal hizmetleri öncelikli reform alanlarından biri haline getirmiştir (Artan, 2017, s. 81-82). Bu süreçte sosyal hizmetlerin kurumsal bir yapılanma ile planlı bir şekilde sürdürülmesi gerekliliği ortaya konulmuştur. Bu kurumsal yapılanmanın hangi düzeyde ve kimler tarafından sunulması gerektiğinin evrensel bir cevabı bulunmayıp, ülkelerin sahip olduğu merkezi ve yerinden yönetim mekanizmalarının işlerliği ile bağlantılı olduğu görülmüştür. Bu bağlamda, üniter devlet yapısına sahip ülke örneklerinde merkezi yönetim ağırlıklı sosyal hizmet örgütlenme biçimi söz konusu iken, federal devlet yapısına sahip ülke örneklerinde yerel yönetim ağırlıklı sosyal hizmet anlayışı benimsenmektedir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s.18).

Kamu yönetim sisteminde yeniden yapılanma sürecinde etkili olan ilkeler, sosyal hizmet boyutunda kendini özelleştirme, yerelleşme ve çoğulculuk uygulamaları ile göstermiştir (Artan, 2017, s. 82). Yeni kamu yönetiminde daha çok piyasalaşma ön planda olmasından dolayı devletin etkinliğinin azaltılması isteği beraberinde sosyal harcamaların kısılmasına ve sosyal devletin temel vazifesi olan sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerin devlet yükümlülüğünden çıkartılıp diğer kamu hizmetleri gibi piyasalaşması beklentisine yol açmıştır. Sosyal sorunlar karşısında devletin sağlamakla yükümlü olduğu bu hizmetler zaman içerisinde özel sektörün de ilgi alanına girmiştir (Gündüz, 2017, s. 177).

Bu süreçte işlev kazanan kamu yönetimi işletmeciliği yaklaşımı, sadece vatandaş müşteri olarak gören ve kâr amacıyla faaliyet gösteren bir hedef sektör tanımlamasının aksine kamu yararı amacı taşıyan sosyal hizmet ve sosyal güvenlik alanlarını da kapsayan geniş bir yelpazeye sahiptir. Nitekim özel güvenlik ve özel sağlık sigortası gibi sosyal güvenliğin özelleştirilmesi ile örneklenebilecek süreç, özel huzurevi, yaşlı bakım hizmetleri, evde bakım hizmetleri, engellilere yönelik özel tedavi ve rehabilitasyon merkezleri, çocuklar için kreş ve bakım evleri, çocuk kulüpleri vb. sosyal hizmetlere de sirayet etmiştir (Artan, 2017, s. 83). Genelde bu hizmetlerin finansman kaynağı ve sorumluluk alanı kamu kesiminde olmakta, hizmetlerin yerine getirilmesi ise özel sektör tarafından gerçekleşmektedir. Bu anlayışa göre devlet herkese asgari bir gelir garantisi sağlayacak fakat bir üst seviyede hizmet almak isteyen kişi bu hizmeti özel sektörden alacaktır. Bu sebeple

kamu ve özel sektörün birlikteliği ile bu hizmetler vatandaşa ulaşmaktadır (Özdemir, 2004, s. 117-118).

Sosyal hizmet sağlayıcı temel kurumun hangisi olacağı görüşü karşısında devletin temel kurum olarak kabul edilmesi, piyasanın ise alternatif olarak gösterilmesi görüşüne karşı çıkmıştır. Bu görüş karşısında devletin refah sağlama hususunda tek kurum olmaması gerektiği gibi, piyasalar da sadece kâr gütmeye amaç taşıyan kurumlardan oluşmamaktadır. Bu sebeple gerek devlet gerekse piyasa tek alternatif olmamalı karma bir yapı oluşturulmalı düşüncesi yer almıştır (Spicker, 2003' ten aktaran Özdemir, 2004, s. 102).

Refah devleti karşısında yeni ideolojinin sosyal nitelikli işlerde de dâhil olmak üzere devletin etkinliğinin azaltılması isteği ve diğer taraftan devletin zaten bu işlerde başarı gösterememesi “tek aktör devlet” yapılanmasının işlevini kaybetmeye başladığının ilk sinyallerini vermektedir. Kentleşme ile artan nüfusun ihtiyaçları, işçi sayısının artmasıyla iş kazalarının artması ve yoksul, işsiz kesimin sosyal yardım beklentisi karşısında geleneksel kurumların artık taleplere yetişememesi neticesinde tek merkezli yapılanma ile bu işin üstesinden gelinemediği görülmektedir (Özdemir, 2004, s. 101). Aynı zamanda neoliberal söylemlere göre ihtiyaç sahiplerinin aldıkları yardım ve hizmetlere alışarak çalışmayı reddettikleri, tembelleştikleri ve bu sebeple piyasayı hareketlendirici hiçbir etkileri olmadığı gibi devlete de külfet olarak görülmüştür. Bu sebeple ya devlet tamamen bu hizmetleri yerine getirmeyi sonlandırmalı ya da çeşitli aktörlerin sorumluluğuna bırakması gerekmektedir (Kesgin, 2020, s.126).

Sosyal hizmetlerin çeşitli aktörlere bırakılma isteği refah karması olarak karşımıza çıkmaktadır. Refah devleti anlayışını benimseyen ve tek sorumlu aktör niteliğinde olan devlet, refah çoğulculuğuna geçiş yapmakta ve bu durum literatürde refah karması olarak adlandırılmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirilerinden birisi olan yönetim ilkesi bu anlayışın etkili olmasına zemin hazırlamıştır. Yönetim ilkesi yönetim sürecinde planlama, koordinasyon ve hizmet sunumunda çoklu yapılanmayı esas alırken bu doğrultuda refah karması anlayışı da sosyal refah hizmetlerinin merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gönüllü organizasyonlar tarafından ortaklık ilişkisi ile yerine getirilmesini ifade etmektedir (Gündüz, 2017, s. 178). Refah karması anlayışının getirdiği çoklu aktör yapısı ile sosyal hizmetlerin sağlanmasında temel aktör yine devlettir. Fakat devletin niteliğinde değişimler söz konusudur. Öncesinde devlet bizzat hizmet sunmakla görevli iken, bu anlayış ile bu hizmetleri kamu sektörü (merkezi-yerel), özel sektör, sivil toplum ve gönüllü yapılanmalar ortak bir şekilde yerine getirecek, devlet ise bu aktörlere ihtiyaçları olan mali kaynağı sağlamak ve hizmetleri düzenlemek görevini yerine getirecektir (Özdemir, 2004, s. 97-98). Bu durumlar sosyal hizmet sunumunda bir zenginlik olarak görülürken koordineli hareket edememeleri durumunda işlevsiz kalması muhtemeldir. Yerel alanda bu karmaşanın önüne geçilmesi bilhassa önem taşımaktadır. Çünkü yerel alan ulusal

alandan daha fazla bireyselliği kapsamamasından ve bireylerin gündelik yaşamlarını sürdürdüğü sosyal, kültürel, ekonomik vb. ihtiyaçlarını giderdiği, etkileşimin yoğun olduğu alanlardır (Çukurçayır, 2015, s.3). Bu alanda yer alan aktörlerin sosyal ihtiyaçları karşılama noktasında koordinasyon ve iş birliği içinde olmaları toplum düzeninin işlerliği açısından kolaylık sağlayacaktır.

2.3. Sosyal Hizmetin Yerelliği ve Yerelde Sosyal Hizmet Sunumu

Yerel yönetimler yazınında kabul gören yerel/ bölgesel, ulusal ve küresel düzeydeki temel ölçeklendirmeler bağlamında yerel birimler, 1980'li yıllara kadar ulusal sınırlar içinde değerlendirilen merkezi yönetimin basit bir uzantısı olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin kontrolü altında olan ve merkezin yükünü hafifleten, bürokratik yapılanmayı azaltan, yerel halkın ihtiyaçlarını tespit edebilen, gerekli durumlarda hızlı müdahalede bulunabilen, halkın hizmet sunucu mekanizmaya daha kolay ulaşabildiği bir yapıdır (Genç, 2009, s. 60). Geçmişten bugüne kadar yerel yönetimlerin konumu merkezi yönetim için destekleyici ve tamamlayıcı unsur olarak ikincil nitelikli hizmetleri sunmakla görevli olarak kalmıştır. (Kesgin, 2016, s. 320). Kamu yönetimi literatüründe yer alan birçok çalışmada kamu hizmetleri merkezi yönetim faaliyetleri çerçevesinde değerlendirilirken devletin varlık sebebi olarak gösterilmektedir (Giritli ve Akgüner, 1987, s. 27). Devletin kamu hizmetlerinin sunumunda monopol güce sahip olma eğilimi; mal ve hizmetlerin üretim maliyetlerinde artış, gereksiz harcama ve tüketim, denetim başarısızlığı, işletmelerde finansman problemi ve hizmet kalitesinde giderek artan düşüş gibi problemleri beraberinde getirmiştir (Aktan ve Dileyci, 2006, s. 52). Ayrıca yerele ilişkin sosyal politika faaliyetlerinin mahalli halk tarafından merkezi idare faaliyetleri olarak görülmesi, yerel birimler arası koordinasyonsuzluk, personel eksiklikleri, çok başlılık ve mali kaynak yetersizlikleri gibi sebepler sosyal hizmetlerin yerelleşmesini engelleyebilmektedir (TC. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s.36).

Kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen hızlı dönüşüm süreci, kamusal hizmetler bağlamında sosyal politikalar, müdahaleci ve refah devleti modelinden düzenleyici devlet anlayışına geçişi hızlandırmıştır. Bu değişim, sosyal hizmetlerin yeniden şekillenmesi ve farklılaşmasına neden olduğu gibi bu hizmetlerin sunumunda tekel olma özelliği ile ön plana çıkan devletin yanı sıra yerel yönetim birimleri ve sivil toplum kuruluşlarının da yer aldığı çok aktörlü bir yapının oluşmasını da sağlamıştır (Artan, 2012). Bu yeni yönetim paradigmasında, kamu hizmetlerinin sunumunda yetki genişliğine dayalı merkezden yönetim anlayışından yerinden yönetim birimlerinin sorumluluklarının artırıldığı bir anlayışa geçiş söz konusudur. Diğer bir deyişle bu yeni yönetim anlayışı, özellikle yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalan merkezi idarenin, merkezden yerele yönetim kademelerinin bütününe yayılan bir yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımını ifade etmektedir.

Nitekim şehirlerde giderek artan ve çeşitlenen kentsel hizmet talepleri, siyasal ve idari açıdan çok aktörlülük ve etkileşim odaklı yeni bir sisteme duyulan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Bu yeni yönetim biçiminin getirmiş olduğu yönetim atmosferinin çok aktörlü doğasına paralel olarak; artık kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve bizzat vatandaşların katılımıyla kararlar alınmakta, politikalar oluşturulmakta ve hizmetlerin sunumu gerçekleşmektedir. (Bıçkı ve Sobacı, 2011, s. 220). Yerel ölçek bağlamında ele alınan konular, yalnızca şehirlerin idaresini değil, aynı zamanda nüfusa paralel olarak giderken artan talep ve gereksinimlerin karşılanmasında sorumlu olunan kentsel kamusal hizmetleri de ifade etmektedir (Turan vd., 2017, s. 186). Bu doğrultuda, sosyal sorunlar karşısında devletin yükümlülüğü altında olan sosyal hizmetlerde de zaman içerisinde yerelleşme eğilimi gözlenmiştir. Özellikle son yıllarda, küreselleşme-yerelleşme bağlamında uluslararası ve ulus-üstü kuruluşların öne sürdüğü ademi-merkeziyetçilik, yerindelik, hizmette yerellik (subsidiarite), çok aktörlülük ve yönetim gibi kavramlar ile yerel olana atfedilen önemin giderek belirginleşmesi, merkez ile yerel arasında kamu hizmetlerin paylaşımını tartışmalı bir konu haline getirmiştir. Bayırbağ (2006, s. 56-57), ölçeğin kuramlaşmasına yönelik araştırmalarda karşıtlık üzerine kurulu ölçek anlayışının sahip olduğu riskin ancak ve ancak “ilişkisel ölçek yaklaşımı” ile aşılabileceğini ifade etmektedir. İlişkisel ölçek yaklaşımı sayesinde, yerel olanın yerel ölçekte oluşturulmuş ve devam eden bir süreç olmaktan ziyade, kapitalist üretim sisteminin yeniden yapılanma aşamalarının bir parçası olarak çok daha geniş bir perspektiften görülmesi gerekmektedir.

Mekânsal açıdan kamu hizmetinin sunumunun gerçekleşerek faydasının yayıldığı alan, o yöreye ait müşterek hizmetlerin sınırını belirleyen alan olarak ifade edilebilir. Yerel düzeyde müşterek gereksinimlere karşılık sağlanan hizmetler yerel özellik taşıyacağından, ulusal düzeyde sağlanması gereken hizmetlerden ayrılacaktır. O halde, belli bir yöreye özgü ortak ihtiyaçların karşılanma durumu, bir taraftan mahalli idarelerin varlık nedenini oluştururken, bir taraftan da merkezi ile yerel yönetimlerin aynı anda hizmet sunma ikilemine neden olmaktadır. Hem yerel birimlerin meşruiyeti, hem de yaşanan bu yetki karmaşasının yegâne çözümü kurumlar arası koordinasyon, işbölümü, işbirliği ile kaynak, görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı olacaktır. Fakat merkez ile yerel birimler arasında yaşanan bu hizmet sunum ikilemi, geleneksel yönetim ve süreçler nedeniyle her zaman rasyonel bir yöntem ile çözümlenemeyebilir. Nitekim özellikle Türkiye benzeri merkeziyetçi bir idari sistem ve siyasi geleneğe sahip ülkelerde, yerel birimlere merkezi otoritenin her zaman gözle görülür vesayeti söz konusu olmuştur.

Devlet yapısı içinde var olan yönetimler arasındaki görev paylaşımı ülkelerin tarihsel açıdan sahip oldukları geleneksel yönetim anlayışı ile doğru orantılıdır. Ülkelerin karar alma, sevk, idare ve hizmet sunumlarındaki görev paylaşımına ilişkin süreçlerinde, önceki dönemlere ait kalıplaşmış gelenek ve göreneklerin etkisi söz konusu olabilir. Zira bir devlet örgütlenmesi içinde kamu yönetiminin işleyişine

ilişkin yönetimler arası görev paylaşımı, birçok zaman rasyonel bir görev paylaşımını da yansıtmayabilir. Ulus altı yerel birimlerin kendi aralarında uzlaşmasıyla meydana gelen devlet yapılanması, yerel yönetim birimlerinin kendi yetki alanlarını kıyasıya korudukları ve dolayısıyla merkezi yönetimin etkilerinin en az düzeyde tutulmaya çalışıldığı bir sistemi körükler. Ancak Türkiye benzeri merkeziyetçi anlayışın hâkim olduğu devletlerde, merkezin görev ve yetki sınırının yerel birimlere nazaran çok daha kapsamlı olması, yerel yönetimlerin merkez vesayeti altında kalmasına neden olmaktadır (Sezer ve Vural, 2010, s. 208).

Dolayısıyla çalışmanın odak noktası olan yerelde sosyal hizmetlerin sunumunun da merkezi mi yoksa yerel yönetimler tarafından mı sağlanması gerekliliği tartışması, ülkelerin yönetim şekli ile yakından ilgili olan bir konudur. Genel olarak üniter devlet yapılanmasında olan ülkelerde bu hizmetler bir bütün halinde merkezi yönetim tarafından yerine getirilirken, federal yapıda olan ülkelerde hizmeti daha alt düzeylere indirecek yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu karmaşa hali yirminci yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının yönetimde yerelleşmenin gerekliliğini vurgulayana kadar devam etmiştir. Yirmi birinci yüzyılın başlarında ise, gerek üniter devlet sistemi, gerekse federal sistem olsun, sosyal hizmet de dâhil olmak üzere artık tüm hizmetlerin subsidiarite ilkesi gereğince halka en yakın hizmet birimi tarafından yerine getirilmesi amaçlanmıştır (Artan, 2017, s. 44). Türkiye’de de yerelleşmenin izleri 1980’lerde Özalp yılları olarak tanımlanan, küreselleşmenin etkilerinin görüldüğü dönemde başlamış, 1990’lı yıllarda ise demokratikleşme hareketlerinin baş göstermesiyle birlikte yerel yönetimler sosyal hizmet sunumu için yavaş yavaş önemli bir aktör konumuna gelmeye başlamıştır. Bu durum ilk olarak 2003 yılında sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve 2006 yılında sunulan Sosyal Hizmetler Kanunu Tasarısı’nda sosyal hizmet kuruluşlarının yerel yönetimlere bırakılması gerektiğine değinilmiştir.

Türkiye’de sosyal hizmetler temelde merkezi yönetim tarafından sunulmakla birlikte, belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün de hizmet sunum sürecinde çeşitli faaliyetler yürüttüğü görülmektedir. Özellikle 2005-2006 yıllarında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin (belediye ve il özel idareleri) sosyal hizmetler alanında aktif bir aktör olması söz konusu olmuştur. Her ne kadar mahalli idare kanunlarında yapılan değişikliklerle yerel yönetimlere sosyal hizmetler ve yardımlar alanında görevler yüklenmiş olsa da, yerel yönetim kaynaklarının bölüşümünde sosyal hizmetler en çekimsiz kalan başlıklar arasında kalmaktadır (TEPAV, 2010). Ancak yine de, sosyal hizmetlerin doğrudan insanı hedef alan hizmetler olması, bireylere en yakın birimler tarafından sunulan ve çok aktörlülüğe ve yerelleşmeye uygun bir hizmet olmasına neden olmaktadır. Nitekim T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’nun 2009 yılında yayımladığı bir araştırma ve inceleme raporunda; sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin faaliyet ve programlarda, genel yönetim kurumları, mahalli idareler, özel sektör girişimcileri dâhil olmak üzere toplumun her kesiminin katılım sağladığı, “merkezi ve yerel

yönetimlerin dengeli ağırlıklarda temsil edildiği, sivil toplum ve özel girişimi de kapsayan karma bir yapının oluşturulması” gerekliliği vurgulanmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2009, s. 13).

Sonuç itibarıyla, sosyal hizmetlerin sunumunda temelde merkezi idare ağırlıklı bir işleyişin yanı sıra, yeni kamu yönetim anlayışı bağlamında belediyelerin, il özel idarelerinin, özel sektör girişimcileri ve sivil toplum kuruluşlarını içinde bulunduğu çok aktörlü bir yapı da söz konusu olmuştur. Yerelde sosyal hizmet sunumunda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı il müdürlükleri ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)’nin yanı sıra il ve ilçe belediyelerinin bulunmasına rağmen, sosyal hizmetlerin yoğunluklu olarak geleneksel devlet kurumları eliyle yukarıdan aşağıya bir kontrol mekanizmasının olduğu güçlü bürokratik yapılar vasıtasıyla sağlanmaya çalışılması hizmet sunumunda önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim sosyal hizmetler ve yardımların sunumunda ortaya çıkan bu çok başlı yapı, 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulmasıyla nispeten düzenlenmeye çalışılsa da (TC. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s. 41), hala içinde çıkılmaz bir sorumlu aktör, yetki alanı ve görev paylaşımı sorunu söz konusudur. Bu durum, hem yönetim özelliği taşımadığı halde çok aktörlü bir yapı özelliği göstermesi, hem de sosyal hizmetin sunumu noktasında çok başlı, organizasyon, koordinasyon ve iş birliğinden yoksun bir karar mekanizmasının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Nitekim sosyal hizmet sunumunda var olan mevcut çoklu aktörel yapının belirgin olmayan hizmet sunum alanları, hizmetin yerel niteliğini zedelediği gibi hizmette en kolaya kaçma temayülüne de neden olacaktır.

3. Araştırmanın Metodolojisi

3.1. Araştırma Yöntemi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki yerel ve merkezi kamu hizmet tanımlamasının belirsizliği yine yerel- merkez aktörlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının belirgin olmayışı, sosyal hizmetlerin yerel niteliği, yine sosyal hizmet özelinde ise konu, kapsam, hedef kitle gibi hususların ayrımının tam olarak yapılamaması sorunu karşısında etkin ve verimli bir hizmet çıktısı oluşması için hangi hizmet birim ya da birimleri tarafından sunulması gerektiği çalışmanın ana sorunsalını oluşturmaktadır.

Bu ana sorunsal çerçevesinde yanıtlanması gereken araştırma soruları şu şekilde belirlenmiştir;

- Sosyal hizmetleri sağlayan merkez ve yerel aktörler arasında iş bölümü, koordinasyon ve iş birliği söz konusu mudur?
- Sosyal hizmet faaliyetlerinin sunumunda merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yerleşme gerçekleşmesi durumunda hizmet, planlama, koordinasyon ve iş birliğinde ne ölçüde değişiklik yaşanacaktır?

- Sosyal hizmet faaliyetlerinin sunumunda merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yerelleşme gerçekleşmesi durumunda insan kaynakları/ personel, finansman ve denetim konularında ne ölçüde değişiklik yaşanacaktır?
- Büyükşehir niteliği taşımayan illerde sosyal hizmet sunumunu sağlayan aktör yapısı yönetim anlayışına uygun çok aktörlü ve etkileşimli bir yapıya dönüştürülebilir mi?

Çalışmada hizmette yerindelik ilkesinin (subsidiarite) uygulanması ve sosyal hizmetlerin yerel niteliğinin korunması noktasında, “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisinin” ideal yönetim birimi niteliğinde olduğunu kabul edilmekle birlikte, Türkiye özelinde özellikle büyükşehir niteliği taşımayan illerde sosyal hizmet sorumluluğuna paralel bütçe ve personele sahip olunamaması, merkez desteği olmaksızın hizmetin sunumunun imkânsızlığı gibi handikaplara çözüm üretme çabası hâkimdir. Bu ön kabul çerçevesinde oluşturulan varsayımlar şu şekildedir;

- H1: Yönetişim anlayışına paralel olarak çok aktörlü ve etkileşimli bir yapı çerçevesinde, sosyal hizmet sunumunun etkinliği hizmeti sağlayan kurumların iş bölümü, koordinasyon ve iş birliği oranında artacaktır.
- H2: Büyükşehir niteliği taşımayan illerde sağlanan sosyal hizmet sunumunda yer alan aktörlerin çoğunluğunun merkezin taşra örgütü içinde yer alması nedeniyle hizmet alanı tüm ili kapsayıcı nitelikte olan yerinden yönetim birimlerinden il özel idaresi nezdinde oluşturulacak bir koordinasyon süreci hizmetin daha demokratik, etkin ve verimli sunulabilmesini sağlayacaktır. Nitekim hizmetin kamu hizmeti statüsü ve yerel niteliğinin korunabilmesi için yerel aktörlerin de dâhil edildiği müşterek kamusal bir hizmet sunumu söz konusu olmalıdır.

Nicel araştırma yöntemi tercih edilerek kurgulanan çalışmada yer alan veriler anket tekniği ile toplanmıştır. Yarı kapalı uçlu sorulardan oluşan anketler sosyal hizmet yönetiminde doğrudan yer alan yönetici ve personellerle yüzyüze gerçekleştirilmiştir. Anketlerden elde edilen veriler orantısız olarak hesaplanmış ve yüzdesel yorumlamalar yapılmıştır. Bu bağlamda, nicel araştırma yöntemi içerisinde betimleyici (yorumlayıcı) istatistik analiz metodu tercih edilmiştir. Ayrıca çalışma, aktörler arası ilişkileri karşılaştırma özelliği de içermesinden dolayı bir bütünün parçaları arasındaki ilişkiyi anlamaya yarayan sistem teorisine de uygundur. Araştırmacı tarafından katılımcılara doğrudan sunulan anketler ile sosyal hizmet alanında sunulan hizmetlerin niteliği, kurum içindeki koordinasyon, planlama, bütçe, iş birliği ve bu hizmetlerin denetimi anket sorularına verilen cevaplar ile tespit edilmeye çalışılmıştır.

3.2. Araştırma Verileri ve Analizi

Araştırma, Kastamonu ili merkez ve ilçelerinde gerçekleştirilmiş olup, merkez ve yerel yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetlerin karşılaştırmalı analizinin yapılması hedeflenmiştir. Çalışmada, merkezi düzeyde Kastamonu Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, Kastamonu İl Özel İdaresi, Kastamonu Belediyesi ve Kastamonu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, yerel düzeyde ise Kastamonu'ya bağlı 19 ilçede ilçe belediyeleri, kaymakamlık ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıf yöneticisi ve personelleri olmak üzere 90 katılımcının anket yöntemi uygulanarak görüşleri alınmıştır.

Anket çalışması Kastamonu Belediyesi, Taşköprü Belediyesi, Abana Belediyesi ile Tosya Belediyesi'nde Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ve Devrekani Belediyesi Yazı İşleri Müdürlüğü'ne bağlı olarak kurulan Sosyal Hizmetler Müdürlüğü yöneticisi ve/ veya personellerine uygulanmış olup, diğer belediyelerde özel olarak kurulan bir birim olmaması sebebiyle sosyal nitelikli işlerle ilgilenildiği belirtilen yazı işleri müdürlüğü personellerince doldurulmuştur.

Çalışmada elde edilen bulgular iki bölümde incelenmiştir. İlk olarak anket verilerine geçmeden önce katılımcılardan elde edilen bilgiler doğrultusunda hazırlanmış olan Kastamonu'da sosyal hizmetlerin mevcut durumu analiz edilmiştir. Bu bölümde sosyal hizmetlerin hedef kitlesi olarak ifade edilen çocuk ve gençler, yaşlılar, engelliler, kadınlar ve yoksullara yönelik sosyal hizmetlerin merkez ve yerel birimlerce sunulma durumu Tablo 1'de yer aldığı üzere tablolaştırılarak incelenmiştir.

Yerinden yönetim birimleri olarak Kastamonu İl Özel İdaresi, Kastamonu Belediyesi ve ilçe belediyeleri ele alınırken merkezin taşra yapılanması olarak Kastamonu Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, kaymakamlıklar, Kastamonu il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları tarafından sunulan sosyal hizmet faaliyetlerinin neler olduğunun bilinmesinin, Kastamonu'da sosyal hizmetin genel çerçevesinin görülmesi adına anket bulgularını yorumlama açısından yarar sağlayacağı düşünülmüştür. Kastamonu Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyet sürdüren Sosyal Hizmet Merkezi'nin merkez ve Tosya ilçesi dışında hiçbir ilçede olmaması sebebiyle bu bölümde yer almamış olup görüşleri anket bulgularında analiz edilmiştir.

İkinci bölümde katılımcılara uygulanan anketler aracılığıyla elde edilen bulgular incelenmiştir. Bu bölümde katılımcılara yöneltilen Tablo 2'de yer alan sosyo-demografik özelliklerine yönelik sorular toplam katılımcı sayısı üzerinden yüzdesel olarak hesaplanmıştır. Ayrıca anket soruları içerisinde yer alan Türkiye'de sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetlerinde merkezi yönetimden (Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) yerel yönetimlere (belediyeler, il özel idareleri) doğru bir yerleşmenin gerçekleştiği takdirde ifadesi ile başlayan Tablo 3'te belirtilen kriterlerin ne ölçüde değişebileceğini saptamaya yarayan artar / azalır sorularına verilen yanıtlar da aynı şekilde katılımcı sayısının verilen yanıtlara oranı yüzdesel hesaplama ile analiz edilmiştir. Bu doğrultuda, Kastamonu'da sosyal hizmetlerin

sunulmasında doğrudan yer alan yönetici ve memurlar tarafından mevcut durum ile yeni kamu yönetimi anlayışının işaret ettiği planlama, koordinasyon, işbirliği arasındaki ilişkiyi ölçen sorulara yanıt bulunması amaçlanmıştır. Son olarak, Tablo 4'te yer alan çocuk ve genç, yaşlı, engelli ve kadınlara yönelik sosyal hizmetler hangi aktör/ aktörler tarafından karşılanmalı soruları karşısında hangi aktör bu süreçte rol alırsa ideal bir sosyal hizmet sunumunun gerçekleştirilebileceği tespit edilmeye çalışılmıştır. Anket içerisinde katılımcılara birden fazla seçenek seçebilme hakkı tanındığı için toplam yanıt üzerinden hesaplama yapılmıştır.

4. Araştırma Bulguları

Çalışmada sosyal hizmetlerin (tam zamanlı ve/veya yarı zamanlı) sağlandığı hedef kitle olarak çocuklar ve gençler, yaşlılar, engelliler, kadınlar ve yoksullar ele alınmıştır.

Elde edilen bulgular ışığında görülmektedir ki, çocuklara yönelik koruyucu kuruluş hizmetleri ağırlıklı olarak Kastamonu Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü tarafından sağlanmaktadır. Yerel birimler tarafından Kastamonu Belediyesi kreş-gündüz bakımevi (çocuk bakımevi) dışında çocuklara yönelik kurumsal faaliyet bulunmamaktadır. Yerel birimler tarafından çocuklara yönelik sosyal hizmetlerde en çok tercih edilen spor, gezi ve kültürel etkinlik faaliyetleri olduğu görülmüştür. Bu hizmetler için bina, personel ve fazla miktarda bütçe gerektirmiyor olması sebebiyle kısa süreli hizmetlerin tercih edildiği görülmektedir. Kastamonu'da en çok göz ardı edilen grubun gençler olduğu görülmektedir. Eğitim bursu, eğitici seminerler dışında gençlere yönelik faaliyetler sınırlıdır. Kastamonu merkezi ve on dokuz ilçesinde sadece bir tane gençlik evi olması gençlerin göz ardı edildiğinin kanıtıdır.

Yaşlılara yönelik hizmetlerde daha çok sağlık kurumlarına ulaştırma ve evde yaşlı hizmetlerine önem verildiği görülmektedir. Sağlık kurumlarına ulaştırma hizmeti en masrafsız ve çok fazla vakit harcanmayan hizmet olarak görülmektedir. Evde yaşlı hizmetlerine ise yerel birimlerce daha fazla önem verildiği görülmüştür. Kastamonu Belediyesi hizmet binasından bağımsız Evde Yaşlı Hizmetleri Merkezi binası ve personelleri ile sosyal çevresinden kopmak istemeyen yaşlıların kişisel ihtiyaçları karşılanmaktadır.

Engellilere yönelik kurumsal bakım hizmeti özel sektör tarafından yarı devlet destekli sunulmaktadır. Araç ilçesinde bulunan özel bir engelli bakım merkezi tarafından verilen hizmetin denetim ve yönlendirme işlemleri Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü tarafından sağlanıp, gelir durumu yetersiz bireylerin bakım giderleri il müdürlüğüne karşılanmaktadır. Gelir durumu yeterli seviyede olan bireylerin ücretli bir şekilde hizmet alıyor olması sunulan hizmet kalitesini de arttırmaktadır. Bu hizmet dışında engellilere yönelik bakım ve rehabilite edici hiçbir kurumsal hizmet bulunmamaktadır. Yerel birimler tarafından çoğunlukla medikal malzeme desteği, sağlık kurumlarına ulaşım ile etkinlik ve ziyaret olmak

üzere tesis gerektirmeyen ve anlık sunulabilen faaliyetlere bir yoğunlaşma söz konusudur. Bunlara ek olarak ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları tarafından evde bakım hizmetleri verildiği belirtilmiştir.

Tablo1: Kastamonu’da Dezavantajlı Gruplara Yönelik Mevcut Hizmetler

		YERİNDEN YÖNETİM BİRİMLERİ			MERKEZDEN YÖNETİM BİRİMLERİ		
		İl Belediyesi	İlçe Belediyeleri	İl Özel idaresi	ASHB İl Müdürlüğü	Kaymakamlık	SYDV
Çocuk ve Genç	Kreş Gündüz Bakımevi	×	×	×	✓	×	×
	Çocuk Koruma Evleri	×	×	×	✓	×	×
	Sokak Çocuklarına Yönelik Gençlik Evi	×	×	×	×	×	×
	Spor, Gezi ve Kültürel Etkinlikler	✓	✓	×	×	✓	✓
	Yaşlı	Huzurevi	×	×	×	✓	×
	Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi	×	×	×	✓	×	
	Yaşlı Hizmet Merkezi	×	×	×	×	×	
	Medikal Malzeme Desteği	×	×	×	×	×	
	Etkinlik ve Ziyaret Sağlık Kurumlarına Ulaşım	×	✓	×	×	×	
	Evde Yaşlı Hizmetleri	✓	✓	×	×	×	
Engelli	Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi	×	×	×	✓	×	×
	Engelsiz Yaşam Merkezi	×	×	×	×	×	×
	Medikal Malzeme Desteği	×	✓	×	×	×	✓
	Sağlık Kurumlarına Ulaşım	×	✓	×	×	×	×

Etkinlik ve Ziyaret	×	✓	×	×	×	✓
Evde Bakım Hizmetleri	×	×	×	×	×	✓

Tablo1: Kastamonu’da Dezavantajlı Gruplara Yönelik Mevcut Hizmetler (Devamı)

Kadın	Kadın Konukevi	×	×	×	✓	×	×
	Toplum ve Aile Danışma Merkezi	×	×	×	×	×	×
	Meslek Edindirme Kursları	×	✓	×	×	×	✓
	Kültürel Etkinlik	×	✓	×	×	✓	✓
Yoksul	Para Yardımı	×	✓	✓	✓	✓	✓
	Giyecek Yardımı	✓	✓	×	×	✓	✓
	Gıda Yiyecek Yardımı	✓	✓	×	×	✓	✓
	Yakacak Yardımı	✓	✓	×	×	✓	✓

Kadınlara yönelik kadın konukevi hizmeti yalnızca Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü tarafından verildiği görülmektedir. Ayrıca Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 81 ilde hizmet veren Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi (ŞÖNİM) temsilciliği ile il müdürlüğü tarafından Kastamonu’da kadına şiddet karşısında koruyucu ve önleyici tedbirler alınmaktadır. Yerel birimler tarafından verilen hizmetler meslek edindirme kursları ve kültürel etkinlik olmak üzere bina ve personel gerektirmeyen kısa süreli hizmetlere yönelmişlerdir.

Tablo 1’de görüldüğü üzere Kastamonu’da sosyal hizmetten çok sosyal yardım üzerine yoğunlaşma görülmüştür. Öyle ki, Kastamonu’nun tüm ilçelerinde ya merkez ya da yerel yönetimler tarafından sosyal yardım faaliyetleri sunulmaktadır. Bazı yerlerde bütün aktörler tarafından sosyal yardım yapıldığı da görülmüştür. Bu yardımlar yalnız nakdi, yalnız ayni ya da ihtiyaç doğrultusunda hem nakdi hem ayni olarak karşılandığı belirtilmiştir. Diğer yandan kurumsal sosyal hizmetlerin daha çok merkezi yönetimin taşra teşkilatı tarafından sunulduğu görülmektedir. İl ve ilçe belediyelerinin ise daha kısa süreli, herhangi bir bina, personel ve çok fazla maddi kaynak gerektirmeyen hizmetlerin tercih edildiği gözlemlenmektedir. Bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin sosyal hizmet faaliyetlerinde doğrudan etkinliği bulunmamasıyla beraber yalnızca mikro kredi uygulaması ile vatandaşlara nakdi yardımda bulunduğu ve sosyal hizmet projelerinde bina ve maddi kaynak

temininde rol oynadığı bilgisine ayrıca ulaşılmıştır. Kastamonu ilçelerinde kaymakamlık tarafından sosyal yardım ve sosyal etkinliklere önem verildiği bilgisinden ziyade sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının sosyal yardımın yanı sıra evde bakım hizmetlerine önem verildiği kaymakamlık nezdinde bir birim olarak faaliyet göstererek yerel halkın sosyal sorunlarında önemli ölçüde sorumluluk sahibi olduğuna elde edilen bulgular neticesinde ulaşılmıştır.

Tablo 2. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri (N=90)

DEĞİŞKENLER		MERKEZİ BİRİMLER		YEREL BİRİMLER	
		N	%	N	%
CİNSİYET	Kadın	25	27,78	11	12,22
	Erkek	30	33,33	24	26,67
YAŞ	30 yaş altı	12	13,33	7	7,78
	30 yaş ve üstü	43	47,78	28	31,11
EĞİTİM DURUMU	Lisans derecesi altı	14	15,56	14	15,56
	Lisans ve üzeri	41	45,56	21	23,32
EĞİTİM ALANI	Alan içi	20	22,22	3	3,33
	Alan dışı	35	38,89	32	35,56

Katılımcıların sosyo- demografik özelliklerinin belirtildiği Tablo 2’de; cinsiyet, yaş, eğitim durumu ve eğitim alanı değişkenleri ele alınıp merkezi birimler ve yerel birimler olarak ayrı ayrı kategorize edilmiştir. Merkezi birimler olarak merkezin taşra birimleri olan Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, Sosyal Hizmet Merkezi, kaymakamlık ve Sosyal Yardımlaşma ve Yardımlaşma Vakfı, yerel birimler olarak ise İl Özel İdaresi ile il ve ilçe belediyeleri yer almaktadır.

Anket çalışmasına katılan 90 katılımcının %40’ını kadın %60’ını erkek katılımcıların oluşturduğu ve bu dağılımda merkezi birim personellerinin %27,78’i kadın, %33,33’ü erkeklerden oluşmaktadır. Yerel birimlerde ise %12,22’si kadın personel, %26,67 oranında ise erkek personel araştırmaya katılım göstermiştir. Katılımcıların yaş aralıkları 30 yaş altı grup (20 - 29) ve 30 yaş ve üzeri grup (30 - 50) olmak üzere iki grup üzerinde kategorize edilmiştir. Toplam katılımcıların yaş oranı %21,11 oranında 30 yaş altı, %78,89 oranında 30 yaş ve üstü olduğu görülmüştür. Merkezi yönetim birimlerinde ise durum %13,33 oranında 30 yaş altı ve %47,78 oranında 30 yaş ve üstü personel katılım sağlamıştır. Yerel birimlerde ise katılımcıların %7,78’i 30 yaş altı iken %31,11 ’i 30 yaş ve üstü grupta yer almaktadır. Katılımcıların eğitim durumları değerlendirilirken lisans düzeyi eğitim esas alınmıştır. İlköğretim, ortaöğretim ve ön lisans olmak üzere lisans altı; lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimi mezunu olanlar ise lisans ve üzeri olarak değerlendirilmiştir. Toplam katılımcıların %31,12’si lisans altı mezunu iken %68,88’i lisans ve üzerinde eğitim seviyesine sahiptir. Merkezi birimlerde katılımcıların eğitim oranı %15,56 ile lisans altı, % 45,56 oranında ise lisans ve üzeridir. Yerel birimlerde ise bu durum %15,56 oranında lisans altı, %23,32

oranında lisans ve üstü personel çalışmaya katılım göstermiştir. Katılımcılara yöneltilen eğitim alanı sorusu ile yaptıkları iş ile aldıkları eğitimin karşılaştırılması yapılmıştır. Alan içi olarak belirlenen grupta sosyal hizmet uzmanı ve sosyal çalışmacılar yer almaktadır ve oranları %25,55'dir, katılımcıların %74,45'i ise alan dışı grupta yer almaktadır. Merkezi yönetim birimlerinde alan içi %22,22 oranla çalışan personel varken, % 38,89 oranında alan dışı personel bulunmaktadır. Yerel birimlerde ise katılımcıların %3,33'ü alan içi iken, %35,56'sı alan dışı eğitim ile sosyal hizmet faaliyetlerinin yürütüldüğü görülmüştür.

Tablo 3. Katılımcıların Yerelleşme Gerçekleştiği Takdirde Yönetim Faktörlerinin Değişim Düzeyine Yönelik Görüşleri

		ARTAR	AZALIR
Hizmet	Etkinlik ve verimlilik	%81,11	%18,89
	Hizmete ulaşma hızı	%90	%10
	Erişilebilirlik	%88,89	%11,11
	Eşitlik	%76,67	%23,33
Planlama	Etkinlik	%82,22	%17,88
	Aktörlerin katılımı	%82,22	%17,88
Koordinasyon ve iş birliği	Aktörler arası iş birliği	%90	%10
	Uygulama birliği	%90	%10
İnsan kaynakları/	Çalışma performansı	%88,89	%11,11
Personel	Gönüllü katılım	%88,89	%11,11
Finansman	Aktarılan bütçe imkânı	%81,11	%18,89
	Kaynakların etkin ve verimli kullanımı	%82,2	%17,78
	Ayni ve nakdi bağışlar	%83,33	%16,67
Denetim	Merkezi yönetimin denetim gücü	%76,40	%23,60
	Sivil toplum kuruluşları tarafından denetlenirse hizmetlerin etkinliği	%77,78	%22,22
	Vatandaş tarafından denetlenirse hizmetlerin kalitesi	%75,56	%24,44

Katılımcılara yöneltilen anket soruları doğrultusunda Türkiye'de sosyal hizmet faaliyetlerinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yerelleşme gerçekleşmesi durumunda sosyal hizmet sunumunda hizmet, planlama, koordinasyon ve iş birliği, insan kaynakları/ personel, finansman ve denetim faktörlerinin artar/ azalır yönündeki görüşleri Tablo 3'te belirtilmiştir. Katılımcıların verdiği yanıtlar doğrultusunda hizmetlerin etkinlik ve verimliliği, hizmetin ulaşma hızı, hizmete erişilebilirlik ve hizmetlerin eşit dağılımının merkezi yönetimin sunumuna nazaran artacağı düşünülmektedir. Sosyal hizmet ve sosyal yardımların planlanmasında etkinlik ve planlanma sürecinde aktörlerin katılım düzeylerine ilişkin katılımcıların % 82,22 oranında etkinliğin ve katılımın artacağı

görüşü hâkim olmuştur. %17,88 oranındaki kısım ise azalacağı yönünde düşünceye sahiptir. Çalışmanın temel sorunu olarak ele alınan sosyal hizmet ve sosyal yardımların sunumunda oluşan çok aktörlü yapının dezavantaj haline gelmesinin temel nedenlerinden birisi koordinasyon problemidir. Yerelleşmenin gerçekleşmesi ile aktörler arası iş birliği ve uygulama birliğinin katılımcıların %90 çoğunluğunda artacağı görüşü hâkim olmuştur. Sosyal hizmet alanında görevli olan personelin yerleşme ile birlikte çalışma performansı ve gönüllü katılımın artacağı görüşü katılımcıların %88,89'u tarafından belirtilmiştir.

Türkiye'de merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yerleşme gerçekleştiği takdirde sosyal hizmet ve sosyal yardımların sunumunda kullanılmak üzere aktarılan finansman ve bütçe imkânının ne düzeyde değişiklik göstereceği sorusuna karşılık katılımcıların %81,11'i kaynakların artacağını düşünürken,%18,89'u azalacağını düşünmektedir. Katılımcıların %82,22'si yerleşme ile birlikte sosyal hizmet ve sosyal yardımlar alanında yerel birimlere ayrılan kaynakların daha etkin ve verimli kullanılacağını, %17,78'i etkinlik ve verimliliğin azalacağı görüşündedir. Katılımcıların %83,33'ü söz konusu hizmetlerin yerel birimler tarafından sunulduğunda yerel halk tarafından yapılan aynı ve nakdi bağışların artacağını, %16,67'si ise azalacağını düşünmektedir.

Türkiye'de merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yerleşme gerçekleştiği takdirde sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetlerinde sorumluluğu alan yerel birimlerin bu hizmetten kaçınma ya da kaynakların etkin kullanılmaması durumunda vatandaşların bu hizmetlerden mahrum kalmaması adına güçlü bir denetim mekanizması gereklidir. Katılımcıların %76,40'ı yerleşme gerçekleştiği takdirde merkezi yönetimin yerel birimleri denetleme gücünün artacağını düşünmektedirler. %23,60'ı ise denetim gücünün azalacağını belirtmişlerdir. Denetimin sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleşmesi halinde hizmetlerin etkinliği sorusuna karşın katılımcıların %77,78'i artar düşüncesindeyken,%22,22'si azalacağı düşüncesindedirler. Vatandaşlar tarafından denetim gerçekleşirse katılımcıların %75,56'sı etkinliğin artacağını, %24,44'ü ise azalacağını düşünmektedirler.

Sonuç olarak sosyal hizmet ve yardımların sunumundan sorumlu olan yönetici ve personellerin yerleşmeye dair olumlu kanaatte oldukları görülmektedir. Bu olumlu bakış açısı ile de sosyal hizmet faaliyetlerine yerleşme gerçekleştiği takdirde başarılı sonuçlar elde edileceği düşünülmektedir.

Katılımcılara yöneltilen Kastamonu'da çocuk ve gençlere yönelik faaliyetlerin sunumundan hangi aktör sorumlu olmalı sorusuna karşılık verilen yanıtlar doğrultusunda ilk üç sırada, tam zamanlı olarak Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, belediyeler ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları yer almaktadır. Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik tam zamanlı kurumsal bir hizmetin merkezi yönetimin taşra teşkilatı eliyle verilmesi gerekliliği hem geleneksel yapıdan kopmak istememe hem de özel bir grup olan çocukların devlet

güvencesi altında kalması gerektiği düşüncesi olduğu düşünülmektedir. İkinci grupta ise yerel bir aktör olan belediyeler gelmektedir. Belediyelerin yerel halka daha yakın olması itibarıyla Kastamonu il ve ilçe belediyeleri tarafından olumsuz şartlar altında olan çocukların tespit etmesi ve oluşturulması 5393 Sayılı Belediye Kanunu' nca da zorunlu tutulan çocuklar için konukevleri açılarak bu hizmeti tam zamanlı olarak yerine getirebileceği katılımcıların yanıtları doğrultusunda yorumlanabilmektedir. Üçüncü sırada ise merkezi bir yönü olan ve hali hazırda sosyal nitelikli işlerde ön planda olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nın tam zamanlı hizmet vermesi düşüncesi hakim olmuştur.

**Tablo 4: Katılımcıların Sosyal Hizmet Faaliyetlerinin Hangi Aktör/
Aktörlerin Sorumluluğunda Olması Gerekliliğine Dair Görüşleri**

Faaliyet Alanı	Çocuk ve Gençlere Yönelik	Yaşlılara Yönelik	Engellilere Yönelik	Kadınlara Yönelik
Aktörler				
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	%61,11	%61,11	%58,89	%71,11
SYDV	%26,67	%43,33	%42,22	%35,56
Belediye	%36,67	%38,89	%38,89	%44,44
İl Özel İdare	%5,56	%8,89	%13,33	%11,11
STK	%12,22	%13,33	%15,56	%17,78
Özel Sektör	%6,67	%11,11	%8,89	%6,67

Not: Katılımcılara çoklu seçenek hakkı tanıdığı için yüzdeler verilen yanıtların toplamı üzerinden hesaplanmıştır.

Yaşlılara yönelik sosyal hizmetlerden hangi aktör sorumlu olmalı sorusu karşısında yukarıda belirtilen oranlardan görülmektedir ki, yaşlılara yönelik tam zamanlı kuruluş hizmetinin merkezi yönetim ve merkezi yönetime bağlı olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın vermesi beklenmektedir. Üçüncü sırada ise belediyelerden yaşlılara yönelik tam zamanlı hizmet verilmesi beklenmektedir. Yarı zamanlı olarak belediyeler ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının halihazırda evde yaşlı bakım hizmeti verdiği bilinmektedir. Katılımcılar bu bilgiden hareketle bu hizmetlerin yine bu aktörler tarafından sunulması gerektiğini düşünmesi olasıdır.

Engellilere yönelik tek tam zamanlı hizmet veren kurum merkezi yönetim olması sebebiyle ilk sırada yer almaktadır. İkinci olarak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının tam zamanlı hizmet vermesi düşüncesi hakimdir. Üçüncü olarak belediyeler tarafından tam zamanlı olarak nitelikli personel ve engellilere özel dizayn edilmiş binası ile hizmet vermesi beklenmektedir. Kadınlara yönelik daha önce

belirtildiği gibi ilk tercih tam zamanlı hizmetin sunulması sorumlu aktör olarak merkezi yönetim tercih edilmiştir. İkinci sırada belediyelerin kadın konukevleri hizmetini faaliyete geçirerek tam zamanlı hizmet sunulması beklenmektedir. Üçüncü sırada ise tam zamanlı hizmet için katılımcılar tercihlerini sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında kullanmışlardır.

Sonuç olarak Kastamonu’da sosyal hizmet sunumunda yerelleşmenin tam olarak gerçekleşmediği ancak personelin yerelleşme hakkında olumlu düşüncelere sahip olduğu görülmüştür. Yine Kastamonu’da diğer hizmetlere nazaran sosyal hizmetlerde çok aktörlü yapı daha belirgindir ve bu durum ilçe sayısının fazlalığı ile görev alanının belirgin olmadığı durumlarda karmaşık bir hizmet yönetiminin oluşma riskine sebebiyet verebilmektedir. Katılımcılar tarafından koordinasyon sorunu olmadığı belirtilmiş olsa da istisnalar hariç tutulmak üzere yerel birimlerin sosyal nitelikli hizmetleri merkezden beklediği ve öncelikli olarak mevcut kaynakla kentsel hizmetlere yöneldiği mevcut durum analizi sonucunda gözlemlenmiştir. Bir hizmetin sunulması için yerel birimlerin merkez tarafından hizmet sunmasını beklemesi, merkezi birimin de uç noktalara yetişememesinden kaynaklı yerel birimlerden destek beklemesi aslında bakılırsa bir koordinasyon sorunudur.

5. Sonuç ve Değerlendirme

Sosyal hak niteliği taşıyan sosyal hizmetleri sunma yükümlülüğü 1961 Anayasası ile sosyal devlet anlayışı gereğince devletin sorumluluğuna verilmiştir. Ancak artan nüfus karşısında sosyal hizmet ve yardımlara da duyulan ihtiyacın artması devletin bu sorumluluğu tek başına yerine getirmesini zorlaştırmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kentsel kamusal hizmetlerde yaşanan dönüşümün, sosyal hizmetleri de etkilemesi beklenmektedir. Bu etkileşim; aynı hizmetin üretimi, sevk ve idaresi ile sunum süreçlerinde yer alan aktörler arasında işbirliği, koordinasyon ve planlama odaklı uygulamalar ile kendini göstermektedir. Sosyal hizmetlerin doğası gereği doğrudan insanı hedef alan bir hizmet türü olması sebebiyle, vatandaşlara en yakın ve yerel niteliği ağır basan bir hizmet özelliği göstermektedir. Sosyal hizmetlerin yerelde merkezi idare ağırlıklı sunumunun yanı sıra, yeni kamu yönetim anlayışı bağlamında belediyelerin, il özel idarelerinin, özel sektör girişimcilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının içinde bulunduğu çok aktörlü bir yapı söz konusu olmuştur. Bu durum fazla sayıda aktörün daha fazla müracaatçıya hizmet ulaştırma ihtimali açısından olumlu bir etki yaratırken, aktörler arası eşgüdüm sağlanamadığı takdirde, aynı hizmetin birden fazla kez yapılması ve dolayısıyla hizmet tekrarına sebep olacaktır. Bu durum hizmette kaynak israfına ve başka müracaatçıların hizmetten yararlanamamasına neden olacaktır. Nitekim bu çalışma kapsamında tablo 1’de de aktarıldığı üzere, sosyal yardım alanında neredeyse tüm aktörlerin aynı ya da nakdi yardım sağladığı görülmektedir. Burada müracaatçıların tespit edilmesi ve yardımların ulaştırılması koordinasyon içerisinde sağlanamazsa aynı kişi birden fazla aktörden yardım talep edebilir. Benzer şekilde bir başka aktör yapar düşüncesi ile hizmette sorumluluktan kaçma ya da kolayına kaçma durumları

söz konusu olabilmektedir. Bu durum da aynı tabloda ifade edildiği üzere; bina, tesis ve personel gerektirmeyen sosyal yardımların, evde bakım hizmetlerinin, sağlık kurumlarına ulaştırma hizmeti ve faydalanıcılara etkinlik düzenleme gibi kısa vadeli hizmetlerin tercih edilmesine sebebiyet vermektedir.

Hâlihazırda var olan kamu hizmet sunumu perspektifinden, sosyal hizmetlerin yerelde sunumuna ilişkin üç öneri ileri sürülebilir. Birincisi, hizmet tamamen merkezileştirilmeli ve merkezden sağlanan bütçe çerçevesinde il özel idareleri tarafından bu hizmetler sağlanmalıdır. Nitekim sosyal hizmetlerde, gerek personel gerekse bütçe sorunları nedeniyle yerel yönetimler tarafından öncelikli hizmetler arasına alınmadığı için merkezin bunu sağlayacak yerelde örgütlenmesinin ağırlığının hissedildiği bir hizmet sunumu söz konusudur. İkincisi, hizmet tamamen yerelleştirilerek ve merkezden güçlü bütçe aktarımı yapılarak yerinden yönetim birimleri tarafından sağlanmalıdır. Özellikle büyükşehir niteliği taşımayan illerde, hizmetin yerele en yakın demokratik yönetim birimi olan belediye ve il özel idareleri tarafından sağlanması, yerel halk tarafından seçilen, halkın ve yöneticilerin birbirini yakından tanıdığı ve ulaşabildiği, hizmete ilişkin sorunlara hâkim bir yönetim birimi olması hasebiyle hizmetin etkinliği, verimliliği ve kalitesini olumlu yönde etkileyecektir. Üçüncüsü, kamu yönetişimine de uygun olarak, hâlihazırda sosyal hizmetlerden sorumlu olan merkezi ve yerel kurumlar, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının içinde olduğu çok aktörlü bir organizasyon ile koordinasyon, iş birliği ve eş güdümün sağlanacağı bir koordinasyon merkezi oluşturulmalıdır. Bu koordinasyon merkezi, özellikle büyükşehirlerde ulaşım ve altyapı sorunlarına ilişkin belediye örgütlenmesi içinde adeta bir çözüm niteliği taşımaktadır. Özellikle büyükşehir niteliği taşımayan illerde ulaşım, altyapı, sosyal hizmetler gibi temel kamu hizmet sunumlarında yer alan merkez ve yerel yönetimler bünyesindeki kamu tüzel kişiliklerinin çok aktörlü bir yapıya sahip olmasına rağmen, yeni kamu yönetimi anlayışı içinde oluşturulmuş koordinasyon, iş birliği ve planlamayı içeren katılımcı ve kapsayıcı bir hizmet yönetimine sahip olmadıkları görülmektedir.

Nüfusun her geçen gün artması dolayısıyla temel kamu hizmetlerine olan talebin de artması karşısında, süreçte yer alan aktörler arasında aralıksız işleyen etkileşim, düzenleyen hizmet mekanizmasının oluşması, aktörlerin uyum içerisinde sorumluluklarını yerine getirmesi çok daha önemli bir husus haline gelmektedir. Yerelde bu organizasyonu sağlayabilecek güçlü yapılar ancak sosyal hizmetlerin sunumunda dolaylı ya da doğrudan görev alan kurumların bir araya gelmesiyle sağlanacaktır. Kamu hizmet niteliği taşıyan sosyal hizmetlerin koordinasyonunda, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan ve seçmeni temsil eden yerinden yönetim birimleri kontrolünde bir merkezin çok daha demokratik olacağı bilinmekle beraber, bu merkezin büyükşehir niteliği taşımayan Kastamonu gibi illerde hiyerarşik denetim mekanizması vasıtasıyla çok daha bütünleşik bir ilişki içerisinde olan merkezin taşra teşkilatlanmasını da ön plana çıkarmaktadır. Bu sebeple, koordinasyon merkezinin belediye çatısı altında yapılmasından ziyade, hem merkezi yönetimden ayrı ve tüzel kişiliğine haiz bir yerel yönetim birimi olan,

hem de başında atanmış bir makamın (valinin) bulunmasından dolayı merkezi teşkilatlanma bağı olan il özel idareleri nezdinde kurulması uygulamada çok daha etkin ve verimli olacaktır. Hangi aktör sorumlu olmalı sorusu karşısında katılımcıların merkezi yönetimi tercih etmeleri de göz önünde bulundurulduğunda, il özel idareleri nezdinde verilecek olan karar; hem sorumluluk alanının tüm il ve belediye sınırları dışını kapsaması ile geniş yelpazede hizmet verebiliyor olması, hem de hizmetin yerel ve merkezi özelliklerini bünyesinde barındırması açısından, katılımcı ve yerelliğe dayalı bir karar olacaktır.

Süreçte yer almaya devam edecek olan belediyelerin görev ve sorumlulukları net bir şekilde belirlenerek, merkezde oluşturulan koordinasyon, iş birliği ve planlamaya dâhil edilmelidir. Görev tanımları net olarak belirlenmiş aktörlerden oluşan bir sosyal hizmet koordinasyon merkezi sayesinde, aynı kişiye birden fazla aktör tarafından yardım yapılarak oluşan hizmet tekrarı önlenilecek, hizmetin hiç sağlanamaması, en kolayının sağlanması gibi hizmet istismarları engellenebilecektir. Ayrıca örneklem alanımızı da içine alan illerde yaşanabilecek herhangi bir büyükşehirleşme süreci halinde, önerilen koordinasyon merkezi hızlı bir şekilde büyükşehir çatısı altında yeniden organize edilerek işlevine devam edebilir olacaktır.

Kısacası, büyükşehir niteliği taşımayan Kastamonu benzeri küçük ölçekli il yerleşmelerinde sağlanan sosyal hizmetlerin;

- *Karar alma aşamasında*, merkez ve yerel aktörlerden oluşan çoklu aktör yapısına sahip bir koordinasyon merkezi (il özel idaresine bağlı olarak, bu süreçteki tüm aktörlerin hizmet işleyişi içerisinde olduğu ama üyelerin merkez ve yerel olarak eşit olarak bölüştüğü, devlet tarafından ayrı bütçelendiği) kurulmalıdır.
- *Sevk ve idare aşamasında*, işlevsel bir kademelenme aracılığıyla merkezi ve yerel yönetim aktörlerinin dâhil olduğu bir aktör yapısı söz konusu olmalıdır.
- *Hizmet sunum aşamasında*, kamu tarafından desteklenen dezavantajlı gruplara yönelik hizmetlerde yer alan özel sektörün dâhil edildiği bir koordinasyon süreci söz konusu olmalıdır.

Kaynakça

- Aktan, C. C. ve Dileyici, D. (2006), En Az Devlet En İyi Devlet (Ed), Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları, Konya: Çizgi Yayınevi, 15-63.
- Artan, T. (2012). Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler. Ankara:SABEV.
- Artan, T. (2017). Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler. Ankara: Sabev Yayınları.
- Artan, T. (2018). Yaşlılarla Sosyal Hizmet. Ankara: Sabev Yayınları.
- Bayırbağ M.K. (2006). “Ölçek Yaklaşımının Kent ve Bölgelerin Yükselişinin Açıklanmasındaki Katkıları Üzerine”, *Praksis*, Yaz 2006, Sayı:15, 49-70.
- Beyazıt, E. (2020). Sosyal Politika, Yoksulluk ve Kent Yoksulluğu. OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 16(30), 2966-2993
- Bıçkı, D. ve Sobacı, M. Z. (2011). Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9 (2) , 215-234.
- Bingöl, O. (2015). Genel Bağlarıyla Sosyal Hizmet ve Toplum. *Mavi Atlas* (5), 69-77.
- Çengelci, E. (1996). Cumhuriyet Türkiye’inde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi. Ankara: Şafak Matbaacılık.
- Çukurçayır, M.A. (2015). Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Dilik, S. (1980). Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 35(1), 73-85.
- Duru, E. (2015). Genel Aidiyet Ölçeğinin Psikometrik Özellikleri: Geçerlik ve Güvenirlik Çalışması. *Türk Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, 5(44), 37-47.
- Es, M. ve Mentеше, B. (2018). Yerel Yönetimlerde Dezavantajlı Gruplara Yönelik Uygulanan Sosyal Politikalar: Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Emek ve Toplum*, 7(19), 525-551.

- Genç, Y. (2009). Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet Uygulamaları. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 28, 60-67.
- Genç, Y ve Çat, G. (2013). Engellilerin İstihdamı ve Sosyal İçerme İlişkisi. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1). 363-393.
- Genç, Y ve Çöpoğlu, M. (2020). Yoksullar. M. Serdar, (Ed.), *Dezavantajlı Gruplar ve Sosyal Hizmet El Kitabı* içinde (41-69). Ankara: Grafiker Yayınları.
- Giritli, İ. ve Akgüner, T. (1987). *İdare Hukuku Dersleri II*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gündüz, D. U. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Sosyal Hizmetlere Yansımaları. İ. Cılga, & T. E. Gencer içinde, *Sosyal Hizmeti Yeniden Düşünmek-Sosyal Çalışma Üzerine Eleştirel Tartışmalar* (s. 171-187). Ankara: Nika Yayınevi.
- Güneş, M. (2012). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımların Bir Kamu Yönetimi Politikası Olarak Sürdürülebilirliği. Selçuk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 12(24), 149-184.
- Kesgin, B. (2016). Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi ve Sosyal Hizmette Yerel Yönetimlerin Artan Rolü. *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(4), 319-340.
- Kesgin, B. (2020). *Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Özdemir, S. (2004). Sosyal Refah'ın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: "Refah Karması" ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 48, 97-127.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010). Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin değişen rolü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 0(159), 203-219.
- Şenocak, H. (2006). Korunmaya Muhtaç Çocuklara Sağlanan Bakım Yöntemleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(51), 177-228.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015). *Türkiye’de Sosyal Hizmet ve Yardımların Yeniden Organizasyonu*, Ankara: Araştırma ve Politika Serisi 21.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu (2009). Erişim Tarihi: 10.03.2022, https://www.huzurevleri.org.tr/docs/ddk_rapor_200904.pdf

- Tekindal, M., Özlem, Ş. Ö. ve Emre, M. (2018). Şiddet Mađduru Kadına Yönelik Sosyal Hizmet Müdahalesi: Ayšın ve Zehra Vakası. Ufkun Ötesi Bilim Dergisi, 18(1), 45-72.
- Topar, F. (2020). Yeni Yoksulluk, Sosyal Dışlanma ve Sosyal Hizmet. M. Yılmaz, E. Günay,(Ed.), Farklı Boyutlarıyla Sosyal Problemler Sosyal Politikalar Ekseninde Multidisipliner Yaklaşımlar içinde (373-405). Ankara: İksad Yayınevi
- Turan, E., Çevik, S. ve Aktepe E. (2017). Türkiye'de Yerel Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet ve Subjektif Refah. Turan M. ve Güler M. içinde, Belediyelerin Geleceđi ve Yeni Yaklaşımlar (s. 183-196). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) (2010). “Sosyal Hizmetlerin Sunumunda Kademelenme, TEPAV Yönetişim Çalışmaları Araştırma Raporu”, Rapor No: 201007, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayınları.

Local Service Delivery Problem: Social Services

Extended Abstract

1. Introduction

The study claims that in the stage of managing new service dynamics with classical institutional structures, the presence of many central and local government units causes confusion between institutions in terms of authority and duty, as well as a management problem that makes service efficiency and economy difficult. In this context, the main purpose of the study is to investigate whether the involvement of more than one actor in social work management is a management complexity or a participatory management mechanism in which task sharing, cooperation and coordination are provided among them in accordance with the governance principle. In this context, the main purpose of the study is to reveal whether the involvement of more than one actor in an environment where central and local government units meet social service demands at the same time is a management complexity or a participatory governance mechanism that provides task sharing, cooperation and coordination. The basic assumption of the study, which targets the provinces that are not metropolitan, is a need for a division of labor, coordination and cooperation mechanism to be established in the special provincial administration center in order to protect the public service status and local quality of social services, and to provide an effective and efficient service.

2. Method

In the light of the uncertainty of the nature of the local and central public service for social work and the blurring of the duties, authorities and responsibilities of local-central actors; the research questions to be answered were determined as follows;

- Is there a division of labor, coordination and cooperation between central and local actors providing social services?
- In case of a decentralization from the central government to the local governments in the presentation of social service activities, to what extent will there be changes in service, planning, coordination and cooperation?
- In case of a decentralization from the central government to the local governments in the presentation of social service activities, to what extent will there be changes in human resources/personnel, financing and auditing?
- Can the actor structure providing social services in non-metropolitan provinces be transformed into a multi-actor and interactive structure in line with the governance approach?

In Turkey, there is an effort to find solutions to the handicaps such as the inability to have the budget and personnel parallel to the social service responsibility, the impossibility of providing the service without the support of the center, especially in the provinces that are not metropolitan. The assumptions made within the framework of this pre-acceptance are as follows;

- Parallel to the understanding of governance within the framework of a multi-actor and interactive structure, the efficiency of social service provision will increase in proportion to the division of labor, coordination and cooperation of the institutions.

- Since the majority of the actors involved in the provision of social services provided in non-metropolitan provinces are within the provincial organization of the center, a coordination process to be established by the special provincial administration, whose service area is inclusive of the entire province, will ensure that the service can be provided more democratically, effectively and efficiently.

The research was carried out in the center and districts of Kastamonu province, and it was aimed to make a comparative analysis of the services offered by the central and local government units (19 districts) by applying a questionnaire to 90 participants. The data in the study, which was designed by choosing the quantitative research method, were collected by the questionnaire technique. Questionnaires consisting of semi-closed questions were conducted face-to-face with managers and staff directly involved in social work management. The data obtained from the questionnaires were calculated proportionally and percentage interpretations were made. In this context, the descriptive (interpretive) statistical analysis method was preferred among the quantitative research method.

3. Results and Discussion

In the light of the findings, it has been observed that Kastamonu focuses on social assistance rather than social work. It was stated that these aids were met only in cash. On the other hand, it is seen that corporate social services are mostly provided by the provincial organization of the central government. It is seen that protective institution services for children, health services for the elderly, institutional care services for the disabled and women's guesthouses for women are mainly provided by the Provincial Directorate of Family and Social Services affiliated to the central government. Through the educational status question directed to the participants, a comparison was made between the work they did and the education they received. The rate of social workers in the group determined as in-field is 25.55%. 74.45% of the participants have non-field education. As a result, it has been observed that localization in the provision of social services in Kastamonu has not been fully realized, but the personnel have positive thoughts about localization. Again, in Kastamonu, the multi-actor structure is more prominent in social services compared to other services, and this may lead to the risk of a complex service management in cases where the number of districts is high and the scope of duty is not clear.

4. Conclusion

The duties and responsibilities of the administrations involved in the social service process should be clearly defined and included in the coordination, cooperation and planning established in the province. Thanks to a social service coordination center consisting of actors whose job descriptions are clearly defined, service repetitions can be prevented by helping the same person by more than one actor, and service abuses such as not providing the service at all or providing the easiest one will be prevented. In addition, in case of any metropolitanization process that may occur in the provinces including our sample area, the proposed coordination center will be able to continue its function by being quickly reorganized under the roof of the metropolitan city. In short, the social services provided in small-scale provincial settlements such as Kastamonu, which are not metropolitan;

- At the decision-making stage, a coordination center with a multi-actor structure consisting of central and local actors should be established.
- At the administrative stage, there should be an actor structure that includes central and local government actors through a functional stratification.
- At the service delivery stage, there should be a service responsibility sharing process in which public, private and non-governmental organizations are also included.