

SOSYAL POLİTİKALARIN YENİDEN DİZAYNI: KÜRESELLEŞMEYLE BERABER GELEN YERELLEŞME

Prof. Dr. Erdal TANAS KARAGÖL * 

Arş. Gör. Esat İPEK * 

ÖZET

Dünya tarihinde önceleri sivil toplum ve aile tarafından ihtiyaç sahiplerine ulaştırılan sosyal politika uygulamaları, değişen konjonktür ve sosyal yapı gereği, devletler tarafından üstlenilen bir sorumluluk haline gelmiştir. Küreselleşme rüzgarı bu değişim sürecinde yeni bir kırılma noktasının yaşanmasına sebep olmuştur.

Dünya üzerinde her ülke farklı özelliklere sahip olduğu için sosyal politika anlayışlarında da farklılar mevcuttur. Her ne kadar yerel yönetimler sosyal alanda daha görünür olmaya başlasalar da bu, her ülkede farklı şekillerde ve yöntemlerle hayata geçmiştir. Bazen sivil toplum kuruluşları kamunun yerel idari birimleri gibi hareket etmişler bazen de güçlü bir merkezi otoritenin belirlediği çerçeve doğrultusunda sadece uygulayıcı olarak görev almışlardır. Ya da bütüncül bir sosyal politika anlayışı yerine sadece belirli bazı alanlarda faaliyet göstermişlerdir.

Türkiye’de kırdan kente doğru yaşanan büyük iç göç hareketleriyle beraber sosyal yapıda ve demografik yapıda ortaya çıkan değişiklikler sonucunda yeni birtakım ihtiyaçlar kendini göstermiştir. Bu da yeni sosyal sorunları ortaya çıkarmış ve bugüne kadar vakıflar ve cemaatler aracılığıyla halka ulaştırılan sosyal politika uygulamalarının yetersiz kalmaya başlamasına neden olmuştur. Sivil toplumun bu alanda eksik kalması devletin daha çok sorumluluk almasını zorunlu kılmıştır. Dünyada hakim olan küreselleşme furyası ise devletin almış olduğu sorumluluğun merkez ve yerel arasında bölüşülmesine sebep olmuştur.

Liberal anlayışın dünyada ağırlık kazanmaya başlamasıyla beraber, var olan sınırları yok sayan bir ticaret dünya genelinde kendini göstermeye başlamıştır. Bu anlayış ekonominin yanında siyasal ve toplumsal alanda da etkili olmuş ve daha ileri bir demokratikleőme hedeflenerek; yerel siyaset, yerel katılım ve yerel haklar gibi kavramlar ortaya çıkmıştır. Bu noktada yönetim ve yerindelik kavramları da gün yüzüne çıkmıştır. Bu yeni kavramlar her alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da bir dönüşümü tetiklemiş ve yerel yönetimlerin burada daha fazla rol almalarına kapı aralamıştır.

* Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Bölümü, erdalkaragol@hotmail.com

* Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Politika Anabilim Dalı, esatipek@hotmail.com

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yerelleşme, Sosyal Politika, Yeniden Dizayn

Jel Kodları: A13, Z18, N30

REDESIGN OF SOCIAL POLICIES: LOCALIZATION COMING WITH GLOBALIZATION

ABSTRACT

Social policy practices, which were previously delivered to the needy by civil society and family in world history, have become a responsibility assumed by the states due to changing conjuncture and social structure. The wind of globalization has caused a new break point in this process of change.

Because each country in the world has different characteristics, there are differences in social policy understanding. Although local governments have become more visible in the social sphere, this has been realized in different ways and methods in every country. Sometimes non-governmental organizations acted like the local administrative units of the public sector and sometimes they acted only as practitioners in line with the framework determined by a strong central authority. Or they acted only in certain areas instead of an integrated social policy approach.

Social structure and some new needs arising as a result of changes in demographic structure together with large internal migration from rural areas to urban occurred in Turkey has shown itself. This has resulted in new social problems and the inadequacy of social policy implementations that have been made available to people through foundations and communities to this day. The lack of civil society in this field necessitated the state to take more responsibility. The globalization fury, which is dominant in the world, caused the responsibility of the state to be divided between central and local.

With the beginning of liberalization of the liberal understanding in the world, a trade that ignores the existing boundaries has started to manifest itself throughout the world. In addition to the economy, this understanding has been effective in the political and social field and with the aim of further democratization; concepts such as local politics, local participation and local rights have emerged. At this point, the concepts of governance and appropriateness have come to light. These new concepts have triggered a transformation in the area of social policy, as in all areas, and opened the door for local governments to play a greater role there.

Key Words: Globalization, Localization, Social policy, Re-design

Jel Codes: A13, Z18, N30

1. GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'na kadar daha çok sivil toplumla ve aile kurumuyla yürütülen sosyal politika faaliyetleri, sonraları devletlerin sorumluluğu altına daha fazla girmeye başlamış ve sosyal refah devleti uygulamaları, sosyal politika sunumunda ağırlık kazanmaya başlamıştır. İlerleyen süreçte, toplumsal

yapıda meydana gelen değişimler ve küreselleşme rüzgarıyla beraber ortaya çıkan yeni konjonktür, sosyal politikaların dizaynında yeni bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Dünya genelinde artan nüfus, sosyal politika uygulamalarına ihtiyaç duyan insan sayısını arttırmış, ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçları çeşitlenmiş, böylece yerel yönetimlerin bu meseleye dahil olma süreçleri hızlanmıştır.

Küreselleşme -kelime anlamı olarak- kendisine taban tabana zıt olan, yerelleşmeyi güçlendirmiştir. Merkezi yönetimlerin ellerindeki yetkilerin bir kısmını yerel birimlere ve uluslararası kuruluşlara devretmeleri, merkezi otoritenin zayıflamasına sebep olmuştur. 1950'lerden sonra ortaya çıkan küreselleşme olgusu, ulus devletlerin etkinliğini azaltmaya başlamıştır. Küreselleşmenin sarsmış olduğu devlet etkinliği, özellikle sosyal politika alanında, yerelleşmeyle beraber yeniden temin edilmeye çalışılmıştır.

Aynı ülke sınırları içinde bile olsa, farklı coğrafi bölgelerde yaşayan ve farklı ihtiyaçları olan insanların beklentileri; devlet otoritesinin, kendilerine el uzatması ve gereksinimlerini karşılamasıdır. Devletin, yerel idari birimleri kullanarak bu insanlara ulaşması hem küreselleşmeyle beraber kaybolan devlet otoritesini sağlamlaştıracak hem de geniş bir yelpazeye yayılan çeşitli ihtiyaçların farklı sosyal politika uygulamalarıyla karşılanabilmesini sağlayacaktır. Bu noktada, yerel yönetimlerin aktif olarak sosyal politika alanında yer alması, kaçınılmaz hale gelmiştir.

Bu çalışmada küreselleşme doktriniyle beraber, ulus devlet kavramında meydana gelen değişim ve bu doğrultuda devletin sorumluluğunda olan sosyal yardım ve hizmet sunumunun, merkezi yönetimlerden devredilen yetkilerle yerel yönetimlere geçişi incelenmiştir. Bu kapsamda; dünyanın farklı bölgelerinden, farklı sosyal politika anlayışına sahip; Avrupa'dan, Asya'dan ve Afrika'dan ülkelerin benimsedikleri sosyal politika oluşturma ve topluma sunma şekilleri, açıklanmıştır. Ayrıca, Türkiye'deki sosyal politika anlayışı da tarihsel perspektifle ifade edilerek, bu konunun dünü ve bugünü açıklanmış ve geleceğe yönelik bazı öngörüler ortaya konulmuştur.

2. DÜNYADA SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARININ MEVCUT DURUMU

Küreselleşme sürecinin temel argümanlarından birisi, devletin küçültülmesidir. Bu süreçte, sermayenin uluslararası dolaşımının önündeki engeller kaldırılırken, ulus devletler egemenlik güçlerinden taviz vermek durumunda kalmışlardır. Aynı zamanda, uluslararası sermayeyi ülkelere çekmek için vergi indirimi ve devlet müdahalesinin azaltılması yönünde oluşan rekabet, devletlerin egemenlik güçlerinde kayıplara yol açmıştır. Merkezi yönetimin birçok yetkisinin, uluslararası kuruluşlara, uluslararası ve ulusal sermayeye ve sivil toplum kuruluşlarına devredilmesine dair fikirler ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda da yerel yönetimler, kamusal hizmetleri yerine getirecek birimler olarak, ön plana çıkmaya başlamışlardır (Yüksel, 2013).

Sosyal politika uygulamalarını yerel yönetimler üzerinden halka ulaştırmayı seçen Almanya'da merkezi otorite, sosyal alana çok fazla müdahale etmemeyi tercih etmiş, destek ihtiyacının doğduğu

zamanlarda da yerel yönetimler aracılığıyla kendini göstermiştir. Almanya’da, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, kamunun sosyal yardım ve hizmet sistemine entegre durumdadırlar. Kâr amacı gütmeyen kurumlar yerel otoritelerle iş birliği yapmış ve “korporatist ortaklık” ismi verilen ikili sistemi oluşturmuşlardır. Weimar Cumhuriyeti döneminde Almanya’da kurulan Katolik ve Protestan refah hizmetleri sistemi bugün kamuya entegre durumdadır (Kaya, 2009).

Karakteristik olarak Alman sosyal refah sistemi; merkezin, yerelde kamu statüsünde faaliyet gösteren, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara düşük düzeyde müdahale etmesi üzerine kuruludur. Bu ülkedeki kâr amacı gütmeyen kuruluşların arasındaki bağ ve organizasyon o kadar güçlüdür ki oligopolistik ya da monopolistik bir sistem oluşturdukları söylenebilir (Sarıkaya, 2011). Almanya’da uygulanan sistemin en önemli iki özelliği; kâr amacı gütmeyen kuruluşların yerel idari birimler gibi davranması ve bunların merkezi otorite tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde hareket etmeleridir.

Avrupa’nın bir diğer önemli refah devleti olan İngiltere’deki sosyal politika uygulamaları da II. Dünya Savaşı’ndan sonra, ağırlıklı olarak yerel kamu hizmetleri üzerinden kurgulanmıştır. Sanayileşmenin ve kentleşmenin başını çeken ülke olması itibarıyla, İngiltere’deki kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşlarının sayıları ve etkileri, Avrupa’daki birçok ülkeden daha ileri düzeydedir. Ancak, II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan refah devleti yapısı, temel sosyal yardım ve hizmet uygulamalarını, yerel yönetimlere devretmiştir. İngiltere’de sosyal politika alanında, merkezi ve yerel yönetimlerin iş birliği içinde yürüttüğü, ikili bir faaliyet söz konusudur. Ancak, merkezi yönetimin güçlü bir denetimi söz konusudur. (Trattner, 1998).

İngiltere’de sosyal politika uygulamalarının yeniden dizaynı II. Dünya Savaşı’ndan itibaren başlamıştır. Hayata geçirilen reformların politik arka planına bakıldığında; yerel yönetimlerin, merkezi otorite tarafından daha etkin ve güçlü bir şekilde kontrol edilmesi motivasyonunun bulunduğu görülmektedir. Yerel yönetimler, her ne kadar sunulan hizmetlerin dağılımını yapıyor olsalar da merkezi otorite, yerel yönetimlerin faaliyetlerini düzenleyen, finanse eden ve kontrol eden birim olarak varlığını sürdürmektedir. Bu durumu, adem-i merkeziyetçilik olarak adlandırmak yerine, “gücün merkezileştirilmesi” olarak adlandırmak mümkündür. (Kaya, 2009).

Asya’nın önde gelen ülkelerinden birisi olan Endonezya’da ise sosyal politikaların yerel birimler tarafından sunulması anlayışı, kendini en çok eğitim alanında göstermektedir. Endonezya’da eğitim hizmetleri, merkezi olmayan bir şekilde sağlanmaktadır. 2001 yılında, geniş kapsamlı bir mali yerelleşme politikası sonucunda, yerel yönetimler eğitim hizmetinin sunumunda ve okulların bakımında merkezi otorite tarafından tam yetkiyle donatılmışlardır (Dünya Bankası, 2015). Eğitim hizmetleri haricinde, ülkedeki diğer sosyal politika uygulamalarında da yerel yönetimler, yardımcı konumunda merkezi otoriteyle birlikte hareket etmektedirler.

Afrika'daki sosyal politika uygulamalarına dair, genel bir fikir edinebilmek için incelenebilecek en iyi örneklerden biri; Doğu Afrika bölgesindeki ülkeler arasında, en iyi sosyo-ekonomik göstergelere sahip olan Kenya'dır. Kenya, muhtaç durumdaki vatandaşlarına yönelik tasarladığı sosyal politikalarda daha çok sosyal yardımı ön plana çıkarmaktadır. Çünkü, gelir dağılımındaki bozukluk yüzünden, toplumun sadece sınırlı ve az sayıdaki bir bölümü yüksek bir refah seviyesine sahipken, geri kalan kısmın ise sosyal hizmet alacak kadar bile, bir refah seviyesine sahip olmadığı, dolayısıyla da özellikle şartlı nakit transferleri gibi, sosyal yardım uygulamalarının öne çıktığı görülmektedir (IMF, 2014).

Eğitim ve sağlık alanında verilen sosyal yardımlar, belirli koşulların gerçekleştirilmesi halinde sunulmaktadır. Ülkedeki sosyal politika anlayışı genellikle merkezîyetçi bir bakış açısına sahiptir. Zaten yerel birimler de bu konuda yetki ve sorumluluk alacak bir kapasiteye sahip değildir. Sadece sağlık hizmetleri konusunda yerel merkezler ön plana çıkartılmışlardır. Geri kalan sosyal politika uygulamalarının ise merkezi otorite tarafından yürütüldüğü görülmektedir (Kenya Vision 2030, 2007).

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARININ MEVCUT DURUMU

Türkiye'deki sosyal refah devleti uygulamalarının temeli, Osmanlı toplumunun 19'uncu yüzyılda geçirdiği dönüşümle beraber başlamıştır. Gelişen ticaret anlayışıyla beraber, kırsal kesimde tarımla uğraşan insanlar, şehirlere göç etmeye başlamışlardır. Bu, şehirlerin demografik ve sosyal yapısını dönüştürmüş, haliyle de beraberinde birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. İnsanların sosyal açıdan bazı ihtiyaçları, daha görünür hale gelmeye başlamıştır.

19'uncu yüzyılda merkezi yönetimin güç kazanmasıyla, daha önceden vakıflar ve cemaatler aracılığıyla yürütülen sosyal yardım ve hizmet uygulamaları, devletin sorumluluğu altına girmiştir. Bu dönemde birçok vakfın mal varlığına el konulmuş, çalışanları da devlet memuru yapılmıştır. Artık sosyal alanda devletin varlığı daha çok hissedilir olmuştur. Diğer taraftan, 19'uncu yüz yılın sonunda yaşanan, ekonomik kriz ve Osmanlı-Rus Savaşı, halkı ekonomik açıdan derinden sarsmıştır. Ayrıca, birçok çocuk da savaş yüzünden babasız kalmıştır. Bu noktada, devletin yeni tedbirler alması artık kaçınılmaz bir hal almıştır. Özellikle, kimsesiz kalan çocukların sokaklarda dilencilığe başlaması sonucunda Darülaceze kurumu kurulmuştur (Özkan, 2006).

Devletin her alanda daha görünür olması ve ağırlığını hissettirmeye başlaması, bazı yeniliklerin de gündeme gelmesine sebep olmuştur. Belediyecilik anlayışının ortaya çıkmaya başlaması gibi. Osmanlı'da günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimler, ilk kez 1857 yılında yapılan bir düzenlemeyle, faaliyete başlamışlardır. Belediyelerin, sosyal anlamda ilk kez görev üstlenmeleri ise 1877 yılında gerçekleşmiştir. Ancak, maddi imkansızlıklar nedeniyle, yerel yönetimler uzunca bir süre sosyal alanda ciddi manada bir rol alamamışlardır (Oktay, 2005).

Osmanlı'nın son döneminde yaşadığı savaşlar dolayısıyla, kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuk sayısı muazzam boyutlara ulaşmıştır. Durumun ciddiyeti, merkezi yönetimi bazı tedbirler almaya

mecbur bırakmıştır. Bu kapsamda, 1921 yılında Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur. Kimsesiz çocuklara yönelik uygulanacak olan sosyal politikalarda, bu cemiyet ön ayak olmuştur. Türkiye’de ise modern anlamda sosyal politikanın temelleri, ilk kez 1926 tarihli, Türk Medeni Kanunu’yla atılmıştır. Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasını müteakip ülkede başlatılan kalkınma hamleleri ve buna bağlı olarak üretim, eğitim ve sağlık alanında yapılan atılımların ülkedeki yoksulluk ve eğitim düzeyinin artırılması noktasında sosyal politikalara dönük ilk eylemleri içermesine karşılık, Ülkenin içinde bulunduğu zor durumdan çıkışın sağlanması ve gelişmekte olan devletler içerisine girilmesi gayesinin paralelindeki koruyucu devlet modeli, pratik anlamdaki imkansızlıklar ve özellikle 1929 yılındaki ekonomik buhran nedeniyle kısmi olarak ortaya koyulabilmiştir (Bingöl, 2017). 1930 tarihli Belediye Kanunu’yla da yerel yönetimler sosyal yardımlar ve hizmetler konusunda görev ve sorumluluk almaya başlamışlardır (Çavuşoğlu, 2005).

Sosyal politika alanında, Türkiye’deki ilk kurumsallaşma çabası, 1949 yılında çıkarılan, “Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun”dur. Bu kanunla birlikte, illerde Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri açılmıştır. Ayrıca, evlat edinme konusundaki ilk düzenleme de yine bu kanun kapsamında hayata geçirilmiştir. Ancak, mali açıdan yaşanan sıkıntılar, bu düzenlemelerden beklenen sonuçların elde edilebilmesine imkân vermemiştir (Duyan, Sayar ve Özbulut, 2008).

1950’lere gelindiğinde, bu alandaki tek sorunun kaynak yetersizliği olmadığı ortaya çıkmıştır. Sosyal yardım ve hizmet alanında, donanımlı meslek elemanı ihtiyacı, iyiden iyiye hissedilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda, 1959 yılında, Sosyal Hizmetler Enstitüsü açılmıştır. Ardından, iki yıl sonra, 1961 yılında dört yıllık yüksek öğretim vermek amacıyla, Sosyal Hizmetler Akademisi kurulmuştur (Kut, 1988).

Kurumsallaşma çabaları kapsamında atılan bir diğer adım da 1963 yılında, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü’nün kurulmasıdır. Sosyal yardım ve hizmetlerin tek bir çatı altında toplanması düşüncesi, ilk kez bu genel müdürlükle beraber gündeme gelmiştir. Hayata geçirilen bu düzenlemeyle, toplumdaki dezavantajlı grupların tamamı, tek bir kurum aracılığıyla, devletin sorumluluğu altına alınmaya çalışılmıştır. Ancak, yapılan düzenlemelerden istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Bu kez, 1983 yılında, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü’nü de bünyesine katarak, tek çatı altında toplama misyonunu gerçekleştirmeye çalışmıştır (Duyan, Sayar ve Özbulut, 2008).

Bu düzenleme, sosyal yardım ve hizmetlere olan bakış açısında yeni bir dönemi başlatmıştır. Sosyal hizmetlerin kapsamına dair ilk defa bir çerçeve çizilmiştir. Yaşlılar, engelliler, çocuklar, aileler ve yoksullar bu çerçeve içine dahil edilmiştir. 2828 sayılı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu kapsamında, sosyal yardımlarla ilgili faaliyetler de SHÇEK tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Böylece, sosyal hizmet alan ihtiyaç sahiplerinin, sosyal yardımlarla desteklenmesinin önü açılmıştır (Çengelci, 1991).

1990’lardan itibaren Türkiye’de; bütçe ve mali yönetim, mahalli idareler ve kamu personel rejimi başta olmak üzere, bazı konularda reform yapılması gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda, siyasal ve yönetsel reformlarla, merkezin elindeki bazı yetki ve sorumluluklar, yerel yönetimlere devredilmiştir. Ayrıca, yönetim anlayışı çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşları (STK’lar) ve özel sektör, her alanda olduğu gibi sosyal alanda da yeni roller üstlenmiştir. 2002 yılına gelindiğinde, Türkiye’de, sosyal politikalara olan bakış açısında bir söylem değişikliği yaşanmıştır. Hayırseverlik anlayışından sıyrılıp, modern anlamda bir sosyal politika oluşturma hedefi, gündeme gelmiştir. Bütçeden sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan payların, yıllar içerisinde giderek artması da bu alanda bir dönüşümü işaret etmektedir (Kayıkcı, 2007).

2005 yılında ise “yerindelik” kavramı baz alınarak, kamusal hizmetlerin halka en yakın birim olan, yerel yönetimler aracılığıyla sunulması gündeme gelmiştir. Bu dönemde yapılan, belediyelere yönelik düzenlemeler de bu düşünce doğrultusunda hayata geçirilmişlerdir. Ancak yeni düzenlemeler, bazı noktalarda hizmet sunumunda mükerrerliği beraberinde getirmiştir. Ayrıca, karar alma süreçleri büyük oranda belediye yöneticilerinin inisiyatifine bırakıldığı için belediyelerin sundukları hizmetlerde, derin farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu, yapılan iş ve işlemlerde ilgili tüm kurum ve kuruluşların uyması gereken, standartların belirlenmesi gerekliliğini ön plana çıkarmıştır (Falay, 2006).

Bu kapsamda; denetim, koordinasyon ve standart oluşturma konusunda Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir. Ancak, 2009 yılında Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan bir çalışmada, SHÇEK Genel Müdürlüğü ile ilgili yapılan düzenlemenin, konuyla ilgili tüm tarafları kapsamadığı, dolayısıyla da yapılan düzenlemenin beklenen sonuçları ortaya çıkaramayacağı tespiti yapılmıştır. Standart olmayışı, koordinasyon eksikliği Devlet Denetleme Kurumu (DDK) haricinde de birçok çevrece eleştirilmiştir. Bu doğrultuda, 2011 yılında, 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur.

Bundan sonra, yapılan her türlü yardım ve hizmetin; planlanması, koordine edilmesi ve tatbik edilmesi, bakanlığın temel görevleri arasında olacaktır (Artan, 2012). 2018 yılında ise ASPB, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birleşerek; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na dönüşmüştür. Bu dönüşüm, 2018 yılında yürürlüğe giren, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle birlikte hayata geçirilmiştir. Yapılan değişikliklerle beraber; sosyal politikalarla, istihdam ilişkisinin daha fazla kuvvetlendirilmesinin hedeflendiğini düşünmek yanlış olmayacaktır. Özellikle yeni dönemde yapılan değişikliklerle toplumsal birlik ve bütünlüğün STK’ların da sürece dahil edilmesi suretiyle sosyal korumayı tüm vatandaşlara bir hak olarak sunan ve merkezileşen bir sosyopolitik yaklaşımın oluştuğun söylemek mümkündür. (Özkan ve Bingöl, 2018)

4. SOSYAL POLİTİKALARIN YENİDEN DİZAYNINDA KÜRESELLEŞMENİN ETKİLERİ

Dünya üzerindeki ülkelerin hepsi de sahip oldukları özellikler doğrultusunda, değişik sosyal politika anlayışlarına sahiptirler. Ülkelerin tarihi, kültürel, sosyal ve demografik yapıları; sahip oldukları sosyal problemleri ve bunlara karşı geliştirdikleri çözümleri doğrudan etkilemektedir. Yerelleşme, bazı ülkelerin sahip olduğu coğrafi koşullar sebebiyle bir zorunlulukken, bazı ülkeler içinse sunulan hizmetlerin daha kaliteli ve etkin olarak halka ulaştırılabilmesi için tercih edilen bir yoldur. Ülkelerin sahip oldukları kapasiteler de hizmetlerin sunulmuş biçimini direkt olarak etkilemektedir. Çünkü, yerel birimlerinde bu hizmetleri sunacak kapasiteye ve kaynağa sahip olmayan ülkeler, isteseler de yerelleşme olgusunu hayata geçiremeyeceklerdir.

Küreselleşme kısılcacında yer alan ve güç kaybeden merkezi otoritelerden, gerekli sosyal politikaları etkili bir şekilde uygulamaları beklentisi, her geçen gün azalmaktadır. Bir yandan sosyal politikalara ihtiyaç artarken, diğer yandan bu konuda etkili olması gereken merkezi otoriteler güç kaybetmektedir. Giderek güç kazanan yerel yönetimlerin ise sosyal politikaların yürütülmesinde sorumluluk almaları, kaçınılmaz hale gelmiştir (Yüksel, 2013). Gerek bütün dünyada gerek Avrupa’da, yaşanan ekonomik krizler sebebiyle, ülkelerin sosyal yapılarında değişiklikler meydana gelmiş ve sosyal politikalarda bir dönüşüm süreci başlamıştır.

Küreselleşme kavramı günümüzde sosyal, ekonomik, kültürel, teknolojik, vb. birçok alanda sıklıkla kullanılmaktadır. Ancak, kavram üzerinde tam bir fikir birliğinin bulunmaması, ortak bir tanımın ortaya çıkamamasına sebep olmuştur. Küreselleşme kavramına ekonomistler piyasa eksenli yaklaşırken, sosyal politikacılar insan eksenli yaklaşmaktadır (Şenkal, 2005). Bu değerlendirmeler kapsamında küreselleşmeyi; üretim faktörlerinin, mal ve hizmetlerin giderek artan hareketliliğinden kaynaklanan, sınır ötesi karşılıklı bütünleşme olarak tanımlamak mümkündür (Özkan, 2004). Küreselleşme süreci ile birlikte ülkeler arasında; sosyal, ekonomik ve siyasi bağımlılıkların arttığı; sermayenin, mal ve hizmetlerin mobilitesinin hızlandığı ve dünyanın herhangi bir yerinde olan bir olayın etkisinin ve sonuçlarının, dünyanın geri kalanında da hissedilebildiği bir düzen ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme, ulus devlet ve liberalizm kavramları üzerinde de önemli değişimlere yol açmıştır. Ulus devletler, zorunlu olarak, ekonomik alandaki yetkilerinin bir kısmını Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlara; diğer alanlardaki yetkilerinin bir kısmını ise yerel yönetimlere devretmişlerdir (Yılmaz, 2004). Küreselleşme, yerel düzeyde halkın katkı ve katılımına dayalı olarak, yerel siyaseti ve kültürel hakları ön plana çıkararak bir yapı öngörmektedir. Ulus devlet yetkilerinin, yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına devri gerçekleştirilerek, demokrasinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin gelecekte siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan daha da etkin bir konuma geleceklerini işaret etmektedir.

Küreselleşme süreci aynı zamanda, ulusal dayanışma mekanizmalarını da etkilemektedir. Zengin bölgelerin, fakir bölgeler için vergi ödemeyi kabul etmemeleri; ulusal yapılar içinde bölgesel birliklerin ortaya çıkması; etnik ve toplulukçu ayrılık hareketleri; yoksulluk, işsizlik vb. durumlar, söz konusu ulusal dayanışma mekanizmalarının zayıflamasıyla ortaya çıkan sorunlardır (Yılmaz, 2004). Bu gelişmeler doğrultusunda küreselleşme; kimilerine göre, devletin yetkilerinin, uluslararası kuruluşlara devredilmesi yoluyla, ortadan kalkması; kimilerine göre ise devletin etkinliğinin ve kalitesinin artması anlamına gelmektedir (Dikici, 2004).

Türkiye’de küreselleşme 1980 sonrasında başlamıştır. Bu dönemde, öncelikle serbest piyasa ekonomisi benimsenerek, ithalat serbestleştirilmiştir. Ayrıca, esnek döviz kuru sistemine geçilerek, sanayinin ihracata yönlendirilmesi sağlanmıştır. Böylece, Türkiye, 1990’larda dışa açık bir ülke konumuna gelmiştir. Ekonomik alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak, yönetim anlayışının da değişmesi söz konusu olmuştur. Devlet üretimden hızla çekilirken, hizmet sunumu açısından merkez ve yerel arasındaki görev paylaşımı, yeniden gündeme gelmiştir (Yeldan, 2001). Neo-liberal politikalar gereği, merkezi yönetimlerin müdahale anlayışından uzaklaştığı 1980 sonrası dönemde, sorunların çözümü için yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk üstlenmesi beklenmektedir.

Bu noktada, küreselleşmenin sosyal politika uygulamalarını etkilemeyeceğini düşünmek yerinde olamayacaktır. 1950’lerden sonra ortaya çıkan yeni ekonomik düzende, ekonominin yönetimi yukarıda da belirtildiği gibi merkezi otoritelerin tekelinden çıkmış, uluslar üstü bazı kurumlarla paylaşılmak durumunda kalmıştır. Sosyal politika uygulamaları da ekonomik düzenle doğrudan ilişkili olduğu için bu alanda da bir yeniden dizayn söz konusu olmuştur. Bunun en güzel örneği merkezi otoritelerin, kendi ekonomilere müdahale etmelerinin kısıtlanmasıdır. Dolayısıyla, ekonomik eşitsizliklerin de doğrudan devlet müdahalesiyle düzeltilmesi, benimsenen liberal anlayış gereği, ortadan kalkmıştır. Böylece, eşitsizliklerin giderilebilmesi için gözler sosyal politika uygulamalarına çevrilmiştir.

Küreselleşmenin, sosyal politika uygulamalarına bir diğer etkisi de uygulamaların halka nasıl ulaştırılacağıyla ilgili olmuştur. 1950’lere kadar daha çok merkezi otoriteler tarafından halka sunulan sosyal politika uygulamaları, artık yerel yönetimler tarafından halka sunulmaya başlanmıştır. Çünkü kelime anlamı olarak birbirine taban tabana zıt olan küreselleşme ve yerelleşme kavramları, 1950’lilerin konjonktüründe kamu yönetimi bağlamında birbiriyle ilişkili hale gelmiştir. Küreselleşme rüzgarı, yerel yönetimlerin güçlenmesini sağlamıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin, sosyal yardımların ve hizmetlerin halka sunulması hususunda da giderek güçlenmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

5. SONUÇ

Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkan bir doktrin olarak küreselleşme, devletlerin yönetim anlayışında önemli değişimlere sebep olmuştur. Bu anlayış doğrultusunda merkezi otoritenin hakim olduğu devlet yapısı, sahip olduğu yetkilerin bir kısmını uluslararası kurumlarla ve yerel idari birimlerle paylaşmak durumunda kalmıştır. Farklı kanallardan topluma ulaştırılan sosyal yardımlar ve

hizmetler de küreselleşme furusuyla beraber özellikle yerel yönetimler aracılığıyla vatandaşlara ulaştırılmaya başlamıştır.

Geçmişte, toplum temelli kurumlar kapsamında; aile, sivil toplum ve gönüllülük esasına dayalı kurumlarca sunulan, sosyal yardımlar ve hizmetler, zaman içerisinde değişime uğrayan sosyal yapıların etkisiyle, devletler tarafından sunulmaya başlamıştır. Bu bağlamda, sosyal politikaların oluşturulması ve sunumunda merkezi devlet anlayışı sorumluluk üstlenmiş ve bu konuda elini taşın altına koymuştur. Zira değişen sosyal yapı, ortaya çıkan sosyal problemlerin çözümü noktasında yetersiz kalmaya başlamıştır.

Ancak küreselleşme furusuyla beraber, sosyal politikaların sunumu, hatta belirli bir dereceye kadar oluşturulması yetkisi ve sorumluluğu yerel yönetimlerle paylaşılmaya başlamıştır. Küreselleşme doktrini, merkezi yönetimleri sahip oldukları yetkileri paylaşmaya zorlarken, yerel yönetimlerin bu konuda sorumluluk almalarının önünü açmıştır. Mevut sosyal sorunların devletin müdahalesi olmadan, sadece sivil toplum tarafından çözülememesi de yerel idari birimlerin bu konuda ellerini taşın altına koymalarını zorunlu kılmıştır.

Ulus devlet ve merkezi yönetim kavramlarını, liberalizmin etkisiyle dönüşüme zorlayan küreselleşme, 1950'lerden itibaren Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Serbest piyasa ekonomisinin de benimsenmeye başlandığı bu yıllarda, özellikle sosyal politika açısından önemli değişimler yaşanmıştır. Bir taraftan nüfusun değişen demografik yapısı -büyük oranda kırdan kentlere doğru olan göçün etkisiyle- diğer taraftan da küreselleşme rüzgarıyla sosyal yardım ve hizmetlerin sunumunda yerel yönetimler de görev ve sorumluluk üstlenmeye başlamışlardır.

Her ne kadar, bu doğrultuda kendini reforme eden diğer devletlere nazaran, daha az yetki ve sorumluluk merkezi yönetimden, yerel yönetimlere devredilmiş olsa da Türkiye'de de bu süreç başlamış ve özellikle de sosyal politikalar alanında gelecekte daha fazla gündemde yer alacaktır.

KAYNAKÇA

- Artan, T. (2012) “Yerel Yönetimlerde Sosyal Hizmetler”, Ankara: Sabev Yayınları.
- Bingöl, U. (2017) “Türkiye'de 2005-2015 Dönemi Sosyal Politika Temel Konularını Esas Alan Akademik Yayınların ve Hükümet Programlarının Nitel Analizi”, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Çavuşoğlu, T. (2005) “Sosyal Hizmetlerin Yakın Tarihinden Sayfalar Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu Yaprakları 1917-1983”, Ankara: Sabev Yayınları.
- Çengelci, E. (1991) “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'na Hukuki Yönden Bir Bakış”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi, 9(1): s.1-18
- Dikici, M. (2004) “İnsanlığa Dayatılan Küreselleşme”, Ankara: ATO Yayınları.

- Duyan, V., Sayar, Ö. Ö., & Özbulut, M. (2008) “Sosyal Hizmeti Tanımak ve Anlamak, Sosyal Hizmet Uzmanları ve Sosyal Hizmet Alanında Çalışanlar İçin Bir Rehber”, Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayını.
- Dünya Bankası (2015) “Population, Total Data Table”, http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc, (11.10.2018).
- Falay, N. (2006) “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumluluklar”, İçinde A. Güner & S. Yılmaz (Ed.), Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- IMF (2014) “Report for Selected Countries and Subjects”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/weorept.aspx>, (11.10.2018).
- Kaya, E. (2009) “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli (Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi)”, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Kayıkçı, S. (2007) “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Mülkiye Dergisi, 31(256): s.165-186
- Kenya Vision 2030 (2007) “A Globally Competitive and Prosperous Kenya”, Government of the Republic of Kenya.
- Kut, S. (1988) “Sosyal Hizmet Mesleği: Nitelikleri, Temel Unsurları, Müdahale Yöntemleri”. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları
- Oktay, T. (2005) “II. Meşrutiyetden Cumhuriyete İstanbul Şehremaneti”, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özkan, A. (2004) “Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye”, İstanbul: Tasam Yayınları.
- Özkan, S. (2006) “Türkiye’de Darüleytamların Gelişimi ve Niğde Darüleytamı”, Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, (19): s. 211-229
- Özkan, Y. & Bingöl, U. (2018) “Çalışma Ekonomisi Seçme Yazılar-II”. İçinde: E. Erdoğan (Ed.) *Siyasi Parti Seçim Beyannamelerinde Sosyal Politika: 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Seçimleri Nitel Analizi*, (s.33-80). Sakarya: Sakarya Yayıncılık
- Sarıkaya, M. (2011) “Sosyal Hizmet Kurumlarında Yönetim”, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Şenkal, A. (2005) “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politikalar”, İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- Trattner, W. I. (1998) “From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America”, New York: Free Press.
- Yeldan, E. (2001) “Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme”, İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Yılmaz, A. (2004) “İkinci Küreselleşme Dalgası Kavram, Süreç ve Sorunlar”, İstanbul: Vadi Yayınları.
- Yüksel, H. (2013) “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 20(2): s. 191-208.