

BELEDİYELERİN ‘SOSYAL’ İŞLEVLERİNDE DÖNÜŞÜM: KALKINMA PARADİGMASI ODAĞINDA BİR DEĞERLENDİRME

*TRANSFORMATION IN THE ‘SOCIAL’ FUNCTIONS OF MUNICIPALITIES:
AN EVALUATION IN THE FOCUS OF DEVELOPMENT PARADIGM*

Araştırma Makalesi

Aynur DEMİRLİ*

ÖZ

Günümüzde belediyeler sosyal politika alanında yükselen bir aktör olarak birbirinden farklı alanlarda faaliyet göstermektedirler. Türkiye’de belediyelerin geleneksel olarak üstlendikleri yerinden yönetim ve altyapı hizmetleri ile pek benzerlik taşımayan bu uygulamaların, son 30 sene içinde giderek yaygınlık kazandığı görülmektedir. Bu olgu, özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde hukuki bir temele de kavuşarak daha da güçlenmiştir. ‘Sosyal’ belediyecilik kavramı altında ele alınan bu yaklaşım, genel makro politika değişimi çerçevesinde 1990’lar itibariyle kalkınma paradigmasında yaşanan değişimle yakından ilişkilidir. Bu çerçevede makalenin amacı, Dünya Bankası’nın şekillendirdiği kapsamlı kalkınma paradigmasının belediye hizmetlerinin genişleyen kapsamını anlamlandırmada temel alınması gerekliliğini ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Kalkınma, Sosyal Belediyecilik, Sosyal Politika, Yerelleşme

ABSTRACT

Today, municipalities, as an emerging actor in the field of social policy, are active in different fields. These practices, which bear little resemblance to the decentralization and infrastructure services traditionally undertaken by municipalities in Turkey, have become increasingly widespread in the last 30 years. This phenomenon has been further strengthened by gaining a legal basis within the framework of the Metropolitan Municipality Law No. 5216 and the Municipal Law No. 5393. This approach, which is addressed under the concept of 'social' municipalism, is closely related to the change in the development paradigm since the 1990s within the framework of general macro policy change. In this framework, the aim of this article is to demonstrate that the comprehensive development paradigm shaped by the World Bank should be taken as a basis for making sense of the expanding scope of municipal services.

Keywords: Local Governments, Development, Social Municipalism, Social Policy, Localization

DOI: 10.32957/hacettepehdf.1510837

Makalenin Geliş Tarihi: 04.07.2024 **Makalenin Kabul Tarihi:** 21.10.2024

* Arş. Gör. Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı

E-posta: aynurdemirli90@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0352-067X

Bu makale Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

EXTENDED ABSTRACT

Neoliberalism points to the 'local' as the new space for producing politics. Arguments such as efficient use of resources, governance, participation, and competition to improve service quality have gained widespread political and academic use as justifications for the forced transfer of public administration to 'civil society', that is, to the market. In this period, when the gains of the welfare state and thus the field of social policy came under intense attack, the only transformation in the field of welfare services did not only consist of scaling back the responsibilities of the state and transferring them to the private sector as much as possible. At the same time, within the framework of the changing development paradigm in the 1990s, local organizations in many parts of the world have emerged as actors with more responsibility in the field of social policy. In line with this trend, local governments in Turkey have been assuming various 'social' responsibilities since the 1990s, such as opening student dormitories, distributing aid to the poor, opening vocational courses, and providing medical services to the elderly. These services, carried out under the phenomenon of 'social municipalism', show that local governments have emerged as a new and powerful actor in the field of social policy and are increasingly occupying this field. It is argued that the powers of municipalities in terms of 'social municipalism' have expanded with the Metropolitan Municipality Law No. 5216 and the Municipal Law No. 5393, which came into force within the framework of the public administration reform in the early 2000s. The 'social' functions of municipalities in Turkey, and of course the legislative movements that have prepared the legal ground for these functions, cannot be handled independently of macro policies. For this reason, the aim of this article is first of all to briefly present the new 'social' functions undertaken by local governments through a comparative analysis of these municipal laws with their predecessors; and secondly, to examine the increasing responsibility of municipalities in the field of social policy through the focus on the changing understanding of development, especially through the hegemonic discourse of the World Bank.

As a field that is shaped in the same historical context with development policies and whose transformation can be traced within the framework of the meanings attributed to it within the development discourse, social policy can be considered not only as a result of simple welfare considerations, but also as an important tool in the development process that works together with economic policy as part of a broader strategy. Development has two main objectives, economic growth and poverty alleviation, and different policy instruments, including economic and social policy sets, are used to achieve these objectives. Therefore, the meaning given to development determines the language of social policy to a significant extent. Understanding the real power of the dominant development discourse is only possible when the historical and geographical context in which it is produced is taken into account. In this framework, neoliberalism, which has become dominant since the end of the 1970s, through international financial institutions such as the World Bank and the IMF, has proposed a paradigm that limits state space, restricts public spending on social policy and points to the market as the main force of development. The bearers of the neoliberal discourse, heavily influenced by Hayek, advocated the abolition of state regulation and the privatization of social protection, centered on a return to strict individualism.

By the end of the 1980s, however, it would become clear that none of the neoliberal promises of development had been fulfilled: neither growth rates had increased nor poverty reduced. On the contrary, poverty and inequality in the world as a whole, but especially in developing countries, grew ever more acute. For these reasons, in order to 'soundly' implement the macroeconomic reforms recommended by the international financial institutions, the

traditional economic reform agenda is expanded to include political issues. The content of structural adjustment policies was redrawn in the 1990s to include public sector management, public sector accountability and transparency, legal framework, corruption, military spending, etc. In this framework, the IMF and the World Bank demanded that borrowing countries adopt a more 'participatory' approach in formulating their development programs. The implementation of aid programs involves "partnerships" with non-governmental organizations as well as borrowing states. As a "new" paradigm, based on neoliberal premises and no longer able to ignore the conditions of poverty and inequality that these policy sets have greatly exacerbated, this emerging shift proposes a holistic approach to social policy with the claim to re-engage the state in network policies and to address pressing problems. However, the development discourse, which had become hegemonic by the 1990s, basically supported the emergence of local governments as a new actor in social policy production by distributing the responsibility for determining the policy instruments produced within the framework of the fight against poverty within local centers and civil society. Within this discourse, the state, society or market institutions share equal responsibility for development and social policy. The state can be subdivided into central, local and (in federal systems) provincial spheres. According to the localization argument, local governments are therefore ideally placed to facilitate a 'participatory mode' of 'social' policy-making on behalf of the state.

In Turkey, the beginnings of 'social municipalism' practices, which are an expression of a similar approach, coincide with the second half of the 1990s. The field of social policy, for which the welfare state abandoned its responsibility in the focus of transferring power from the center to the local level, has become the jurisdiction of local governments and constitutes an important dynamic of the new municipalism approach restructured in accordance with the neoliberal accumulation regime. This process, which we will call the decentralization of social policy, has the function of mystifying this inherent tendency in municipalism under the name of 'social municipalism' in the political science literature in Turkey.

GİRİŞ

Küreselleşme çağı, paradoksal bir şekilde yerelleşme vurgusunu beraberinde getiriyor. Merkezi devletin esas uğrak olmaktan çıkarılmaya çalışılması, kamu politikalarının ve harcamalarının daraltılması odağında neoliberalizm; siyaset üretmenin yeni mekânı olarak 'yerel'i işaret etmektedir. Kaynakların verimli kullanımı, yönetim, katılım, rekabetin hizmet kalitesini arttırması gibi argümanlar kamu yönetiminin zoraki biçimde 'sivil toplum'a yani piyasaya aktarımının gerekçeleri olarak siyasi ve akademik kullanımda yaygınlık kazanmıştır. Refah devleti kazanımlarının ve dolayısıyla sosyal politika alanının yoğun bir saldırı aldığı bu dönemde, refah hizmetleri alanında yaşanan yegâne dönüşüm devletin üstlenmiş olduğu sorumlulukların tırpanlanarak mümkün olduğunca özel sektöre devredilmesinden ibaret değildir. Aynı zamanda 1990'lı yıllarda değişen kalkınma paradigması çerçevesinde dünyanın pek çok yerinde yerel örgütler, sosyal politika alanında daha fazla sorumluluk sahibi aktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu eğilimle uyumlu biçimde, bugün Türkiye'de yerel yönetimler 1990'lar itibariyle; Halk Ekmek'ten öğrenci yurdu inşasına, yoksullara ayni ve nakdi yardım

dağıtmaya, meslek edindirme kurslarından yaşlı bakım hizmetlerine ya da anaokulu açmaya varan bir çeşitlilikte ‘sosyal’ sorumluluklar üstleniyor. ‘Sosyal belediyecilik’ fenomeni altında gerçekleştirilen bu hizmetler, yerel yönetimlerin sosyal politika alanında yeni ve güçlü bir aktör olarak ortaya çıktığını ve bu alanı giderek daha fazla işgal ettiğini göstermektedir.

Türkiye’de belediyelerin geleneksel olarak üstlendikleri yerinden yönetim ve altyapı hizmetleri ile pek benzerlik taşımayan bu uygulamaların, son 30 sene içinde giderek yaygınlık kazandığı görülmektedir. Üstelik 2000’li yılların başlarında yaşanan kamu yönetimi reformu çerçevesinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile, belediyelerin ‘sosyal belediyecilik’ anlamında yetkilerinin genişlediği ileri sürülmektedir. Türkiye’de belediyelerin istihdam yaratmak, yoksullukla mücadele etmek ve hatta beslenme gibi temel gereksinimleri sağlamak gibi ‘sosyal’ işlevleri ve elbette bu işlevler için gerekli hukuki zemini hazırlamış olan kanunlaşma hareketleri ise; makro politikalarından bağımsız biçimde ele alınamaz. Bu sebeplerle, bu makalenin amacı öncelikli olarak yerel yönetimlerin üstlendiği yeni ‘sosyal’ işlevlerin kısaca neler olduğunu, söz konusu belediye kanunlarının selefleri ile karşılaştırmalı bir incelemesini yaparak ortaya koymak; ardından ise sosyal politika alanında belediyelerin artan sorumluluğunu değişen kalkınma anlayışı odağında, özellikle de Dünya Bankası’nın hegemonik söylemi üzerinden incelemektir.

I. TÜRKİYE’DE ‘SOSYAL’ BELEDİyecİLİĞİN YASAL ÇERÇEVESİ

Cumhuriyet’in kuruluşundan 2000’li yıllara kadar geçen zaman diliminde ülkede kentleşmenin hızı ve buna bağlı olarak artan kentsel altyapı sorunlarının büyüklüğü düşünülürse; geçen bu süre zarfında belediyecilik alanındaki yasal düzenlemelerin oldukça sınırlı kaldığı görülecektir. Nitekim 1930 yılında yürürlüğe girmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılına değin ufak değişikliklerle yürürlükte kalmış ve belediyecilik faaliyetlerinin düzenlenmesinin yasal temelini oluşturmuştur. 2004-2005 yıllarında gündeme gelen Kamu Yönetimi Reformu’na kadar yerel yönetimler alanında gerek akademik gerekse de siyasi olarak dikkatleri üzerine çeken sadece üç temel kanuni gelişme yaşanmıştır. Bunlardan ilki, 1981 yılında askeri yönetim döneminde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun çıkarılmış olmasıdır. İkincisi ise, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kurulması ve belediye sisteminin “iki kademeli” bir yapıya bürünmesidir. Son olarak ise 1985 yılında imar planları yapma yetkisinin belediyelere devredilmesi neticesinde belediye meclislerinin sınıfsal kimliği ve toplumsal öneminin farklılaşmasıdır. Sözü edilen bu kanuni

değişimler önemli dönüm noktalarına işaret etmekle birlikte 75 yıl boyunca yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı temel eleştiri noktası olarak varlığını korumaktadır¹.

2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu AB politikalarına uyum sürecinin de etkisi altında yönetim ve yerellik vurgusu gündeme geldiğinden, bu anlamda liberal çevrelerin takdirini toplamıştır. Bu reform çerçevesinde önce 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, ardından ise 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ancak sürecin devamında imar planlama yetkisi gibi önemli yetkilerin yine belediyelerden alınarak merkeze taşınmış olması; üstelik bu sefer parçalı ve projeci düzeyde sermaye-devlet işbirliğine bırakılmış olması söz konusu reformun yerelleşmeyi ne ölçüde derinleştirmiş olduğu noktasında ciddi soru işaretleri barındırmaktadır².

Türkiye’de belediyeciliğin tarihi çeşitli yazarlarca farklı farklı dönemlere ayrılmış olmakla birlikte; yazında genellikle uzlaşılan bazı ortak dönemselleştirmelerin varlığından bahsedilebilir³. Buna göre ülkede kapitalist birikim süreçlerinin etkisi altında farklılaşan, kentleşmenin kabaca üç döneminden söz edilmektedir: ulus-devletin kentleşme sürecine karşılık gelen 1923-50 dönemi; emek gücünün kentleştiği 1950-80 dönemi ve son olarak sermayenin kentleştiği bir dönem olarak 1980 sonrası⁴. Kapitalist birikimin kentler üzerindeki iktisadi, politik ve demografik etkilerine göre farklılaşan belediyecilik yaklaşımlarının da varlığından söz edebilmek mümkündür. Ancak Türkiye’de genel olarak yerel yönetimlerin merkezi devlet teşkilatının idari ve mali vesayeti altında kalmış olduğu; kendi politikalarını belirleyip bunları gerçekleştirebilme imkanından yoksun buldukları akademik yazında paylaşılan bir eleştiri başlığı oluşturur. Bu durum her ne kadar Osmanlı’dan miras alınmış olan bir merkezîyetçilik geleneğinin Kemalist rejim tarafından sahiplenilerek devam ettirilmesi şeklinde açıklansa da; asıl sebebin sadece bir gelenek meselesi olup olmadığı ise tartışmalıdır⁵. Buradaki esas mesele, daha ziyade geç kapitalistleşmiş bir ülkenin merkezi planlamaya dayalı

¹ Bkz. Metin Heper, *Local Government in Turkey* (Routledge 1989).

² Sema Erder ve Nihal İncioğlu, *Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği* (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2013) xxv.

³ Bkz. Sonay Bayramoğlu, *Toplumcu Belediye: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi* (NotaBene Yayınları 2015); Ruşen Keleş ve Aşegül Mengi, *Kent Hukuku* (İmge Kitabevi 2017); İhsan Kamalak ve Hüseyin Gül, *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye’de Uygulamalar* (Kalkedon Yayıncılık 2013); Sezgin Sezgin ve Tuğba Canbulut, *Toplumcu Belediyecilik: 1970’lerden Günümüze Bir Yerel Yönetim Deneyimi* (İletişim Yayınları 2021); H. Tarık Şengül, *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar* (Demokrasi Kitaplığı 2001); İlhan Tekeli, *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)* (Tarih Vakfı Yurt Yayınları 2009).

⁴ Şengül (n 4) 64.

⁵ Bkz. İlber Ortaylı, *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği* (Hil Yayın 1985).

bir sanayileşmeye yönelik kalkınma anlayışı doğrultusunda, iktisadi kaynaklarını öncelikle ulusal mekânın inşası için seferber etmiş olmasıdır⁶. Bu sebeple Türkiye’de ekonomik olarak güçlü ve dolayısıyla belli ölçüde bağımsız bir belediyeçilik anlayışı hiçbir zaman uygulanamamıştır; nitekim yerel yönetimlere bu çerçevede ayrılan personel ve mali kaynaklar hep yetersiz kalmıştır. Aslına bakılacak olursa, 1930 tarihli belediye yasası belediyelere pek çok kentsel hizmetin sağlanması hususunda geniş yetkiler vermektedir. Fakat uygulamada belediyeler, söz konusu iktisadi kaynak yetersizlikleri dolayısıyla pek çok temel görevlerini dahi yerine getirmekten aciz bir görünüm çizmektedir⁷.

Yerel yönetim ihtiyaçlarının, sosyo-ekonomik koşulların, kent alanlarında yaşayan nüfusun ve ülkedeki siyasi eğilimlerin birbirinden oldukça farklılaştığı bu dönemler boyunca ülkenin giderek güçlenen en önemli yerel yönetim odağı olan belediyeler, 75 yıl boyunca esas olarak 1580 sayılı Kanun çerçevesinde yönetilmiştir⁸. Bu noktada 2000’li yılların başında gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformu’nun yerel yönetimler için ne gibi farklılıklar getirdiği sorusunu akla getirmektedir. Temellerinin 1994 yerel seçimlerinin ardından İstanbul ve Ankara’da Refah Partisi politikalarıyla şekillendirilen ‘sosyal belediyeçilik’ uygulamalarının, 2000’li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları ile hukuki bir çerçeve kazandığı ileri sürülmektedir⁹. Nitekim sözü edilen reform kapsamında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun özellikle “sosyal belediyeçilik” bağlamında önemli yenilikler ve özgürlük alanları ihtiva ettiği yönünde literatürde hâkim bir görüş birliğinden bahsetmek mümkündür¹⁰. Hatta bu yasalar çerçevesinde, ülkemizde 1970’li yıllarda kimi il ve ilçelerde örnekleri görülen ‘toplumcu belediyeçilik’ uygulamalarının önünün açıldığı dahi ileri sürülmektedir¹¹.

⁶ Şengül (n 4) 75-76.

⁷ Bkz. İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı, *Türkiye’de Belediyeçiliğin Evrimi* (Ayyıldız Matbaa 1978).

⁸ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (İmge Kitabevi 2013) 7-8.

⁹ Muhammed Erkam Kocakaya, ‘Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sosyal Politikaları: Kaynaklar Yeterli mi?’ in F. Taşçı (ed), *Türkiye’de Sosyal Politika Aktörleri: Zemin ve Uygulama* (Nobel Yayınevi 2017) 55.

¹⁰ Bkz. Halis Yunus Ersöz, *Sosyal Politikada Yerelleşme* (İstanbul Ticaret Odası Yayınları 2011); Mahmut Kalkışım, *Türkiye’de Sosyal Belediyeçilik* (Ekin Yayınevi 2021) 84; Bedrettin Kesgin, ‘Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyeçilik’ (2012) (26) SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi 177; Ezgi Seçkiner-Bingöl ve Uğur Ömürgönülşen, ‘Sosyal Belediyeçilik Bağlamında Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Faaliyetleri’ (2018) 27(3) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 2-3; Murat Yaman, ‘Sosyal Devlet ve Sosyal Belediyeçilikte Yaşanan Dönüşüm: Kütahya Belediyesi Örneği’ (2014) 42 *Akademik Bakış Dergisi*; Arzu Yıldırım, ‘Belediyelerin Sosyal Politika Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme: Malatya Belediyesi Örneği’ (2014) Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 501-503.

¹¹ Servet Gün, ‘Neo-Liberal Küreselleşme Sürecinde Değişen Yerel Eğilimler Sosyal Politika Uygulamaları ve Emek Politikaları Bağlamında Tunceli Belediyesi’ (2015) 2(4) Toros Üniversitesi İktisadi İdari Sosyal Bilimler Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi 15.

Dünya literatüründe tam anlamıyla bir karşılığı bulunmayan ve Türkiye akademisinin kullandığı bir kavram olan ‘sosyal belediyeçilik’, yazında 1990’lı yılların ortalarında doğmuş olan yeni bir belediyeçilik anlayışı olarak ele alınmaktadır¹². Bu dönemde ilk örnekleri Refah Partisi yönetimindeki İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri kabul edilen ‘sosyal belediyeçilik’; anaakım yazında belediyelerin asli görevleri olan kentsel hizmetlerin yanı sıra, özellikle sosyal hizmetler, eğitim, sağlık ve konut gibi alanlarda sosyal politika üretimi alanlarında belediyelerin ilk kez faaliyet göstermeye başlamış olması ile ayırt edilmektedir¹³. Türkiye tarihinde 1970’li yıllarda münferit örnekleri görülen toplumcu belediyeçilik yaklaşımının, hangi açıdan bu anlamda ‘sosyal belediyeçilik’ örneği kabul edilmediği, bu belediyelerin gerçekleştirdiği kamu yatırımlarının neden sosyal politikanın yerelleşmesi başlığında tartışılmadığı sorusunun ise bir cevabı yoktur.¹⁴ Yapılan ayırımın birikim dönemi farklılığına dayandığı açık olmakla birlikte, asıl farklılaşmış olanın belediyeçilik anlayışının değişen fonksiyonu olduğu vurgusu ile ortaya çıkan yeni belediyeçilik kavrayışını olumlayan teorik bir yaklaşım ve isimlendirme söz konusudur.

AKP’nin 2002 yılında iktidara gelmesiyle birlikte hükümet programına ek olarak hazırlanan ve “Acil Eylem Planı” içerisine dahil edilmiş olan kamu yönetimi reformunun ayaklarından birini oluşturan yerel yönetimler reformu, merkezi-mülki-mahalli parçalarıyla kamu yönetimi sisteminin temelden dönüşümünü hedeflemekteydi. Bu çerçevede söz konusu reformun amacı ‘verimlilik’, ‘etkinlik’, ‘hantal ve aşırı merkezi yönetim sistemine bağlı problemlerin aşılması’ gibi başlıklarda büyük bir değişimin habercisi olarak sunulmuştur¹⁵. Güler gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun iki temel özelliğinden bahseder. Bunlardan ilki, yönetim ölçeğinin küresel düzleme doğru büyütülmesi ve önceden bölgesel koşullara göre belirlenen hizmet ölçeğinin küresel iş stratejilerinin gereklerine göre belirlenmesidir. İkincisi ise, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini ticari esaslara göre vermesinin ilke olarak kabul edilmesidir¹⁶. Yerelleşmenin etkin hale getirilmesi, sivil toplumun etkin katılımının sağlanması, yerel yönetimlerde şeffaflık, yerindenlik ve yönetişim gibi başlıklarla demokrasinin güçleneceği tezleri etrafında örülen yeni kamu yönetimi anlayışı en gözle görülür sonuçlarını yerel yönetimler reformu ile göstermiştir. 2004 sonrasında bir taraftan AB’ye üyelik sürecinin de hızlandırdığı bu yönelim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı

¹² Ersöz, (n 11) 144.

¹³ *ibid.*

¹⁴ Toplumcu belediyeçilik anlayışı ve Türkiye’de örnekleri ile ilgili olarak bkz. Bayramoğlu (n 4); Sezgin ve Canbulut (n 4).

¹⁵ Başbakanlık, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim* (Başbakanlık Basımevi 2003) 88-89.

¹⁶ Güler, (n 9) 9.

gibi metinlerde yer alan *subsidiarity* ve yönetim gibi ilkelerin demokratik katılımı güçlendireceği söylemiyle kamuoyuna tanıtıldı, böylelikle de söz konusu yönelime meşruiyet kazandırılmış oldu.

Belediyelere verilen görevler açısından 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin yürüteceği görevleri “liste ilkesi” doğrultusunda 76 madde şeklinde sıralamaktaydı. Ayrıca yasa, belediyeleri gelirleri temelinde ayırtmış ve her bir gelir grubuna giren belediye için görevleri “zorunlu” ve “isteğe bağlı” olarak ikiye ayırmışsa da; gelire dayalı bu farklılaştırma, para değerinin değişmesi ile zaman içinde anlamını yitirmiştir¹⁷. Dolayısıyla süreç içerisinde tüm belediyeler için tüm görevler zorunlu hale gelmiştir. Ayrıca belediyeler için zorunlu görevlerin tümünün yerine getirilmesi durumunda gerçekleştirilebilecek bir de “isteğe bağlı görevler” belirlenmiştir. Ancak belediyelerin mali yönden yaşadıkları sıkıntılar ve zorunlu görevlerin tamamını gerçekleştirebilecek güçlerinin olmayışı dolayısıyla, özellikle üretim alanına yönelik olarak belirlenmiş “isteğe bağlı görevleri”ni gerçekleştirmeleri pek mümkün olmamıştır¹⁸.

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun ‘Belediyenin vazifeleri’ başlıklı 15. maddesinde sıralanan belediye görevleri arasında bugünkü literatürde rahatlıkla “sosyal belediyecilik” başlığında değerlendirilebilecek maddelere rastlamak mümkündür. Kanun’un 15. maddesinin 18. fıkrasında; “*Bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, dalanmış ve kudurmuşları, sokakta bayılanları, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmek*” belediyelere verilen görevler arasında sayılmaktadır. Ayrıca yine aynı maddenin 33. fıkrası “*Halk için kütüphane ve okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri yapmak, belediye koruları yetiştirmek, bunları korumak ve işletmek*” görevlerini sıralamaktadır. Bir sonraki fıkrada ise “*Fakir ailelerin ikiz çocuklarına, alelumum öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, yeme, içme, giyinme, barınma, tahsil, terbiye cihetlerinde yardım etmek, fakir hastalara meccanen bakmak, ilaç vermek, fakir cenazelerini meccanen kaldırmak, alil, işten aciz olupta bakacak kimsesi olmıyanlara bakmak*” şeklinde içine birçok dezavantajlı grubun dahil edilebileceği kesimlere yönelik sosyal yardımda bulunma görevi belediyelere verilmiştir. Bu fıkranın yanı sıra 48. fıkrada da “*Yersiz, yurtsuz olanlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışmayanları memleketine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak*” da belediyelere vazife olarak yüklenmektedir. Belediyenin görevleri arasında sayılan 45. fıkrada ise,

¹⁷ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (Cem Yayınevi 2009) 215.

¹⁸ Çiğdem Aksu Çam, *Yerelleşme ve Yerel İktidar* (Beta Yayıncılık 2013) 119.

“Yetimhane, acezehane, doğum ve emzirme ve mecburi olarak meccani doğum evleri tesisatı ve teşkilatı ve mahalleri Sıhhat Vekaletince tayin ve tasdik edilmek şartıyla tımarhane, fennitebhirhane ve tathir istasyonları” yaptırmak da belediyenin görevleri arasında sayılmaktadır. Yine aynı maddenin devamında spor yapmak isteyenlere yönelik stadyumlar tesis etmek, eğlence yerleri kurup işletmek, yeterli miktarda parasız halk plajı açmak; belediye tiyatrosu, sineması, oteli, gazinosu, halk müzeleri, hayvanat ve nebabat bahçeleri yapmak gibi kültür ve eğlence alanına yönelik sosyal faaliyetler de belediyenin görevleri arasında sayılmıştır. Belediyelerin gerekli durumlarda yalnızca temel gıda ve zorunlu ihtiyaç maddeleri üzerinde fiyat koyma, stoklama ve satma yetkisine sahip olmalarının yanı sıra un ve inşaat malzemesi alanında fabrika açmak ve belediye fırınları açarak işletmek de görevleri arasındadır. Ayrıca isteğe bağlı görevler arasında barınma hakkına ilişkin olarak belediyelere ucuz konut üretme yetkisi ve fakirler için ‘yatı evleri’ yapmak da sayılmaktadır. Güler 1580 sayılı yasanın yukarıda sayılan toplumsal nitelikli görevlerini belediyelere verilen işgücünün kendini yeniden üretmesine katkıda bulunma işlevi olarak değerlendirmektedir¹⁹. 1930 tarihli bu yasaya 1997 tarihli bir değişiklik ile engellilere yönelik, eğitimler, meslek sahibi yapılmaları, ulaşım ile sosyal-kültürel amaçlı hizmetlerden ücretsiz faydalandırılmaları gibi pozitif ayrımcılığı teşvik eden fıkralar da eklenmiştir.

1580 sayılı mülga Belediye Yasası ile 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı mevcut yasa karşılaştırıldığında dikkat çeken ilk husus görev ve yetkiler hususunda “liste ilkesi” değil de “genel yetki” ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. Maddedeki, “*belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır*” ifadesi belediyelerin genel yetkili kılındığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak söz konusu fıkra, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.²⁰ Bu hükmün iptalinin ardından belediyelerin genel yetkili olması ilkesinden bir sapma yaşanmışsa da, belediyelerin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen maddenin genel başlıklar halinde düzenlenmiş olması dolayısıyla kanunun ruhen hala belediyeleri “genel yetki” ile donatmış olduğu ileri sürülebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yetki ve sorumlulukları düzenleyen 14. maddesi iki genel başlık altında düzenlenmiştir. Bu başlıklardan ilki, geleneksel belediyecilik alanlarının yanı sıra, konut, kültür sanat, turizm ve tanıtım, sosyal hizmet, spor, orta ve yüksek öğrenim yurtları ile okul binalarının yapım ve onarımı, meslek ve beceri kazandırma ile ekonomi ve ticaretin gelişmesine yönelik

¹⁹ Güler, (n 9) 138-141.

²⁰ Bkz. AYM 24.01.2007 tarih ve E. 2005/95 K. 2007/5 sayılı Karar.

hizmetleri belediyenin sorumluluğunda sıralamıştır. Aynı maddenin devamında ise belediyelerin sporu teşviki, gıda bankacılığı, sağlık tesisi açıp işletmelerinden bahsedilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyelerin kadın ve çocuk konukevi açması da aynı madde ile zorunlu tutulmuştur. Belediyelerin her türlü hizmeti sağlarken “vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle” hareket edebilecekleri ve ayrıca “hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün, dar gelirli” grupları öncelermeleri gerektiği de aynı maddenin devamında belirtilmektedir. Bu hususla, önceki kanuna nazaran belediyelerin takdir yetkisinin yasal düzeyde arttığı görülmektedir.

Belediyelere ‘sosyal belediyecilik’ bağlamında geniş yetkiler verdiği iddia edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili maddeleri incelenecek olursa; ‘sosyal belediye’ teriminin kanunda yer almadığı görülecektir. Ancak yine de Keleş ve Mengi’ye göre yerel yönetimler reformu ile yürürlüğe giren bu kanun sosyal belediyecilik anlayışını yansıtan düzenlemelere sahiptir²¹. Her şeyden önce belediyelerle ilgili yapılan yeni düzenlemeler, sosyal devletin dayandığı sosyal hak anlayışı yerine sosyal yardım anlayışına geçişi göstermektedir. Nitekim 5393 sayılı Kanun’da hemşerilik hukukunu düzenleyen 13. maddenin verilen yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması gerektiğini belirtmiş olması bunun delillerinden biri sayılabilir²². Yine aynı maddede özellikle sosyal yardımın bir hak olarak yer almış olması dolayısıyla, sosyal hizmetin sosyal yardıma indirgenerek tanımlanmış olması çokça eleştirilmiştir. Ayrıca bu madde ile o tarihe kadar merkezi hükümete ait kabul edilen “sosyal hizmet ve sosyal yardım” alanları da ilk kez yasal bir statü ile yerel yönetimlerin bir görev olarak tanımlanmış olur²³.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda açıkça yönetim terimine de yer vermemiş olsa da, yerel yönetimler reformunun genelinde etkili olan yönetişimci zihniyet metinde de kendisini, belediyelere her türlü sosyal yardım ve hizmetin örgütlenmesinde sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmayı şart olarak ileri sürerek göstermektedir. Yanı sıra yerel yönetim reformunun en önemli özelliklerinden birini belediyelerin kamu hizmetini ticari esaslara göre verebilmelerinin kanuni çerçevesini sunuyor olması oluşturmaktadır²⁴. Bu çerçevede merkezi bürokrasinin boyunduruğundan kurtulma ve özellikle sosyal politika alanında yerelin

²¹ Keleş ve Mengi, (n 4) 175.

²² Keleş ve Mengi, (n 4) 177.

²³ Erder ve İncioğlu, (n 3) xix.

²⁴ Güler, (n 9) 9.

özgürleşmesi olarak kutlanan yeni yasaların, yerel yönetimlerin denetimini merkezi yönetimin ‘vesayet’inden kurtartıp piyasalara bırakmış olduğu ileri sürülebilir.

2004 yılına değin 1530 sayılı mülga Belediye Kanunu döneminde de adına ‘sosyal’ denilen ve başta sosyal yardım dağıtmak olmak üzere pek çok örgütlü sosyal faaliyetin belediyeler eliyle yürütülebilmesinin mümkün olduğu ortadadır. Nitekim yukarıda hem 1530 sayılı mülga Kanun hem de 2004 yılında yürürlüğe girmiş olan 5393 sayılı Kanun’un ‘sosyal’ belediyeciliğe ilişkin görülen hükümleri incelenmiştir. Bu çerçevede yeni kanunun belediyelerin görev ve yetkilerini liste usulünden çıkarmış olmasının yerele daha geniş bir hareket alanı tanıdığı bir gerçek olmakla birlikte, mülga Kanun’un liste halinde saydığı görev ve yetki alanları da belediyelere sosyal politika üretme alanında oldukça geniş yorumlanabilecek bir alan tanımaktadır. Dolayısıyla sosyal belediyeciliğin önünü açtığı ileri sürülen yeni Belediye Kanunu ve bütünüyle yerel yönetimler reformu için 1980’lerden itibaren DB ve BM örgütlerinin, 1990’ların ortasından itibaren de AB belgelerinin etkisi altına girmiş olan yeni politik yönelimin ve o güne kadar parçalı şekilde uygulanmış olan politikaların yasa hükümleri haline getirilişi demek mümkündür²⁵. Nitekim savunulanan aksine, belediyelerin ‘sosyal’ belediyecilik imkanları açısından önceki kanun döneminde doğrudan karşılaştıkları bir sınır olduğunu ileri sürmek güç görünmektedir.

Ancak yine de gerçekleştirilmiş olan yerel yönetimler reformu ve daha da önemlisi belediyeler eliyle yürütülmeye başlanmış olan ve giderek yaygınlaşan sosyal politika alanı, kalkınma anlayışında yaşanan radikal bir dönüşümün göstergeleri olarak incelenmeye değerdir. Bu noktada esas olarak üzerinde durulması gereken nokta ise, sosyal politikanın uygulayıcısı olarak değişen aktörlerin, sosyal politika planlamasında ölçeğin ulusaldan yerele doğru kayışının bu politikaların mahiyetini ve anlamını ne ölçüde değiştirdiği olacaktır.

II. KALKINMA PARADİGMASI VE SOSYAL POLİTİYA ETKİLERİ

Sosyal politika, ekonomik büyüme sürecinin ayrılmaz bir parçası olmasının yanı sıra, bu süreçle birlikte gelişir ve kalkınma sürecinin farklı sınıf ve gruplar üzerindeki etkisine bağlı olarak değişir. Diğer bir deyişle, hem ekonomi politikası hem de sosyal politika kalıpları, yasal anlamda değişmez gibi görünseler bile, aslında oldukça dinamiktir ve sürekli evrim geçiren politik ekonomi konfigürasyonlarıyla iç içedirler²⁶. Bununla kast edilen, Türkiye’de ‘sosyal

²⁵ Güler (n 9) 10-11.

²⁶ Jayati Ghosh J, ‘Social Policy in Indian Development’ in T. Mkandawire (ed), *Social Policy in a Development Context* (Palgrave Macmillan 2004) 286.

belediyecilik' uygulamalarının başlangıcı ile buna uygun yasal mevzuatın kanunlaşması arasında geçen on yıla varan sürecin aslında istisnai yahut çelişkili bir durum olmadığıdır. Nitekim önceki birikim rejimi döneminden kalmış olan hukuk metinleri içerisinde geçen kavramlar, yorum sınırları dahilinde kalmak suretiyle değişen ekonomi politik perspektife göre yeniden ve yeniden yorumlanabilirler²⁷.

Bu çerçevede düşünüldüğünde kalkınma politikaları ile aynı tarihsel bağlamda şekillenen ve kalkınma söylemi içerisinde yüklendiği anlamlar çerçevesinde dönüşümü takip edilebilecek bir alan olarak sosyal politika, sadece basit refah düşüncelerinin bir sonucu değil, daha geniş bir stratejinin parçası olarak ekonomi politikasıyla birlikte çalışan, kalkınma sürecinde önemli bir araç olduğunun kabul edilebilir²⁸. Kalkınmanın ekonomik büyüme ve yoksulluğun azaltılması olmak üzere temel iki ana amacı vardır ve bu amaçlara ulaşabilmek adına içlerinde ekonomik ve sosyal politika setlerinin de bulunduğu farklı politika araçları kullanılır²⁹. Dolayısıyla kalkınmaya verilen anlam, sosyal politika dilini de önemli ölçüde belirlemektedir. Hâkim kalkınma söyleminin esas gücünü kavrayabilmek ise, ancak üretildiği tarihsel ve coğrafi bağlam göz önüne alındığında mümkün olacaktır. Crush'ın "*kalkınma mekanizması*"³⁰ olarak isimlendirdiği bu bağlam; dünyanın dört bir yanındaki sömürge ve sömürge sonrası devletlerdeki bürokratik yapılar, Batılı yardım kuruluşları, çok uluslu örgütler, STK'lar, kalkınma retorüğini kullanan bankalar ve şirketler gibi özel sektör kuruluşlarından ve dünya çapındaki eğitim enstitülerindeki çok sayıda kalkınma çalışmaları programını kapsayan küresel bir yapıdan oluşmaktadır.

Kabaca 1945-1975 arasındaki döneme karşılık gelen ve Polanyi'nin de isabetli şekilde tespit ettiği üzere, vatandaşlarını serbest piyasanın yıkıcı etkilerinden korumak üzere ortaya çıkan refah devleti, aslında kalkınma devleti için bir model olarak alınmıştır³¹. Ekonomiye devletin müdahale etmesini meşru kılan ise, 1930'lu yıllarda hâkim hale gelen ve ekonomik durgunlukların olumsuz etkilerini hafifletmek için özellikle gerileme dönemlerinde ekonomiye aktif devlet müdahalesini savunan Keynesyen politika setleridir. Bu, talebi canlandırmak ve

²⁷ Ali Murat Özdemir, *Sözün Mülkiyeti: Hukukun Ekonomi Polisiği* (Dipnot 2008) 170-173.

²⁸ Ghosh (n 27) 284.

²⁹ Antje Vetterlein, 'The discursive power of international organisations: social policy language and concepts in the World Bank and the International Monetary Fund' in D. Beland, & K. Petersen (ed), *Analysing Social Policy Concepts and Language: Comparative and Transnational Perspectives* (Policy Press 2014) 101.

³⁰ Jonathan Crush, 'Introduction: Imagining Development' in J. Crush (ed), *Power of Development* (Routledge 1995) 6.

³¹ Bkz. Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri* (İletişim Yayınları 2017).

yüksek istihdam seviyelerini korumak için kamu sektörlerinde ve altyapı projelerinde önemli harcamaları içerir³². Keynesyen dönemde, refah devleti mekanizmalarında önemli bir büyüme yaşanmıştır. Hükümetler, emekli maaşları, işsizlik sigortası ve sosyal yardımları içeren kapsamlı sosyal güvenlik önlemleri oluşturmaya odaklanırlar. Ayrıca, kamu sağlık hizmetlerine, kamu eğitim sistemlerine ve sübvansiyonlu konutlara yapılan yatırımlar da artmıştır³³. Keynesyen sosyal politika, istihdam seviyelerini korumaya yönelik proaktif bir duruşla karakterize edilmiştir. Bu, kalkınma projeleri yoluyla istihdam yaratmak ve ulusal ekonomi için hayati önem taşıyan endüstrileri desteklemek gibi doğrudan hükümet eylemlerini de içeriyordu. Ayrıca, ekonomiyi istikrara kavuşturmak ve kamu refahını güvence altına almak için ulaşım ve kamu hizmetleri gibi belirli sektörlerin kamulaştırılmasına yönelik bir eğilim de vardı. Gelirin yeniden dağıtılması, ekonomik eşitsizliği azaltmayı amaçlayan Keynesyen sosyal politikanın önemli bir yönüydü. Yine bu dönemde, daha yüksek gelir dilimlerinin daha yüksek oranlarda vergilendirildiği aşamalı vergilendirme politikaları da uygulanmıştır. Ayrıca, hükümetler toplumun ekonomik açıdan daha dezavantajlı kesimlerini desteklemek için çeşitli sübvansiyonlar sağlamış, böylece genel tüketim ve talebi artırmıştır.

Ancak 1970'lerin başlarında Bretton Woods sisteminin çökmesi, zengin ülkelerde Keynesçi uzlaşma politikasının zayıflaması, 1980'lerde Sovyet bloğunun dağılması ve ardından yaşanan ödemeler dengesi krizleri neticesinde yoksul ülkelerde kalkınma alternatiflerinin tükenmesi ile birlikte, kalkınmacılık düşüncesi de ağır bir darbe almış olur. Ulusal kalkınmacılık politikaları yerine 'küreselleşme' adı altında bir taraftan emeğin 'esnek' ve güçsüz hale getirilmesi, diğer taraftan ise özellikle finans kapital için karlılığı arttırma girişimlerinin bir toplamı olarak neoliberalizm ortaya çıkar. Küreselleşme çağı ile beraber, II. Dünya Savaşı sonrası hâkim hale gelen ulusal kalkınmacılık düşüncesi tersine dönecek ve kalkınma artık "dünya pazarına katılım" olarak kurumsallaşacaktır³⁴. Türkiye'de de 1980 askeri darbesi sonrasında uygulamaya konan 24 Ocak kararları bu çerçevede ülkenin kalkınma paradigmasını kökünden değiştirerek, IMF ve Dünya Bankası'nın denetimi altında yeni bir ekonomik düzen kurulmasını kolaylaştırmıştır³⁵.

Yoksulluğun azaltılması ve toplumların refaha kavuşturulması uğruna o güne değin uygulanan kalkınma politikalarına yoğun bir eleştirinin yöneltildiği 1970'lerin sonlarında

³² John Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Macmillan 1936).

³³ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity Press 1990).

³⁴ Philip McMichael, *Development and Social Change: A Global Perspective* (SAGE Publications. 2017) 117.

³⁵ Gülten Kazgan, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri* (Altın Kitaplar 1995) 164.

neoliberalizm, kalkınma politikalarının başarısızlığının asıl sebebi olarak devleti işaret eder. Neoliberal söylem içerisinde adeta teolojik bir inanç olarak yinelenen ‘devletin sınırlandırılması’ hedefi, aslında piyasa taleplerinin devlet gücünün sistematik olarak kullanılması yoluyla karşılanmasına hizmet etmektedir³⁶. Neoliberalizm ‘müdahale etmeme’ söylemi altında yaşamın her alanında saldırgan müdahalelerde bulunmuş; finansal çıkarların ön plana alınması, uluslararası sermayenin bütünleşmesi, emekçi sınıfların tabii kılınması adına özgül düzenleme biçimleri dayatmıştır. Uluslararası sermaye piyasalarının hakimiyeti, dünya genelinde ulusal hükümetlerin ekonomik planlama ve sosyal refahın ana taşıyıcıları olarak hareket etme kabiliyetlerini zayıflatarak o güne kadar geçerli olan kalkınma düşüncesini kökten değiştirmiştir³⁷.

III. NEOLİBERAL DÖNEMDE DEĞİŞEN KALKINMA PARADİGMASI VE YERELLEŞEN SOSYAL POLİTİKA

Hayek’ten büyük ölçüde etkilenmiş olan neoliberal söylemin taşıyıcıları katı bir bireyciliğe dönüş merkezinde devlet eliyle gerçekleştirilen düzenlemelerin kaldırılması ve sosyal korumanın özelleştirilmesini savunmaktadır³⁸. Bu paradigma içerisinden yapılan analizlerde sosyal politikanın özelleştirilmesi çağrısı, aynı zamanda yoksulluğun yeniden üretilmesinde asıl sorumlu olarak görülen devlet müdahalesini ortadan kaldırmak için de gereklidir. Piyasaların kaynakları dağıtma ve ekonomiyi düzenleme konusunda devletlerden daha etkin olduğu fikrine dayanan neoliberalizm, sosyal politika sorunlarına piyasa çözümlerinin uygulanmasını teşvik etmektedir³⁹. Her ne kadar bazı neoliberal özelleştirme çabaları yoğun siyasi muhalefet nedeniyle kimi zaman başarısızlığa uğramış olsa da, ekonomik küreselleşme ve mali kemer sıkma çağında sosyal politika alanı da yeniden tasarlanacak; dayanışma, sosyal içerme, aktivasyon, hakkaniyet ve sosyal sorumluluk gibi siyasi söylemler aracılığı ile bu alandaki sorumluluk devletten ‘sivil toplum’a doğru kaydırılacaktır⁴⁰. Hâkim paradigmada yaşanan bu radikal dönüşüm; neoliberal dönemde ulusal partiler ve politikacıların

³⁶ Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, ‘Giriş’ in A. Saad-Filho & D. Johnston (ed), *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Yordam Kitap 2007) 17.

³⁷ Colin Leys, *The Rise & Fall of Development Theory* (James Currey Ltd 1996) 23-24.

³⁸ Gosta Esping-Andersen G, ‘Towards the Good Society, Once Again?’ in G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles (ed), *Why We Need a New Welfare State* (Oxford University Press. 2002) 4.

³⁹ David Harvey, *Neoliberalizmin Kısa Tarihi* (Sel Yayıncılık 2015) 176-177.

⁴⁰ Neil Gilbert, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility* (Oxford University Press 2002).

ötesinde, düşünce kuruluşları ve uluslararası örgütler tarafından örülen ve tüm dünyaya dayatılan bir politika setinin özünü oluşturmaktadır.

1980’li yıllarda neoliberal bir dönüşümle karakterize edilen bu yeni kalkınma anlayışı başta Dünya Bankası ve IMF gelmek üzere uluslararası finans kuruluşlarının söylemsel liderliğinde şekillenir. Bu durum, 1980’lerin başında Dünya Bankası ve IMF tarafından yeni bir kredilendirme yönteminin uygulamaya konulması sayesinde kolaylaştırılır. Yapısal uyum programları için ödenen krediler, öncesinde ülkelere dayatılan politika değişikliği yoluna gitme koşulu karşılığında sağlanmaktadır. Bu sayede hedeflenen yıkıcı neoliberal politika setlerinin uluslararası alanda tek merkezden örülmesi mümkün hale gelirken; politika bazlı krediler odağında Bretton Woods kurumları da ulusal devlet politikalarının esnetilmesi ve ulusal karar alma ekseninden kaydırılması olanağına kavuşmuştur. Karar alma süreçlerinin bu yolla uluslararası finans örgütlerinin müdahalesine açık hale gelmesi aynı zamanda, piyasaları ülke içi siyasetten ve dolayısıyla da halkın taleplerinden koruyabilmenin etkili bir yöntemidir. Nitekim neoliberal yaklaşımda büyümeye giden yolda piyasanın önündeki engellerin kaldırılması zaruri görülmekte ve bunun tek yolu olarak da gelişmekte olan ülkelerin Dünya Bankası ve IMF tarafından belirlenen yapısal politika koşullarını karşılamaları önerilmektedir⁴¹. Varılan en uç noktada ise, gelişmekte olan ülkelerin söz konusu yardımlara bağımlılıkları bir güç aracı olarak kullanılacak ve artık tabu haline gelmiş olan ulusal ekonomi programları altında inşa edilenlerin fiilen yıkılması ve devletin sosyal politika rollerinin terk edilmesi hedeflenecektir⁴².

Neoliberal karşı devrimin bu parlak çağında Dünya Bankası ve IMF öncülüğünde tasarlanan yapısal uyum programları sosyal politika gibi “önemsiz” meselelerle ilk başlarda pek ilgili görünmemektedir⁴³. Ekonomik büyüme kalkınmanın ana hedefi olarak görüldüğünden, belirli büyüme seviyelerine ulaşıldığında yoksulluğun otomatik olarak azalacağı savı 1990’ların başına değin kuvvetli biçimde savunulmuştur. Neo-klasik iktisadın her türlü kamu harcaması gibi sosyal politikaların da teşvik edilmesine karşı olan sarsılmaz piyasa dostu duruşu sebebiyle, sosyal politika için yapılan harcamalar ekonomik büyüme için zararlı

⁴¹ Elisa van Waeyenberge, ‘The Post-Washington Consensus’ in H. Veltmeyer, & P. Bowles (ed), *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Routledge 2018) 207.

⁴² George J. Schmitz, ‘Democratization and Demystification: Deconstructing ‘Governance’ as Development Paradigm’ in D. B. Moore & G. J. Schmitz (ed), *Debating Development Discourse: Institutional and Popular Perspectives* (Macmillan Press 1995) 63-64.

⁴³ Ha-Joon Chang, ‘The Role of Social Policy in Economic Development: Some Theoretical Reflections and Lessons from East Asia’ in T. Mkandawire (ed), *Social Policy in a Development Context* (Palgrave Macmillan 2004) 246.

görülmektedir⁴⁴. Neoliberalizmin 1980'lerde hâkim olan bu katı versiyonunda yapısal uyum politikalarının toplumun en zayıf kesimleri üzerinde yaratacağı ağır etkilerin sosyal politikalar aracılığı ile hafifletilmesi dahi uzun vadeli üretken kalkınmayı engelleyici kısa vadeli palyatif çözümler olarak değerlendirilecektir⁴⁵.

1980'lerin sonuna gelindiğinde ise, neoliberal kalkınma vaatlerinin hiçbirinin yerine getirilemediği ortaya çıkacaktır: ne büyüme oranları artış göstermiş ne de yoksulluk azalmıştır. Aksine dünyanın genelinde fakat özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk ve eşitsizlik daha da şiddetlenerek büyümüştür. 1980'li yıllar borçlu ülkelerin durumunun hızla kötüleşmesi dolayısıyla, "kayıp on yıl" yahut "tersine kalkınma dönemi" olarak adlandırılacaktır⁴⁶. 1980'ler boyunca 70'ten fazla ülke borçlarını yönetebilmek adına sürekli şekilde istikrara ve yapısal uyum programı üstlenmek durumunda kalmıştır. Fakat bunun sonucunda trajik biçimde ulaşılan nokta; borçlu ülkelerin 1990'lı yıllara daha da borçlu şekilde girmiş olmasıdır. Örneğin 1980-91 yılları arasında Dünya Bankası işbirliği ile on adet yapısal uyum kredisi kullanan Türkiye'nin 1982 yılında toplam dış borcunun GSYİH'ya oranı yüzde 38 iken; bu oran 1991 yılına gelindiğinde yüzde 48'e çıkacaktır⁴⁷. Böylece uluslararası finans kuruluşlarının tavsiye ettiği makroekonomik reformların 'sağlıklı' biçimde uygulanabilmesi adına, geleneksel ekonomik reform gündemi siyasi konuları da kapsayacak şekilde genişletilir. Yapısal uyum politikalarının içeriği 1990'lar itibariyle kamu sektörü yönetimi, kamu sektörünün hesap verebilirliği ve şeffaflığı, yasal çerçeve, yolsuzluk, askeri harcamalar vb. konularını da kapsayacak biçimde yeniden çizilmiştir. Bu çerçevede IMF ve Dünya Bankası tarafından kredi alan ülkelerin kalkınma programlarını formüle ederken daha 'katılımcı' bir yaklaşım benimsemeleri talep edilir. Yardım programlarının uygulanması, kredi alan devletlerin yanı sıra hükümet dışı kuruluşlarla "ortaklıkları" da içermektedir. Leys'in ifadesiyle "giderek daha tutarsız hale gelen bir zıtlıklar söylemiyle"⁴⁸ yola devam Bretton Woods kuruluşları böylelikle, devlete her şeye rağmen ihtiyaç olduğunu fakat bu ihtiyacın sadece piyasaların daha etkili çalışabilmesi ile sınırlı olduğunu kabul etmiş oldular.

⁴⁴ Vetterlein (n 30) 109.

⁴⁵ Chang (n44) 246.

⁴⁶ Devesh Kapur, John P. Lewis ve Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century*. (Brookings Institution Press 1997) 675.

⁴⁷ Walden Bello, Shea Cunningham ve Bill Rau, *Dark Victory: The United States and Global Poverty* (Pluto Press 1999) 143-147.

⁴⁸ Colin Leys, *The Rise & Fall of Development Theory* (James Currey Ltd 1996) 25-26.

1990'lar itibariyle Dünya Bankası'nın söylemi kendisine yöneltile eleştirilerin ve bunlara bağlı olarak söylemsel hegemonya zemininin sarsılmasının etkisiyle istikrar ve yapısal uyum vurgusundan daha geniş ve muğlak bir çerçeveye doğru kaymıştır. Özellikle 'katılımcı'lığın teşvik edilmesi, yerelleşmenin vurgulanması, yönetişimin desteklenmesi ve çevre konusunda hassasiyet gösterilmesi gibi konuları da kapsayacak biçimde sosyal politika zeminini genişletilir. Bu dönem itibariyle sosyal olan ile ekonomik olan arasında yeniden bir ilişki kurma ve kalkınma söyleminin sosyal politikaları açıkça içerecek biçimde güncellendiğini ileri sürmek mümkündür⁴⁹. Standart neoliberal yaklaşımdan bir anlamda uzaklaşan bu yaklaşım, "ekonomik" ve "sosyal" arasındaki etkileşimlerin yeniden keşfedilmesi ve "sosyal"ın bir kalıntı statüsünden daha fazlasına sahip olarak yeniden değerlendirilmesi ile karakterize edilmiştir⁵⁰. Ancak 'sosyal' kavramının neoliberal düşünce setleri içerisinde yeniden icadına dayanan bu okuma, aslında sadece sermaye birikimi ile toplumsal yeniden üretim arasındaki gerilimleri bulanıklaştırmakta ve belirsizleştirmektedir.

Ortaya çıkan bu değişim, neoliberal öncüllere dayanan ve bu politika setlerinin fazlasıyla derinleştirdiği yoksulluk ve eşitsizlik şartlarını daha fazla göz ardı edemeyen "yeni" bir paradigma olarak; devleti ağı politikaları kapsamında yeniden işin içine dahil etmek ve acil sorunlara çare bulmak iddiasıyla holistik bir sosyal politika yaklaşımı önerir. Yukarıda da değinildiği üzere, yapısal uyum politikalarına yönelik olarak ortaya çıkan eleştirel kamuoyu dolayısıyla Dünya Bankası kendisini tekrar 'yoksullukla mücadele etmeyi amaçlayan bir kalkınma kurumu' olarak lanse edebilmek adına hali hazırda 1990'ların başından beri 'yoksulluğun azaltılması' başlığını gündemine dahil etmeye başlamıştır. Bu çerçevede neoliberal düşüncenin 'sosyal' olanı tümüyle reddetmeye varan kısıtlayıcı yaklaşımının 1990'ların başı itibariyle bir parça da olsa genişlemesi adına çeşitli girişimler başlatılmıştır. Bu süreçte Dünya Bankası'nın özellikle istikrar ve yapısal uyum vurgusundan; katılımcılığın teşvik edilmesine, yoksullukla mücadeleye, yönetişimci bir çerçevede kurumsal reformların gerçekleştirilmesine ve çevre ile ilgili kaygıların içerilmesine doğru bir söylem değişiminden söz etmek mümkündür⁵¹.

⁴⁹ Diane Elson ve Nilüfer Çağatay, 'The Social Content of Macroeconomic Policies' (2000) 7(28) World Development 1348.

⁵⁰ Diane Elson, 'Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating 'the Economic' and 'the Social'' in T. Mkandawire (ed), *Social Policy in a Development Context* (Palgrave Macmillan 2004) 63.

⁵¹ Elisa van Waeyenberge, Washington Mutakabatı'ndan Washington Sonrası Mutakabat'a Kalkınma Yanılsamaları' in F. Şenses (ed), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar* (İletişim Yayınları 2013) 307.

1980'ler boyunca 'piyasaya karşı devlet' ekseninde ortaya konan kalkınma paradigması sosyal politika alanını tümüyle yok saymış ve hatta devletin bu alanda yapacağı kamusal harcamaları en nihayetinde ekonomik büyümeye engel olacağı iddiasıyla zararlı görmüştür. Fakat yukarıda da kısaca değinildiği gibi, neoliberal tahayyülün ortaya koyduğu kalkınma hedefleri gerçekleştirilememiş; aksine başta gelişmekte olan ülkeler gelmek üzere tüm dünyada yoksulluk ve eşitsizliğin derinleştiği görülmüştür. Üstelik yaşanan bu yoğun yoksullaşma 1980'lerden itibaren özellikle kent bölgelerinde yoğunlaşmaktadır. Davis'in de belirttiği gibi küreselleşme çağında dünya kentleşmekte ve yoksullaşmaktadır⁵². Nitekim 1980'lere kadar dünya nüfusunun yarıdan fazlası kırsal bölgelerde yaşarken bu durum tersine dönmüş; yapısal uyum politikaları çerçevesinde merkezi hükümetlerin sosyal politika alanını terk etmesiyle birlikte de kentsel yoksulluk derin bir krize dönmüştür. Bu düzlemde daha kapsayıcı bir kalkınma anlayışına doğru evrilen Dünya Bankası, aralarında ulusal hükümetler, IMF, BM kurumları, bölgesel kalkınma bankaları, sivil toplum kuruluşları ve dini grupların da bulunduğu çeşitli kalkınma ortaklarını eyleme çağırmaktadır⁵³. Şaşırtıcı olmayan bir biçimde de kentsel yoksulluğun ortaya çıkardığı krizin çözümü olarak, alternatif kalkınma yaklaşımlarının da etkisiyle aşağıdan yukarıya doğru kalkınma gerekliliği vurgusu ile 'yerel' kalkınmanın bir aktörü olarak işaretlemiş olur.

Bu çerçevede kalkınma ve buna bağlı olarak sosyal politika söyleminde Dünya Bankası'nın ilk kez 1989 yılında kullandığı ve ardından hem OECD hem de BM tarafından benimsenmiş olan 'yönetişim'⁵⁴ kavramı merkezi bir yer işgal etmeye başlar⁵⁵. Yönetişim kavramı odağında şeffaflık, demokratikleşme, katılım ve yerelleşme kalkınma söylemine yoğun bir şekilde dahil edilmiştir. Böylelikle kalkınmanın ve özel olarak da sosyal politikanın geliştiricisi olan aktörlerin çoğalması ve buna ilişkin sorumluluğun 'sivil toplum' içinde dağıtılarak depolitize edilmesi söz konusudur⁵⁶. Artık kalkınmanın vazgeçilmez bir parçası haline gelmiş olan yönetişim "vizyonu" sayesinde, halkın katılımı ve yoksulların

⁵² Mike Davis, *Gecekondu Gezegeni* (Metis Yayıncılık 2016).

⁵³ World Bank, *Our Dream: A World Free of Poverty* (Oxford University Press 2000) 193.

⁵⁴ Anglo-Amerikan siyaset kuramından kökenlerini almış olan yönetişim (governance), yönetim (government) kavramı köken alınarak türetilmiştir ve kamu gereksinimlerinin sağlanmasında işlevsel olan formel ve kurumsal süreçlerin ulusal düzeyden kayışını anlatmak için kullanılır. Dünya Bankası'nın ilk kez 1980'lerin sonunda kullanmaya başladığı "iyi yönetişim" kavramı ise bir ülkeye finans kurumlarınca borç ve kredilerin verilebilmesi için, o ülkenin yerine getirmesi gereken koşulları tanımlamak için kullanılmaktadır bkz. Graham Harrison, *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States* (Routledge 2004).

⁵⁵ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* (İletişim Yayınları 2010) 65-71.

⁵⁶ Vetterlein (n 30) 116-120.

güçlendirilmesinden söz ediliyor olsa da; en temelde bu, halkların kendi kalkınma biçimlerini özgürce seçme ve kendi kamu politikalarına karar verme haklarına saygı duyan demokratik bir yaklaşım olmaktan uzaktır.

Yönetişim söylemini merkezine almış olan bu yeni kalkınma anlayışı, yönetim vurgusu sayesinde esas olarak kamuoyu desteğinin artırılmasını sağlamaktadır. Üstelik yine yönetim söylemi kalkınma açısından harekete geçirilmesi gereken kaynakların özel sektöre kaydırılmasını ve girişimciliğin teşvik edilmesini de kolaylaştırır. Dünya Bankası'nın vizyonu çarpıcı bir şekilde apolitik olan, toplumlar içindeki siyasi gücün gerçek örgütlenmesine, hiyerarşik sınıf yapılarına veya dolayısıyla devletin toplumun ihtiyaçlarına hizmet etmesi için demokratikleştirilmesine dair herhangi bir anlam içermeyen ideolojik bir yapıya dayanmaktadır⁵⁷. Bu vizyonda, yoksullarla çalışan STK'lar, daha geniş demokratik değişimin araçları olarak değil; sadece proje katılımı, özel hizmet sunumu ve yerel 'yurttaşlık kültürü' araçları olarak faydalıdır. Dolayısıyla 'sivil toplum'un neoliberal temsili aslında ilgili tüm kararların kapitalist sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda alınmasını sağlayarak, siyasi alanı kısıtlamaya çalışmaktadır. Bu durumda teşvik edilen şey, hem kalkınmanın hem de demokrasinin özelleştirilmesidir⁵⁸. Devletin meşru rolünün ele alınmaması, sonuçta yoksulları güçlendiren ya da taleplerini kamusal alana dahil eden mekanizmalar yerine; boyun eğmeyi zorlayan mekanizmaların güçlenmesine yol açabilir. Üstelik 'iyi yönetim' mantrası odağındaki kalkınma faaliyetlerinin yoksulluğun ortadan kaldırılması yönünde etkili sonuçlar üretememesi, devletin giderek büyüyen meşruiyet krizini daha da derinleştirecektir⁵⁹.

Yeni uzlaşma içerisinde yoksulluk, artık öncelikli olarak bir ekonomik sorun olarak algılanmak yerine, 'çok boyutlu' bir problem olarak ele alınmaktadır. Ortaya çıkan yeni 'kalkınma' anlayışı ise; sadece ekonomik değil, daha 'kapsamlı', 'kapsayıcı' ve 'sürdürülebilir' bir kalkınma anlayışına doğru genişlemiştir. Elbette buna bağlı olarak, sosyal politika alanı da dönüşerek neoliberalizmin bir önceki dönemine nazaran daha fazla ön plana çıkacaktır. Dahası, sosyal politikalar artık yalnızca sosyal koruma veya sosyal refahla ilgili değildir ve ortaklık, sahiplik, katılım gibi kesişen konulara da atıfta bulunur. Bu içeriği bir hayli genişlemiş ve belirsizleşmiş politika alanı ise 'sosyal kalkınma' kavramı altında özetlenir⁶⁰. Dahası ortaya

⁵⁷ Schmitz (n 43) 74.

⁵⁸ Sangeeta Kamat, 'The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era' (2004) 1(11) Review of International Political Economy 155-176.

⁵⁹ Schmitz (n 43) 64.

⁶⁰ Vetterlein (n 30) 114-115.

çıkan bu ‘bütünsel’ kalkınma anlayışı, özellikle iki temel kurucu ideolojik unsuru olan yönetim ve sürdürülebilirlik paradigmalarının yaygınlığı ile hegemonik hale gelecektir. 21. yüzyılın başında genel kalkınma söyleminin bu yöne doğru eğilimi sadece Dünya Bankası ve IMF belgeleri üzerinden değil, BM’nin çeşitli kurumlarının ürettiği stratejik belgeler üzerinden de takip edilebilmektedir⁶¹. BM Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1999 yılında yayınlanmış olan İnsani Gelişme Raporu ve onu takip eden BM Milenyum Kalkınma Hedefleri başta olmak üzere pek çok stratejik belge kalkınmanın ve dolayısıyla sosyal politikaya verilen anlamın içeriğinde benzer bir dönüşüme işaret etmektedir.

Ayrıca yine bu dönemde kalkınma söyleminin odağı çevre ve kırsal geçim kaynakları açısından sürdürülebilirliği odak noktasına yerleştirmiştir. Çevre duyarlılığının yanı sıra, kadınların kalkınma sürecine daha fazla katılımı ve ‘şimdiye dek dışlanmış’ olan yerli grupların temsili gibi konular da 21. yüzyılın başından bu yana kalkınma söyleminin merkezinde yer almaktadır⁶². Kalkınma paradigmasındaki bu yeni vurgular, özellikle çevrenin korunması ve yerleşmeci bir demokrasi odağında henüz içeriği tam şekillenmemiş ideallere dayanan ‘post-Fordist’ politikaların cazibesi altında şekillenmektedir⁶³.

Dolayısıyla yönetim ile iç içe geçmiş şekilde tanımlanan bir sürdürülebilirlik, bu kalkınma anlayışının iki önemli ayağını oluşturuyor gibi görünmektedir. Bu iki temel kavramın da üretilmesinde ve kurumsal olarak da hayata geçirilmelerinde en sık vurgulanan bir diğer kavram – ya da sac ayağının bir diğer köşesini ise- yerleşme oluşturuyor gibi görünmektedir. Halihazırda küreselleşme söylemi merkezi ulusal devleti piyasaların selameti için bir yük olarak imledikten sonra, zaten yerleşmeyi pek çok farklı boyutta destekleyerek yaygınlaştırmıştır.

Ancak 1990’lar itibariyle hegemonik hale gelmiş olan sürdürülebilir kalkınma söylemi, yoksullukla mücadele çerçevesinde üretilen politika araçlarının belirlenmesi konusundaki sorumluluğu yerel merkezler ve sivil toplum içerisinde dağıtarak, temelde sosyal politika üretiminde yerel yönetimlerin yeni bir aktör olarak öne çıkmasını destekledi. Devlet, toplum veya piyasa kurumları bu söylem içerisinde kalkınmanın ve sosyal politikanın sorumluluğunu eşit düzeyde paylaşmaktadır. Devlet ise merkezi, yerel ve (federal sistemlerde) taşra alanlarını içermesiyle alt bölümlere ayrılabilir. Dolayısıyla yerleşme savunusuna göre, yerel yönetimler devlet adına ‘sosyal’ politika üretmede 'katılımcı modu' kolaylaştırmak için ideal bir konumda

⁶¹ Vetterlein (n 30) 113.

⁶² Henry Veltmeyer ve Paul Bowles, ‘Critical Development Studies: An Introduction’ in H. Veltmeyer, & P. Bowles (ed), *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Routledge 2018) 6.

⁶³ Schmitz (n 43) 69.

bulunmaktadır⁶⁴. Nitekim Dünya Bankası'nın yerel yönetişimi destekleyen genel politik tavrının yanı sıra; bu alanda yerel yönetimlerin sorumluluk alanının genişletilmesi gerekliliğine ilişkin yayınladığı pek çok rapor hali hazırda sosyal politika alanında belediyeleri yükselen bir aktör olarak desteklediğini göstermektedir⁶⁵.

SONUÇ YERİNE

1990'lar tüm dünyada özellikle kentsel yoksulluğun yükselişe geçtiği ve hali hazırda Dünya Bankası ve IMF'nin yapısal uyum, kemer sıkma ve refah uygulamalarına ayrılan kamusal bütçede kısıntıya gitme politikaları sebebiyle bir krizin eşiğini imgeler. Nitekim yapısal uyum kredilerinin ulusal ekonomileri yeniden yapılandırdığı süreçler, sosyal sektörlerin ve düzenleyici devlet kurumlarının ortadan kaldırılması sonucu tüm dünyada özellikle yoksul sınıflar için oldukça sancılı süreçler olarak yaşanmış ve ciddi bir muhalefet dalgası ile karşılanmıştır. "IMF isyanları" olarak adlandırılan olaylar, neoliberal kalkınma projesinin herhangi bir toplumsal uzlaşma zeminine sahip olmadığını ilan eder şekilde Üçüncü Dünya ülkelerini kasıp kavurur. 1976 ile 1992 yılları arasında, aralarında Romanya, Polonya, Yugoslavya ve Macaristan'ın da bulunduğu yaklaşık 80 borçlu ülkenin 39'unda 146 isyan meydana geldi. Büyük ölçekli, çoğu zaman koordineli kentsel ayaklanmalar ile kemer sıkma politikaları protesto edilmiş ve isyancılar çoğu zaman gıda bankalarına saldırmıştır. İsyancılar geçim kaynaklarının eşit dağıtılmamasını protesto etmiş ve mevcut yönetimleri hedef almıştır.⁶⁶ Kısacası neoliberal kalkınma stratejilerinin, sosyal politika alanını tümüyle terk etmiş olması, yoksul sınıflar açısından radikal bir hal almış ve bunun bir sonucu olarak mevcut rejimin meşruiyeti derinden sarsılmaya başlamıştır.

Türkiye'de de gelişmekte olan her ülkede olduğu gibi durum pek farklı değildir. 1980 sonrasında refah uygulamalarındaki devlet sübvansiyonları budanmış, emeğin esnekleştirilmesi adına sendikal faaliyetler baskılanmış, yani kısacası neoliberal birikim rejiminin gereklerine

⁶⁴ World Bank, *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s* (The World Bank 1991).

⁶⁵ Dünya Bankası'nın sosyal politika alanında yerel yönetimlerin sorumluluğunu vurguladığı yakın tarihli yayınları için bkz. Petar Georgiev Stoykov ve Serdar Yılmaz, *The World Bank's Support for Decentralization in India: Lessons Learned from Enhancing Local Government and Service Delivery Projects* (The World Bank 2021); Petar Georgiev Stoykov ve Serdar Yılmaz, *The World Bank's Support for Subnational Governance in Large Federal Countries: Lessons learned from Argentina, Brazil and Nigeria* (The World Bank 2022); World Bank, *The National Solidarity Program: Assessing the Effects of Community-Driven Development in Afghanistan* (The World Bank 2015); World Bank, *Decentralization, Multilevel Governance and Intergovernmental Relations: A Primer* (The World Bank 2022); Zubair Khurshid Bhatti ve Paul Lachlan McDonald, *Deepening Decentralization within Centrally Led States: The Direction of Local Governance Reforms in Southeast Asia* (The World Bank 2020).

⁶⁶ John Walton ve David Seddon, *Free Markets & Food Riots: The Politics of Global Adjustment* (Blackwell Publishers 1994).

uygun biçimde ülkenin “düşük ücretli bir ekonomi” haline gelebilmesi adına sermaye önündeki engeller kaldırılmıştır⁶⁷. Ancak 1980’ler boyunca uygulanan yapısal uyum politikaları geride sadece derinleşen yoksulluk, büyüyen dış borç ve artık mali krizlerle başa çıkabilmek adına geleneksel iktisat araçlarını kullanmaktan dahi yoksun bırakılmış bir devlet bırakmıştır. İşte tam da neoliberalizmin yarattığı krizlerin sosyal maliyetine, mevcut hegemonyanın devamlılığı uğruna, bir biçimde katlanılması gerekliliği düşüncesinin ortaya çıktığı 1990’lar, çözüm olarak sosyal politikanın yerelleşmesi fikrinin de başta Dünya Bankası gelmek üzere uluslararası kalkınma paradigmasına şekil veren kurumlar tarafından dillendirilmeye başlandığı dönemin başlangıcını ifade eder.

Türkiye’de de benzer bir anlayışın ifadesi olan ‘sosyal belediyecilik’ uygulamalarının başlangıcı, 1990’ların ikinci yarısına denk gelmektedir. AB entegrasyonu ve UNDP’nin çizmiş olduğu sürdürülebilir kalkınma hedefleri başlığında artan yerelleşme vurgusunun da etkisiyle, yerel yönetimlerin sosyal hizmet üretmede artan sorumluluğunu vurgulayan kanuni reformlar 2000’li yılların hemen başında gerçekleştirilir. Merkezden yerele kuvvet aktarımı odağında refah devletinin sorumluluğunu terk ettiği sosyal politika alanı, yerel yönetimlerin yetki alanına girerek, neoliberal birikim rejimine uygun şekilde yeniden yapılandırılan yeni belediyecilik anlayışının önemli bir dinamiğini oluşturmaktadır. Sosyal politikanın yerelleşmesi olarak adlandıracağımız bu süreç, Türkiye’deki siyaset bilimi literatüründe ‘sosyal belediyecilik’ adı altında belediyeciliğe içkin bu yönelimi mistifiye etme işlevi üstlenmektedir. Nitekim neoliberal çerçevede anlam bulan sosyal belediyecilik kavramındaki ‘sosyal’, esas olarak işçi sınıfının tarihsel kazanımları üzerinde yükselmiş olan sosyal politika alanının varlığını yadsıyan bir anlam kazanmaktadır⁶⁸. “Sosyal politika, genellikle ekonomik bakımdan bağımlı ve güçsüz insanları sermayeye karşı korumak ve sömürülmelerini önlemek için devletin almış olduğu koruyucu, sınıflar arasında uyum ve dengeyi sağlayacak önlemler”⁶⁹ şeklinde tanımlanacak olursa eğer; ihtiyaç tespiti ve planlamanın ülke genelinde tüm vatandaşların eşitliğini hedefleyecek biçimde yapılmadığı, belediyeler eliyle genellikle hak değil ‘sadaka’ bilinciyle dağıtılan, her seçim dönemi patronaj ilişkileri çerçevesinde değişebilen yerelleşmiş ‘sosyal’ politikanın sahiden ne kadar sosyal politika sayılabileceği tartışmalıdır.

⁶⁷ Tülin Öngen, “Yeni Liberal’ Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi” in A. H. Köse, F. Şenses, & E. Yeldan (ed), *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* (İletişim. 2003) 176.

⁶⁸ Metin Özügürlü, ‘Sosyal Politika Disiplininin Dili: Kavram İnşasında Algı Etkisi mi Olgu Temeli mi?’ (2018) *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 37.

⁶⁹ Cahit Talas, *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi* (Bilgi Yayınevi 1992).

KAYNAKÇA

- Başbakanlık, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim* (Başbakanlık Basımevi 2003).
- Bayramoğlu S, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* (İletişim Yayınları 2010).
- Bayramoğlu S, *Toplumcu Belediye: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi* (NotaBene Yayınları 2015).
- Bello W Cunningham S ve Rau B, *Dark Victory: The United States and Global Poverty* (Pluto Press 1999).
- Bhatti ZK ve McDonald L, *Deepening Decentralization within Centrally Led States: The Direction of Local Governance Reforms in Southeast Asia* (The World Bank 2020).
- Chang HJ, 'The Role of Social Policy in Economic Development: Some Theoretical Reflections and Lessons from East Asia' in T. Mkandawire (ed), *Social Policy in a Development Context* (Palgrave Macmillan 2004) 246-260.
- Crush J, 'Introduction: Imagining Development' in J. Crush (ed), *Power of Development* (Routledge 1995) 1-24.
- Çam ÇA, *Yerelleşme ve Yerel İktidar* (Beta Yayıncılık 2013).
- Davis M, *Gecekondu Gezegeni* (Metis Yayıncılık 2016).
- Elson D, 'Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating 'the Economic' and 'the Social'' in T. Mkandawire (ed), *Social Policy in a Development Context* (Palgrave Macmillan 2004) 63-79.
- Elson D ve Çağatay N, 'The Social Content of Macroeconomic Policies' (2000) 7(28) World Development 1347-1364.
- Erder S ve İncioğlu N, *Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği* (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınlar 2013).
- Ersöz HY, *Sosyal Politikada Yerelleşme* (İstanbul Ticaret Odası Yayınları 2011).
- Esping-Andersen G, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity Press 1990).
- Esping-Andersen G, 'Towards the Good Society, Once Again?' in G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles (ed), *Why We Need a New Welfare State* (Oxford University Press. 2002) 1-25.
- Güler BA, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (İmge Kitabevi 2013).
- Gün S, 'Neo-Liberal Küreselleşme Sürecinde Değişen Yerel Eğilimler Sosyal Politika Uygulamaları ve Emek Politikaları Bağlamında Tunceli Belediyesi' (2015) 2(4) Toros Üniversitesi İktisadi İdari Sosyal Bilimler Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi 1-30.
- Ghosh J, 'Social Policy in Indian Development' in T. Mkandawire (ed), *Social Policy in a Development Context* (Palgrave Macmillan 2004) 284-307.

- Gilbert N, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility* (Oxford University Press 2002).
- Harrison G, *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States* (Routledge 2004).
- Harvey D, *Neoliberalizmin Kısa Tarihi* (Sel Yayıncılık 2015).
- Heper M, *Local Government in Turkey* (Routledge 1989).
- Kalkışım M, *Türkiye'de Sosyal Belediyecilik* (Ekin Yayınevi 2021).
- Kamalak İ ve Gül H, *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye'de Uygulamalar* (Kalkedon Yayıncılık 2013).
- Kamat S, 'The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era' (2004) 1(11) *Review of International Political Economy* 155-176.
- Kapur D Lewis JP ve Webb R, *The World Bank: Its First Half Century*. (Brookings Institution Press 1997).
- Kazgan G, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri* (Altın Kitaplar 1995).
- Keleş R, *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (Cem Yayınevi 2009).
- Keleş R ve Mengi A, *Kent Hukuku* (İmge Kitabevi 2017).
- Kesgin B, 'Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik' (2012) (26) *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* 169-180.
- Keynes J, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Macmillan 1936).
- Kocakaya ME, 'Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sosyal Politikaları: Kaynaklar Yeterli Mi?' in F. Taşçı (ed), *Türkiye'de Sosyal Politika Aktörleri: Zemin ve Uygulama* (Nobel Yayınevi 2017) 33-74.
- Leys C, *The Rise & Fall of Development Theory* (James Currey Ltd 1996).
- McMicheal P, *Development and Social Change: A Global Perspective* (SAGE Publications. 2017).
- Ortaylı İ, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği* (Hil Yayın 1985).
- Öngen T, 'Yeni Liberal' Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi' in A. H. Köse, F. Şenses, & E. Yeldan (ed), *Küresel Düzen: Birlik, Devlet ve Sınıflar* (İletişim. 2003) 161-190.
- Özdemir AM, *Sözün Mülkiyeti: Hukukun Ekonomi Politikası* (Dipnot 2008).
- Özügürlü M, 'Sosyal Politika Disiplininin Dili: Kavram İnşasında Algı Etkisi mi Olgu Temeli mi?' (2018) *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 28-38.
- Polanyi K, *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri* (İletişim Yayınları 2017).
- Saad-Filho A ve Johnston D, 'Giriş' in A. Saad-Filho & D. Johnston (ed), *Neoliberalizm: Muhafız Bir Seçki* (Yordam Kitap 2007).
- Schmitz GJ, 'Democratization and Demystification: Deconstructing 'Governance' as Development Paradigm' in D. B. Moore & G. J. Schmitz (ed), *Debating Development Discourse: Institutional and Popular Perspectives* (Macmillan Press 1995) 54-90.

- Seçkiner-Bingöl E ve Ömürgönülşen U, 'Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Faaliyetleri' (2018) 27(3) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 1-26.
- Sezgin S ve Canbulut T, *Toplumcu Belediyecilik: 1970'lerden Günümüze Bir Yerel Yönetim Deneyimi* (İletişim Yayınları 2021).
- Stoykov PG ve Yılmaz S, *The World Bank's Support for Subnational Governance in Large Federal Countries: Lessons learned from Argentina, Brazil and Nigeria* (The World Bank 2022).
- Stoykov PG ve Yılmaz S, *The World Bank's Support for Decentralization in India: Lessons Learned from Enhancing Local Government and Service Delivery Projects* (The World Bank 2021).
- Şengül HT, *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar* (Demokrasi Kitaplığı 2001).
- Talas C, *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi* (Bilgi Yayınevi 1992).
- Tekeli İ, *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)* (Tarih Vakfı Yurt Yayınları 2009).
- Tekeli İ ve Ortaylı İ, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi* (Ayyıldız Matbaa 1978).
- Veltmeyer H ve Bowles P, 'Critical Development Studies: An Introduction' in H. Veltmeyer, & P. Bowles (ed), *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Routledge 2018) 1-27.
- Vetterlein A, 'The discursive power of international organisations: social policy language and concepts in the World Bank and the International Monetary Fund' in D. Beland, & K. Petersen (ed), *Analysing Social Policy Concepts and Language: Comparative and Transnational Perspectives* (Policy Press 2014).
- Waeyenberge EV, 'Washington Mutakabatı'ndan Washington Sonrası Mutakabat'a Kalkınma Yanılsamaları' in F. Şenses (ed), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar* (İletişim Yayınları 2013) 307-345.
- Waeyenberge EV, 'The Post-Washington Consensus' in H. Veltmeyer, & P. Bowles (ed), *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Routledge 2018) 205-214.
- Walton J ve Seddon D, *Free Markets & Food Riots: The Politics of Global Adjustment* (Blackwell Publishers 1994).
- World Bank, *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s* (The World Bank 1991).
- World Bank, *Our Dream: A World Free of Poverty* (Oxford University Press 2000).
- World Bank, *The National Solidarity Program: Assessing the Effects of Community-Driven Development in Afghanistan* (The World Bank 2015).
- World Bank, *Decentralization, Multilevel Governance and Intergovernmental Relations: A Primer* (The World Bank 2022).
- Yıldırım A, 'Belediyelerin Sosyal Politika Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme: Malatya Belediyesi Örneği' (2014) Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 485-509.
- Yaman M, 'Sosyal Devlet ve Sosyal Belediyecilikte Yaşanan Dönüşüm: Kütahya Belediyesi Örneği' (2014) 42 *Akademik Bakış Dergisi*.

